



**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE**

**MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

RAPPORT

N° 2010-M-098-02

ÉTUDE DES STRATÉGIES DE RÉFORME DE L'ÉTAT A L'ÉTRANGER

Établi par

MAUD BAILLY
Inspecteur des finances

JEROME ITTY
Inspecteur des finances

VICTOIRE PAULHAC
Inspecteur des finances

DEBORAH LEVY
Commissaire
contrôleur des
assurances

Avec l'assistance de
MATTHIEU HYBERT

Sous la supervision de
ANNE PAUGAM
Inspecteur général des finances

- AVRIL 2011 -

SYNTHÈSE

1. Au-delà des spécificités institutionnelles ou culturelles inhérentes à chaque pays, **la réforme de l'État s'est traduite au cours de la décennie 2000-2010 par plusieurs évolutions convergentes** au sein des pays visités¹ ou étudiés² par la mission :

- ◆ **tout d'abord, les stratégies engagées ont quasiment toutes été conduites à périmètre inchangé** : la sphère publique n'a pas abandonné³ de missions mais a plutôt évolué en procédant à des transferts accrus de ses politiques vers d'autres acteurs publics - en premier lieu **les collectivités territoriales**. Ces transferts croissants se sont appuyés sur **l'idée - partagée ou non par les collectivités - d'une efficience accrue de l'action publique à l'échelon local** (cible affichée de gains de gestion publique de - 25 % aux Pays-Bas). Face à cette exigence, les collectivités ont cherché à dégager des économies d'échelle grâce l'atteinte d'une certaine « taille critique », en procédant notamment à **des fusions**, tantôt encouragées financièrement (ex. Finlande), tantôt imposées par l'État (ex. Danemark) ;
- ◆ **parallèlement aux transferts croissants aux collectivités, l'État a évolué vers un double « recentrage », à la fois stratégique et géographique** :
 - **s'agissant du périmètre de ses missions**, dans la lignée du *New Public Management (NPM)*, l'État tend à concentrer son action sur **la fonction de conception des politiques publiques, voire d'animation et d'émulation dans la mesure de leur qualité** (ex. réalisation d'un classement sur la performance des services publics locaux aux Pays-Bas), tout en confiant de plus en plus leur mise en œuvre à d'autres acteurs (agences exécutives, collectivités territoriales, voire acteurs privés via externalisations). Cette tendance affiche **un degré supplémentaire au Royaume-Uni** où, depuis 2010, l'État se désinvestit de sa fonction de contrôle de l'action publique, avec notamment la suppression de *l'Audit Commission* ;
 - **s'agissant de son organisation**, le recentrage de l'État sur des fonctions de conception s'est accompagné, dans de nombreux pays, par **une dynamique de resserrement de ses effectifs**, au niveau central comme au niveau déconcentré. S'inscrivant dans **une recherche de productivité accrue** pour l'action publique, les différents plans de réduction engagés présentent à la date de la mission des ambitions comme des résultats inégaux, face aux difficultés de la conduite du changement, mais aussi aux coûts - souvent sous-estimés - des restructurations ;
 - de manière générale, ce « recentrage » de l'État s'accompagne **d'un objectif de clarification des compétences entre les différents acteurs publics**, visant à réduire les « zones grises » de politiques partagées, potentiellement déresponsabilisantes et inefficaces pour l'action administrative (ex. de la Charte des autonomies en Italie) ;
- ◆ **enfin, recherchant une souplesse de gestion accrue, la fonction publique a évolué** dans de nombreux pays **vers une contractualisation**, se rapprochant du droit privé pour la gestion de ses agents (à l'exception d'un noyau dur régalien, conservant généralement sa position statutaire). Initiée **dès 1993 en Suède comme en Italie**, et **dès 1996 au Royaume-Uni**, cette dynamique est à l'étude, à la date de la mission, aux

¹ Canada, Finlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède.

² Australie, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis, Nouvelle-Zélande et Singapour.

³ La notion d'abandon désigne la cessation pure et simple de l'exercice d'un service public, que ce soit au regard de sa prestation concrète comme de son financement par la puissance publique. À cet égard, elle se distingue de l'externalisation où, tout en en confiant la délivrance des services publics à d'autres acteurs (privés à but lucratif ou non), l'administration conserve un rôle déterminant.

Pays-Bas. Si le basculement d'une logique statutaire à une relation contractuelle poursuit un objectif de flexibilité accrue - notamment en accompagnement de la réforme de l'État, **la contractualisation croissante de l'emploi public n'a dans les faits permis qu'une souplesse relative**, portant principalement sur la durée de l'emploi (augmentation des recrutements en CDD au Canada), sans impact significatif sur **le niveau global des effectifs publics** (nombre inchangé de licenciements en Suède et en Italie). **Sur la décennie 2000-2010**, dans de nombreux pays, **les effectifs publics ont globalement augmenté** (principalement en raison du dynamisme de l'emploi public local) **et la masse salariale publique a augmenté plus vite que le PIB**, à un rythme d'environ **+ 4 % /an** - les revalorisations salariales ayant par exemple induit en Italie une croissance des salaires publics supérieure de + 1,4 point à celle des salaires privés ;

- ◆ outre ces constats, la crise économique et financière de 2009 a incité plusieurs États à développer **de nouveaux leviers de flexibilité de l'emploi public**, se traduisant principalement, à la date de la mission, par **trois types de mesures : le gel des salaires publics** (Royaume-Uni, Pays-Bas, Italie), **la réduction des rémunérations les plus élevées** (de -5 % à -10 % en Italie) et **la révision du régime d'indemnisation des départs** - volontaires ou forcés (Royaume-Uni, Pays-Bas), notamment pour accompagner les cibles - plus ambitieuses - de réduction des effectifs récemment annoncées par certains gouvernements (- 330 000 ETP au Royaume-Uni).

* * *

2. Processus engagé depuis plusieurs décennies dans de nombreux pays, **la réforme de l'État se situe** à la date de la mission **à un moment charnière**, permettant non seulement d'apprécier - à l'épreuve du temps comme de la pratique - la portée effective de ses leviers de modernisation, mais **posant aussi plusieurs questions sur la stratégie optimale de réforme de l'action publique**. Les interrogations recueillies par la mission s'articulent principalement autour de **quatre débats** :

- ◆ **Comment optimiser les démarches de mutualisation ?**

La mutualisation des services publics représente un des leviers majeurs de la modernisation de l'État, compte tenu de son ancienneté (développé dès 1989 en Suède), du caractère étendu de son périmètre - excédant de loin le strict cadre des fonctions supports (en allant par exemple jusqu'à inclure les équipements militaires au Canada) ou encore de son caractère parfois obligatoire (centrale d'approvisionnement Hansel aux Pays-Bas). **Présentée comme une source déterminante d'efficience** (annonce en 2005 d'une économie de -20 % des dépenses de fonctions support au Royaume-Uni, avec la création des centres de services partagés), **la mutualisation des services publics présente toutefois** à la date de la mission **un bilan mitigé** : outre la difficulté générale à documenter les économies réalisées (données non consolidées, voire indisponibles), **la portée des stratégies de mutualisation semble altérée** par un ressenti inégal des administrations et des hésitations méthodologiques persistantes (limites pertinentes de son périmètre au-delà des seules fonctions support, organisation centralisée ou non de la fonction achats, caractère obligatoire ou optionnel), **incitant à repenser** l'utilisation optimale de ce levier.

- ◆ **Jusqu'où aller dans la transparence publique ?**

Étroitement liée à la notion de « redevabilité » de l'action publique, **la transparence administrative est devenue dans plusieurs pays un important levier de la réforme de l'État**, poursuivant, à la faveur des NTIC, l'objectif d'une meilleure compréhension de l'emploi des crédits publics par les citoyens. Si cette démarche est indéniablement positive, l'examen des diverses stratégies engagées soulève toutefois **la question des limites de la transparence publique**, particulièrement au regard des **récentes évolutions en Italie et au Royaume-Uni**, qui marquent **une étape supplémentaire dans l'exigence de transparence de l'État**. Depuis 2010, ces deux pays ont en effet élargi **le champ des données publiées** à

des informations individuelles parfois sensibles : en Italie, sont ainsi rendus publics **les salaires bruts annuels des cadres** (incluant les primes perçues), **la rémunération et l'identité des consultants** extérieurs, ou encore les numéros de téléphone professionnels et les adresses électroniques de tous les agents. De même, **au Royaume-Uni**, outre les dépenses administratives générales (passations de marché de plus de 10 000 £, dépenses ministérielles de plus de 25 000 £), **la transparence implique la publication de données individuelles bien spécifiques**, incluant notamment la liste nominative et la rémunération de certains agents publics⁴. Comparées à d'autres pays, ces démarches préfigurent **une nouvelle acception, plus extensive, de la transparence publique**, soulevant **plusieurs questions sur la pertinence du périmètre** des données mises en ligne, sur **leur fiabilité** et, de manière plus générale, sur **la finalité de ces informations** - l'exigence légitime de transparence publique devant se conjuguer avec le respect de la vie privée des agents et le souci de ne pas déstabiliser l'action publique.

◆ **Quels dispositifs adéquats pour mesurer la performance publique ?**

À la date de la mission, de nombreux pays ont adopté **un dispositif de gestion publique axée sur la performance** reposant sur **des batteries d'objectifs et d'indicateurs** (« *performance based management* ») ainsi que des rapports annuels sur l'action publique. Si cette démarche initiée dès les années 1990 dans plusieurs pays (Finlande, Suède,...) a déjà évolué, notamment dans le sens d'un allègement de ses procédures, elle connaît toutefois **une certaine remise en question au Royaume-Uni** - pourtant doté jusqu'alors d'un des dispositifs de gestion par la performance les plus aboutis. Les critiques convergentes du *National Audit Office* (NAO), des agents publics et des citoyens ont en effet conduit le gouvernement de coalition à **supprimer, en 2010, l'outil phare de pilotage des *Public service agreements* (PSA)**. Cette mesure symptomatique s'inscrit en outre dans la même logique que **la suppression, également en 2010, de l'*Audit Commission***, structure publique de contrôle de la gestion des collectivités locales : **la volonté de remplacer le pilotage par indicateurs et le traditionnel *reporting* « vertical » de l'État non seulement par une autonomie accrue des acteurs mettant en œuvre les politiques publiques, mais aussi par de nouvelles modalités de mesure de la performance publique, exercée par les citoyens eux-mêmes**. Les évolutions observées au Royaume-Uni soulèvent ainsi **un débat sur l'avenir du pilotage fondé sur la performance**, et sur **l'effectivité du basculement attendu vers une approche plus participative**, associant davantage les usagers et reposant sur une dynamique de mise en compétition « horizontale » des services publics, sur la base des informations rendues publiques dans le cadre de la politique de transparence.

◆ **Face à un contexte budgétaire public contraint, quel mode d'association le plus efficient du secteur privé aux politiques publiques ?**

Quatre modalités d'association du secteur privé aux politiques publiques coexistent à la date de la mission – sans que le levier le plus efficient ait encore été déterminé. Outil le plus ancien, **les partenariats publics-privés (PPP)** ont constitué un levier majeur de modernisation de l'État et de financement des grands investissements (Royaume-Uni, Canada), encouragé par le souci d'une maîtrise accrue de l'endettement public. Pour autant, le recours aux PPP suscite à la date de la **mission des critiques convergentes** sur le risque de placer les acteurs publics en situation d'asymétrie (d'information, de négociation,...), voire de **« captivité »** - allant jusqu'à remettre en question le postulat d'une efficacité accrue de ce mode de gestion. En plein essor sous l'effet des récentes dynamiques de mutualisation administrative, **l'externalisation des politiques publiques fait également débat** quant à sa portée sur la productivité des services publics. Au-delà de ces deux leviers, **deux autres modalités d'association du secteur privé** sont à l'œuvre à la date de la mission : d'un côté,

⁴ Liste nominative et rémunération des dirigeants publics payés plus de 150 000 £ / an, des membres de cabinet ministériels payés plus de 58 200 £ / an et des rémunérations des hauts fonctionnaires ; liste détaillée des cadeaux reçus, invitations acceptées et voyages effectués à l'étranger par les équipes ministérielles.

l'approfondissement du recours au secteur privé non lucratif, dit « *Third sector* » au Royaume-Uni (projet *Big Society*), de l'autre, **la mobilisation de réseaux de distributeurs délivrant déjà des services** (publics ou privés), **auxquels s'ajoute une mission supplémentaire de service public**, contre rémunération (projet *Reti amice* en Italie).

* * *

3. Au-delà des grandes tendances de la décennie 2000-2010 et des débats suscités par la modernisation des services publics, la mission a identifié **trois leviers de réforme de l'État particulièrement innovants**, repensant les « traditionnelles » méthodes de transformation de l'action publique.

En Italie, la réforme de l'État, engagée dans un processus de fédéralisme fiscal, **se traduit par une nouvelle approche de la décentralisation**, à travers **la méthodologie des « coûts standard »**: cette dernière, initiée récemment pour accompagner les transferts de compétences intervenus entre 1997 et 2001, repose sur **la définition du coût standard de la délivrance de chaque service public**, en lieu et place des dotations financières traditionnellement alignées sur le niveau de dépense historique des politiques publiques. Ce nouvel outil de gestion de la décentralisation vise ainsi le **« juste prix » de prestation d'une politique publique donnée**, dans le but d'une allocation optimale des crédits de l'État (par subvention ou transferts fiscaux). À cette fin, deux instituts, la SOSÉ (*Società per gli studi di settore*) et l'IFEL (*Istituto per la finanza e l'economia locale*) ont été mandatés par le Parlement pour **élaborer la méthodologie de calcul des coûts standard des services publics**, en établissant une cartographie des services existants, une définition des différents modèles organisationnels retenus et une analyse du niveau de prestation offert. Inscrite dans un calendrier de trois ans, cette méthodologie, en cours de développement à la date de la mission, constitue une initiative très innovante, dont la portée pourra utilement être suivie.

Aux Pays-Bas, l'organisation même de l'État se trouve repensée à travers une dynamique de **décloisonnement administratif** conduisant à l'émergence d'une **administration centrale « unifiée », interopérable**, et ainsi plus à même de conduire ses réformes. **Parallèlement aux stratégies de fusions engagées dans plusieurs pays** (constitution de sites publics uniques au Royaume-Uni ; création d'un identifiant unique pour les citoyens aux Pays-Bas ; essor de guichets uniques pour les usagers au Canada et de « services conjoints » en Finlande), la réforme de l'État se traduit aux Pays-Bas par une **nouvelle organisation de l'administration en interne**, reposant sur **une dynamique d'harmonisation des conditions de rémunération** (grille salariale indiciaire unique), **des conditions d'emploi** (définition unique des postes) et **de travail** (environnement de travail numérique partagé et badges d'accès unique) des agents publics de tous les ministères, partageant par ailleurs **un logo unique**. Soulevant à terme la possibilité d'une disparition des entités ministérielles en tant que telles, cette évolution propose une organisation nouvelle de l'administration, plus souple, plus réactive, et pleinement intégrée dans ses modes de fonctionnement - vis-à-vis du gouvernement, des citoyens, mais aussi de ses agents.

Enfin, dans plusieurs pays, l'acceptation de **la simplification administrative** – levier majeur de la modernisation de l'État – s'avère en profonde évolution : face au bilan contrasté de la réduction des charges administratives (appuyé par le traditionnel outil des *Standard Cost Model*), dont le ressenti ne se révèle pas toujours tangible pour les usagers, une nouvelle dynamique de simplification est à l'œuvre, **en basculant d'une logique descendante vers une logique « ascendante », axée sur l'identification des principaux motifs de complexité perçus par les usagers** (entreprises comme particuliers) **et sur le déploiement d'outil de mesure de leur satisfaction**. Aux Pays-Bas, **une typologie des principales sources administratives d'« irritations » des citoyens** a ainsi été élaborée, parallèlement au lancement de consultations nationales conduites pour **identifier les attentes et besoins prioritaires des usagers**. Cette démarche, également à l'œuvre en Italie ou au Canada, s'inscrit dans un souci de pragmatisme et de proximité accrus envers les citoyens, plus directement associés à la conduite du changement.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. PLUSIEURS TENDANCES CONVERGENTES CARACTERISENT LA REFORME DE L'ÉTAT AU COURS DE LA DECENNIE 2000-2010, A LA RECHERCHE D'UNE EFFICIENCE ET D'UNE SOUPLESSE DE GESTION ACCRUES.....	3
1.1. Si les stratégies de réforme de l'État n'ont pas induit d'abandon de missions par la sphère publique, elles consacrent cependant l'échelon local comme niveau jugé plus pertinent et efficient de délivrance du service public.....	3
1.1.1. <i>Les réformes de l'État ont quasiment toutes été conduites à périmètre inchangé de la sphère publique, aucun « abandon » de mission n'ayant été observé.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>La modernisation de l'État s'est en revanche accompagnée de transferts accrus de compétence aux collectivités territoriales - perçues comme niveau pertinent et plus efficient de la délivrance du service public.....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>L'exigence d'un service public local plus efficient a conduit les collectivités à atteindre une « taille critique » minimale, de manière plus ou moins forcée.....</i>	<i>4</i>
1.1.4. <i>Face aux transferts croissants de responsabilité aux collectivités, l'État a évolué vers un certain « recentrage » de ses missions comme de son organisation.....</i>	<i>5</i>
1.2. Poursuivant une souplesse de gestion accrue, l'alignement croissant de la fonction publique sur le droit privé ne s'est toutefois traduit que par une flexibilité modeste, dans un contexte global de hausse des effectifs et de la masse salariale publique.....	7
1.2.1. <i>Dans plusieurs pays, la fonction publique évolue vers une contractualisation, se rapprochant des règles du droit privé pour la gestion des agents.....</i>	<i>7</i>
1.2.2. <i>En quête d'une flexibilité accrue, le basculement de la fonction publique vers des contrats de droit commun n'a toutefois permis qu'une souplesse relative.....</i>	<i>8</i>
1.2.3. <i>Sur la décennie 2000-2010, l'emploi public affiche dans plusieurs pays une progression des effectifs et une masse salariale augmentant plus vite que le PIB.....</i>	<i>9</i>
1.2.4. <i>À la date de la mission, plusieurs pays déploient des leviers plus radicaux de gestion de l'emploi public, face à des contraintes budgétaires croissantes.....</i>	<i>10</i>

2. ENGAGÉE DEPUIS PLUSIEURS ANNEES, LA REFORME DE L'ÉTAT SE SITUE A UN MOMENT CHARNIERE, CONFRONTEE A DE MULTIPLES DEBATS	11
2.1. Face à un bilan encore contrasté des économies réalisées, comment optimiser les démarches de mutualisation ?	11
2.2. Accès aux données publiques et redevabilité des administrations : jusqu'ou aller dans la transparence publique ?	13
2.3. <i>Reporting</i> vertical par les indicateurs ou contrôle citoyen horizontal : quels dispositifs adéquats pour mesurer la performance publique ?	14
2.4. Face à un contexte budgétaire public contraint, quel mode d'association le plus efficient du secteur privé aux politiques publiques ?	16
3. PLUSIEURS DEMARCHES INNOVANTES EMERGENT EN MATIERE DE REFORME DE L'ÉTAT, DEPASSANT LES TRADITIONNELLES METHODES DE MODERNISATION	19
3.1. Une nouvelle approche de la décentralisation : en Italie, la méthodologie des « coûts standard » pour les transferts aux collectivités locales	19
3.2. Une nouvelle approche de l'organisation administrative, engagée dans un processus d'unification externe mais aussi interne - poursuivant l'objectif d'une administration décloisonnée, interopérable, unifiée	20
3.3. Une nouvelle approche de la simplification administrative, partant de l'identification des besoins prioritaires des usagers, dans une démarche participative et axée sur la mesure de la satisfaction	22
4. FAITS MARQUANTS ET PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS SUR LA REFORME DE L'ÉTAT DANS LES SIX PAYS VISITES PAR LA MISSION.....	24
4.1. Canada	24
4.1.1. <i>L'État fédéral canadien, en réforme continue depuis 1985, s'est profondément modernisé sous la double impulsion de la dégradation budgétaire fédérale et de l'évolution des attentes des citoyens.....</i>	<i>24</i>
4.1.2. <i>La réforme de l'État canadien s'appuie sur l'amélioration des services aux citoyens, l'optimisation de la dépense publique fédérale et le déploiement d'une gestion plus performante</i>	<i>25</i>
4.1.3. <i>La masse salariale, depuis la fin de la « Revue des programmes » en 1999, a crû rapidement (+ 4,7 % par an) mais de manière inférieure au PIB nominal sur la même période (+ 6,3 %).....</i>	<i>28</i>
4.2. Finlande.....	30
4.2.1. <i>La réforme de l'État en Finlande s'appuie sur la prise en compte d'enjeux de moyen et de long terme visant à répondre au triple défi de la désertification rurale, de la dégradation des finances publiques et du vieillissement démographique.....</i>	<i>30</i>
4.2.2. <i>La réforme de l'État depuis 2003 se concentre sur la simplification administrative, la transparence décisionnelle envers les citoyens, l'accroissement de la productivité et le soutien aux régions.....</i>	<i>31</i>
4.2.3. <i>Entre 2000 et 2009, l'emploi public total a crû, en effectifs (+ 0,3 %) et en masse salariale (+ 4,3 %¹⁰), malgré la réduction des effectifs d'État depuis 2004, mais de manière contenue et similaire au PIB.....</i>	<i>34</i>
4.3. Italie.....	35
4.3.1. <i>En Italie, la réforme de l'État s'inscrit depuis la fin des années 1990 dans un double contexte de défiance face à l'administration et de mutation institutionnelle du pays dans un sens plus fédéral.....</i>	<i>35</i>

4.3.2.	<i>Les deux vagues successives de réformes de l'État ont eu pour objectif, partiellement atteint, d'améliorer le fonctionnement et l'image des administrations publiques, tout en organisant le rapprochement de la délivrance des services publics des usagers.....</i>	36
4.3.3.	<i>Si les deux vagues de réformes de l'État ont participé à un relatif assainissement des finances publiques italiennes, elles n'ont toutefois pas réussi à endiguer la forte progression de la masse salariale publique dans la dernière décennie</i>	39
4.4.	Pays-Bas.....	41
4.4.1.	<i>Conjugués aux attentes croissantes des citoyens, la nécessité d'améliorer la compétitivité des entreprises et l'impératif d'une maîtrise accrue des dépenses publiques ont constitué les moteurs de la réforme de l'État aux Pays-Bas.....</i>	41
4.4.2.	<i>Dans ce contexte, la réforme de l'État aux Pays-Bas s'est appuyée sur des programmes stratégiques, qui ont permis de réduire les charges administratives et d'améliorer la qualité du service public</i>	41
4.4.3.	<i>À mesure que la délégation des missions de mise en œuvre de politiques publiques progresse, l'État tend à adopter une approche plus intégrée de l'administration centrale.....</i>	43
4.4.4.	<i>Alors que l'impact macroéconomique des réformes n'a pas été substantiel, les objectifs de réduction des dépenses publiques du gouvernement de Mark Rutte impacteront plus significativement les effectifs publics que les réformes précédentes.....</i>	44
4.5.	Royaume-Uni	47
4.5.1.	<i>Entre 1997 et 2010, l'évolution de la conjoncture économique et des finances publiques ont été déterminantes dans les motifs et la nature des réformes de l'État</i>	47
4.5.2.	<i>La réforme de l'État au Royaume-Uni vise un service public plus simple, de meilleure qualité et plus efficient, notamment grâce à la participation financière du secteur privé.....</i>	48
4.5.3.	<i>Depuis 2010, la réforme de l'État passe par le concept-clé de décentralisation qui, tout en valorisant les collectivités locales et les structures au contact direct avec les citoyens, soulève néanmoins des interrogations dans un contexte de consolidation budgétaire</i>	50
4.5.4.	<i>Si la modernisation de l'État sous les gouvernements travaillistes a eu pour conséquence d'augmenter l'emploi public, le programme de consolidation budgétaire du gouvernement de coalition adopté en 2010 s'est fixé comme objectif de réduire drastiquement la dépense et les effectifs publics.....</i>	51
4.6.	Suède.....	53
4.6.1.	<i>Les réformes menées en Suède en réponse à la crise économique de 1990-1993 ont jeté les bases de l'administration suédoise moderne, souvent citée en exemple</i>	53
4.6.2.	<i>Dans un contexte budgétaire sain, la Suède a concentré ses efforts entre 2000 et 2010 sur l'optimisation de ses performances en matière de modernisation de l'État.....</i>	54
4.6.3.	<i>L'effort permanent de modernisation de l'administration de l'État a permis un assainissement durable des finances publiques suédoises, même si les effectifs publics sont restés globalement stables sur la période 2000-2010.....</i>	57
	CONCLUSION.....	59

INTRODUCTION

Par lettre du 14 décembre 2010, le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État a confié à l'Inspection générale des finances **une mission d'étude des différentes stratégies de réforme de l'État engagées à l'étranger**, autour de deux thèmes prioritaires :

- ◆ les mesures concourant à **la simplification des démarches administratives, la qualité et la transparence** du service rendu à l'utilisateur ;
- ◆ **l'évolution des missions, du périmètre et de l'organisation de l'État**, au regard d'éventuels transferts opérés auprès d'autres acteurs (publics ou privés), voire de l'abandon de certaines politiques publiques, réduisant le champ de compétences de l'État, ou *a contrario*, à **périmètre de compétence constant, des dynamiques de restructuration engagées par l'État** (mutualisations, nouvelle cartographie territoriale, etc.) pour renforcer l'efficacité de son action.

Dans un contexte français de vaste modernisation de l'administration, sous l'impulsion conjuguée de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 et de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée en 2007, la mission s'est attachée à offrir **la vision la plus documentée possible**, présentant non seulement les leviers de réforme, mais aussi **leur impact concret sur la qualité du service public, l'évolution des effectifs de l'État comme celle des finances publiques**.

Afin de recueillir le plus grand nombre d'informations, la mission s'est rendue **entre janvier et février 2011** dans **six pays de l'OCDE, le Canada** (incluant le niveau fédéral et provincial, avec des entretiens également conduits au Québec), **la Finlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède**, choisis pour l'intérêt suscité par plusieurs réformes marquantes engagées au sein de leurs administrations respectives, ainsi que pour leur relative proximité institutionnelle et culturelle, autorisant une certaine « transposabilité » au cas français.

La mission a conduit ses travaux dans un **double objectif méthodologique** :

- ◆ tout d'abord, **le souci d'un ciblage des principales réformes**, l'idée n'étant pas une revue exhaustive mais **l'identification des leviers les plus symptomatiques** de la réforme de l'État **au cours de la décennie 2000-2010** ;
- ◆ ensuite, **la volonté de confronter au maximum les points de vue** sur les dispositifs déployés, **en croisant le regard d'acteurs institutionnels, porteurs des réformes, avec celui d'autres acteurs** tels que des gestionnaires publics, des organes de contrôle et d'audit, des syndicats, des *think tanks* ou encore des personnalités qualifiées (universitaires, anciens membres de cabinet, etc.), afin d'obtenir **l'appréciation critique la plus objectivée et nuancée**, et de réduire ainsi la difficulté intrinsèque à un exercice également tributaire des déclarations de ses interlocuteurs.

Le présent rapport s'applique à dégager une vision transversale des enjeux soulevés par la réforme de l'État au sein des pays étudiés, en identifiant **les grandes tendances (1)**, mais aussi **les principaux débats soulevés, à l'épreuve de la pratique, par les leviers de modernisation de l'action publique (2)**, pour enfin présenter **certaines évolutions retenues comme particulièrement innovantes** par la mission **(3)**.

La synthèse des principaux constats et enseignements issus de la réforme de l'État dans chacun des six pays visités forme la dernière partie du rapport **(4)**.

Rapport

Ce rapport s'accompagne de onze annexes. Outre la lettre de mission (annexe I), la note de cadrage (annexe II) et la liste des personnes rencontrées en France (annexe III), notamment en amont des déplacements, **six annexes**, chacune accompagnée de la liste des personnes rencontrées sur place et des sigles utilisés, présentent de manière détaillée **la réforme de l'État dans chacun des pays visités par la mission :**

- ◆ l'annexe Canada (annexe IV) ;
- ◆ l'annexe Finlande (annexe V) ;
- ◆ l'annexe Italie (annexe VI) ;
- ◆ l'annexe Pays-Bas (annexe VII) ;
- ◆ l'annexe Royaume-Uni (annexe VIII) ;
- ◆ l'annexe Suède (annexe IX).

L'annexe X présente quant à elle **les programmes de simplification « Simplex » développés au Portugal depuis 2006** : ce travail a été conduit exclusivement sur pièces, les difficultés budgétaires rencontrées par le Portugal à la date de la mission compromettant la saisine du service économique comme d'autres interlocuteurs sur place.

L'annexe XI complète ces analyses par **une présentation des leviers de réforme de l'État dans sept autres pays de l'OCDE (Australie, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis, Nouvelle-Zélande et Singapour)**, à partir des réponses consolidées des services économiques de la DG Trésor au questionnaire adressé par la mission.

Enfin, le tableau 1 joint en fin de rapport recense les principales réformes administratives dont l'évolution pourra utilement être suivie au sein des six pays visités par la mission.

Au regard du nombre de services mobilisés dans le cadre de cette étude, la mission tient à remercier l'ensemble des personnes rencontrées pour la qualité du dialogue engagé sur la réforme de l'État, à l'étranger comme en France, où une coopération particulièrement constructive a été instaurée avec la DG Trésor et son réseau, ainsi qu'avec la direction du budget (DB), l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique (IGPDE) et la direction générale de la modernisation de l'État (DGME).

* * *

1. Plusieurs tendances convergentes caractérisent la réforme de l'État au cours de la décennie 2000-2010, à la recherche d'une efficacité et d'une souplesse de gestion accrues

1.1. Si les stratégies de réforme de l'État n'ont pas induit d'abandon de missions par la sphère publique, elles consacrent cependant l'échelon local comme niveau jugé plus pertinent et efficace de délivrance du service public

1.1.1. Les réformes de l'État ont quasiment toutes été conduites à périmètre inchangé de la sphère publique, aucun « abandon » de mission n'ayant été observé

L'examen des différentes stratégies de réforme de l'État engagées à l'étranger au cours des années 2000 démontre que **la sphère publique n'a abandonné⁵ quasiment aucune mission.**

Même dans le cas de l'Australie, où le transfert au secteur privé d'une importante politique publique, celle de l'aide au retour à l'emploi, a été réalisé depuis juillet 2009, l'État maintient sa présence. En effet, si le service de soutien pour le retour à l'emploi ne relève plus de la responsabilité de l'organisme fédéral *Centrelink*, mais de *Job Services Australia*, dont les agences sont gérées par des fonds privés ou soutenues par des associations caritatives, **l'État conserve un rôle déterminant de financeur**, à travers un investissement initial de 4,7 Mds Au\$ (3,4 Md€) et **le versement d'une dotation à chaque reprise d'emploi**, dont le montant est proportionnel à la durée de recherche.

Une mobilisation accrue du secteur privé est également relevée au Royaume-Uni, où le mouvement de *decentralisation* prôné par le gouvernement à la date de la mission vise à associer massivement le secteur privé (lucratif et non lucratif) à la délivrance de certains services publics, parfois en contrepartie d'une tarification pour l'utilisateur ; **cette évolution reste toutefois en projet** à la date de la mission, confortant le constat, largement partagé dans les pays étudiés, non pas tant d'un abandon de missions à proprement parler par la sphère publique, mais bien plutôt **d'un transfert croissant à d'autres acteurs publics - dont en tout premier lieu les collectivités territoriales.**

1.1.2. La modernisation de l'État s'est en revanche accompagnée de transferts accrus de compétence aux collectivités territoriales - perçues comme niveau pertinent et plus efficace de la délivrance du service public

La réforme de l'État n'a pas tant conduit à un désengagement de la sphère publique qu'à un transfert croissant de la délivrance du service du niveau central à l'échelon local. Hormis les pays d'organisation fédérale tels que **le Canada**, où le niveau local (provinces et municipalités) assume traditionnellement la mise en œuvre des politiques publiques (notamment santé, services sociaux, éducation), **on observe au cours de la décennie 2000, dans de nombreux pays d'organisation plus centralisée, une dynamique de transferts croissants aux régions** (sur de nombreuses compétences législatives en Italie depuis 2001) **comme aux communes (aux Pays-Bas, transferts de la politique des transports ainsi que des politiques sociales - exclusion, sécurité sociale,**

⁵ Il convient de préciser ici méthodologiquement que la notion d'abandon désigne la cessation pure et simple de l'exercice d'un service public, que ce soit au regard de sa prestation concrète comme de son financement par la puissance publique. À cet égard, l'abandon se distingue radicalement de l'externalisation des missions de service public, où, tout en confiant la délivrance à d'autres acteurs (privés à but lucratif ou non), l'administration conserve un rôle déterminant, dans la mesure où elle finance la délivrance des services externalisés.

Rapport

handicap, avec de nouveaux transferts prévus pour 2011 ; **projet de loi, au Royaume-Uni**, du *Localism Bill* au parlement le 13 décembre 2010 qui prévoit de conférer une clause générale de compétence aux autorités locales d'Angleterre, disposant de plus de crédits globaux et non plus fléchés).

Ces transferts croissants se sont logiquement traduits par **une forte augmentation de la part de la dépense publique locale** : à titre d'exemple, en Italie, celle-ci est passée de moins de 40 % à **plus de 55 % de la dépense publique totale** entre 1980 et 2010.

Souvent inscrit dans un contexte budgétaire contraint, **cette dynamique de transferts accrus aux collectivités a également été motivée par la conviction que la gestion locale apporte une efficacité accrue**. Ainsi, **aux Pays-Bas**, les récents transferts en matière sociale impliquent explicitement des gains d'efficacité à réaliser par les communes, dans la mesure où les montants des dotations de l'État sont inférieurs de - 5 % à - 30 % aux niveaux historiques des dépenses, le gouvernement de coalition ayant arrêté **une cible globale de - 25 %**. Si aucun élément tangible ne permet d'objectiver cette efficacité accrue du niveau local à la date de la mission, ce principe est toutefois **soutenu par l'association des communes néerlandaises (VNG)**, qui affirme que **ces dernières sont en mesure de délivrer le service public à moindre coût**.

Même quand le postulat d'une efficacité accrue n'est pas partagé par les collectivités locales, on observe le phénomène de transferts de compétences accompagnées de dotations inférieures, par lesquels l'État cherche à imposer aux collectivités une participation à l'effort de redressement des finances publiques :

- ◆ **au Canada**, la « revue des programmes » de 1994 qui a permis un redressement rapide des finances fédérales dès 1997, s'est accompagnée de réductions des dotations budgétaires aux provinces entre 1996 et 1998, de **plus de 20 %** des montants de 1996. Dans les faits, **cet écart n'a pas tant été compensé par l'efficacité accrue des collectivités que par une aggravation de + 39 % de leur dette** entre 1993 et 1997 ;
- ◆ **au Royaume-Uni**, le gouvernement de coalition compte associer les collectivités locales à hauteur de **20 % à l'effort de consolidation budgétaire assigné pour 2010-2011** (soit **1,2 Md £** sur 6 Md £), en réduisant leurs subventions et en les incitant *de facto* à délivrer les prestations de service public **de manière plus efficace** ou, à défaut, à réduire leur périmètre de services.

1.1.3. L'exigence d'un service public local plus efficace a conduit les collectivités à atteindre une « taille critique » minimale, de manière plus ou moins forcée

Face aux transferts de nouvelles compétences, conjugués à **l'exigence d'une efficacité accrue, une « taille critique » minimale**, autorisant des économies d'échelle, a été recherchée pour les collectivités locales, à travers un levier privilégié : **la fusion**.

Cette tendance, observée dans plusieurs pays, a toutefois été accompagnée de manière contrastée par l'État. **En Finlande**, l'État a encouragé, dans le cadre du programme PARAS (2005-2013), les regroupements de communes permettant d'atteindre un seuil de plus de 20 000 habitants (requis pour la délivrance de certains services en matière sanitaire et sociale) au moyen d'**incitations financières** ayant déjà fait passer le nombre de communes **de 432 à 342 entre 2005 et 2010**, soit une réduction de - **20 %**, pour un montant total de **278 M€** de dotations exceptionnelles déjà versées et de 362 M€ d'ici 2013.

A contrario, **au Danemark, l'État n'a pas incité mais imposé la fusion de ses communes**, à travers la réforme des collectivités locales entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007, ayant arrêté le seuil minimum de 20 000 habitants par commune.

Rapport

Aux Pays-Bas, la même dynamique de fusion est à l'œuvre, avec un nombre total de communes passé de **plus de 600 avant 1990 à 418 au 1^{er} janvier 2011** - **sans toutefois de dispositif particulier de contrainte ni d'incitation de la part de l'État.**

1.1.4. Face aux transferts croissants de responsabilité aux collectivités, l'État a évolué vers un certain « recentrage » de ses missions comme de son organisation

1.1.4.1. Sortant d'une logique de contrôle « vertical », l'État tend à concentrer son action sur une fonction de conception, voire d'animation dans la mesure de la qualité des politiques publiques

La consécration du niveau local comme échelon pertinent de délivrance du service public s'est accompagnée d'un certain « recentrage » de l'État - entendu comme personne juridique distincte des autres acteurs publics tels que les organismes sociaux ou les collectivités territoriales - **sur la fonction de conception des politiques publiques.**

Engagée dans le contexte du rapport « *Next steps* »⁶ de 1988, cette dynamique ancienne est particulièrement tangible **au Royaume-Uni et aux Pays-Bas**, où l'administration centrale s'est progressivement repositionnée, à partir du début des années 1990, sur **les fonctions de conception des politiques publiques**, dont la mise en œuvre relève tantôt d'agences exécutives, dans la lignée du *New Public Management* (NPM), tantôt des collectivités territoriales, destinataires de transferts croissants.

Parallèlement à cette concentration sur **la fonction de conception** des politiques publiques, **l'État développe**, dans certains pays, **un rôle d'animation, voire d'émulation concernant la qualité du service rendu** : **aux Pays-Bas**, l'État assure ainsi **un rôle de soutien technique** aux collectivités dans leurs démarches d'administration électronique ou de simplification, et réalise depuis 2010 **un classement sur la qualité des prestations locales**, établi à l'aune des 40 instruments prévus dans **le dispositif « Cinq promesses »** (renvoyant aux cinq engagements de l'administration vis-à-vis des citoyens), rendu entièrement public et régulièrement mis à jour.

Cette tendance conforte ainsi le rôle de l'État dans **des fonctions de conception des politiques publiques et d'incitation à une qualité accrue du service**, sans en assurer **directement la mise en œuvre, ni même dans certains cas** - certes encore atypiques - **le contrôle** : à cet égard, **l'affaiblissement des corps de contrôle engagé au Royaume-Uni depuis 2010** constitue **une évolution notable**, avec **la disparition des structures de contrôle de l'État sur l'action publique locale** - dont la plus symptomatique réside dans **la suppression de l'*Audit Commission*** (cf. *infra*, 2.2.).

1.1.4.2. Ce repositionnement stratégique de l'État s'est accompagné de démarches de resserrement de son organisation, au niveau central et déconcentré

Le recentrage de l'administration d'État sur des fonctions d'état-major s'est accompagné, dans de nombreux pays, par un resserrement de ses effectifs, dans un contexte plus général de **recherche de productivité accrue** de l'action publique.

⁶ Ibbs Report (1988) *Improving Management in Government: The Next Steps: Report to the Prime Minister.* London : Her Majesty's Stationery Office.

Rapport

Au niveau central, l'administration est engagée dans des plans de réduction de ses effectifs. En Finlande, le « programme de productivité » s'appuie sur les départs en retraite massifs pour **réduire les effectifs de l'État** de - 15 % entre 2005 et 2015 (cible de - 13 529 ETP), dont - 6 445 ETP déjà réalisés fin 2010. Cette dynamique est également à l'œuvre **aux Pays-Bas**, mais avec des cibles plus modestes sur la période 2007-2011 (réduction nette de - 6 090 ETP, soit seulement - 3,5 % des effectifs centraux des ministères et agences exécutives dans le programme de réforme VRD), mais une ambition plus prononcée du **plan de réduction des dépenses de l'État d'ici à 2015**, visant un objectif de **- 6,1 Md€ incluant la réduction des dépenses de personnel** (- 10 000 ETP à la Défense ; - 5 000 ETP aux impôts,...). La réduction des effectifs centraux s'accompagne en outre **aux Pays-Bas de cibles différenciées par secteurs d'activité** (- 25 % dans les effectifs des fonctions supports, - 20 % dans les corps d'inspection et dans les fonctions de conception). **Le Canada** a quant à lui été précurseur, avec une réduction de **- 20 % des effectifs fédéraux entre 1993 et 1998** ; à la date de la mission, le Québec est engagé dans une politique de non-renouvellement d'un départ à la retraite sur deux dans ses ministères, prolongée jusqu'en 2014. Enfin, après une réduction nette de - 86 739 postes au sein du *Civil service* à la suite de la *Spending review* de 2004, **le Royaume-Uni**, qui avait connu une augmentation des effectifs publics sous la période travailliste, affiche depuis le contexte de crise de **la Spending review de 2010** la cible ambitieuse de **- 330 000 ETP**, revenant à une réduction de - 6 % de l'emploi public total. Dans plusieurs pays, la réduction des effectifs de l'État s'est appuyée, pour atteindre ses cibles, sur le déploiement de stratégies de mutualisations (cf. *infra*, 2.1.).

Ce « resserrement » de l'État se retrouve au niveau de son réseau déconcentré. En Italie, le gouvernement a procédé, au niveau provincial, à **la fusion des services de huit ministères en un seul organisme**, le bureau territorial du gouvernement, dès 1999. **En Finlande,** la réforme de la carte des services déconcentrés dans les provinces et dans les régions, lancée en 2007, s'est traduite depuis le 1^{er} janvier 2010 par **la fusion des six réseaux préexistants en deux nouveaux réseaux**. **En Suède,** la réduction du réseau des agences, par fusion ou suppression de certaines d'entre elles, s'est accélérée depuis fin 2006, avec **une diminution de - 20 % de leur nombre depuis 2007**, s'inscrivant dans le contexte plus général d'**une administration d'État peu présente au niveau local**, les 20 préfectures régionales (*länsstyrelser*) ne regroupant que 1 % des effectifs de l'État. Enfin, **au Royaume-Uni**, le gouvernement de coalition a **supprimé en 2010 le réseau des Government Offices en Angleterre**, équivalent des préfectures régionales, représentant **1 526 ETP**.

Participant tous du même objectif d'un État plus « concentré » (le programme de modernisation de l'administration aux Pays-Bas lancé en 2011 s'intitule « *gouvernement compact* »), **les efforts de réduction des effectifs publics** se traduisent par **des résultats inégaux** (difficultés à réduire le nombre d'entités publiques au niveau central, en Italie, dans le cadre du programme « *Tagli-enti* » ; difficultés de « *Service Canada* » à resserrer son réseau de guichets territoriaux ; délais importants pour obtenir des réductions d'effectifs substantielles à la suite des regroupements de services en Finlande) et par **des coûts de restructuration parfois sous-estimés**, comme le souligne un rapport de 2010⁷ du *National Audit Office* du Royaume-Uni.

⁷ NAO (2010) : *Reorganising Central Government*, mars 2010. Le rapport est disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/0910/reorganising_government.aspx.

1.1.4.3. Ce double recentrage, stratégique et géographique, constitue aussi l'occasion de réduire les « zones grises » de compétences entre l'État et les collectivités locales

De manière générale, **ce double recentrage de l'État, à la fois stratégique et géographique**, traduit la volonté d'une **clarification des compétences entre les différents acteurs de la sphère publique, en limitant au maximum les « zones grises » de compétences**, c'est-à-dire les politiques publiques partagées par un trop grand nombre d'acteurs, et par conséquent susceptibles de nuire à la lisibilité comme à l'efficacité des politiques publiques.

En Italie, le projet du fédéralisme fiscal s'accompagne de l'adoption de la Charte des autonomies, en discussion à la date de la mission, qui vise à **rationaliser les nombreuses compétences partagées entre l'État et les régions, y compris sur le plan législatif** (santé, protection civile, éducation, organisation du territoire,...) à **clarifier les rôles entre régions et communes** (chevauchements dans les domaines de l'assistance sociale et de l'environnement), et à **mettre ainsi fin à une concurrence implicite des différents niveaux de gouvernement**, accusant un déficit de coordination et une certaine inefficacité, depuis la réforme constitutionnelle du 23 janvier 2001.

Dans le même esprit, les réformes engagées depuis 2007 au **Danemark** se caractérisent par **des transferts accrus de compétences aux collectivités locales**, faisant des communes « le principal point d'accès aux services publics pour les citoyens et les entreprises », parallèlement à la suppression de l'échelon territorial des « comtés », le tout **dans un objectif affiché de division claire des responsabilités entre les différents acteurs publics**.

1.2. Poursuivant une souplesse de gestion accrue, l'alignement croissant de la fonction publique sur le droit privé ne s'est toutefois traduit que par une flexibilité modeste, dans un contexte global de hausse des effectifs et de la masse salariale publique

1.2.1. Dans plusieurs pays, la fonction publique évolue vers une contractualisation, se rapprochant des règles du droit privé pour la gestion des agents

À la date de la mission, sur les six pays visités, **seuls le Canada et la Finlande conservent un cadre de gestion relevant majoritairement du droit public** pour leurs effectifs : en Finlande, **76 % des agents de l'État sont des fonctionnaires** bénéficiant d'une garantie d'emploi et au Canada, 90 % des agents fédéraux soumis à la loi d'emploi sur la fonction publique sont dans **une situation contractuelle de droit public**, à durée indéterminée.

A contrario, on observe dans les autres pays **un rapprochement marqué de la fonction publique avec les règles de gestion du droit privé, substituant à la logique statutaire soit la négociation de garanties via des conventions collectives, soit une stricte contractualisation des relations des agents publics, soumis au droit commun :**

- ◆ **la Suède** s'est engagée très tôt, dès les années 1970, dans une logique de cogestion, conduisant à l'adoption d'accords-cadres et de conventions collectives, pour instaurer, dès **la loi de 1993 sur l'emploi public, une contractualisation** mettant fin à l'emploi à vie, seuls 10 % des effectifs publics conservant un statut (diplomates, magistrats,...) ;
- ◆ **la même tendance s'observe en Italie**, où le décret législatif du **3 février 1993** a substitué à une logique statutaire **la contractualisation des règles de gestion de la totalité des agents publics** : 85 % d'entre eux sont devenus des salariés de droit commun - à **l'exception d'un noyau régalién** d'agents conservant leur statut pour préserver leur indépendance (magistrats, universitaires, diplomates, militaires,...) ;

Rapport

- ◆ **au Royaume-Uni**, la situation des agents publics est régie **par des contrats de travail de droit commun**, à l'exception des effectifs du *Civil service*, encadrés par le *Civil Service management code* de 1996, détaillant les droits et obligations des fonctionnaires, toutefois minoritaires (env. 530 000 des 6,3 M d'effectifs publics) ;
- ◆ **cette dynamique est précisément à l'œuvre, à la date de la mission, aux Pays-Bas** : après le remplacement, en 1988, du statut des agents publics par les garanties de conventions collectives, le gouvernement de coalition de Mark Rutte est engagé dans le projet d'**une normalisation plus poussée de la fonction publique**, avec **le passage à une relation contractuelle bilatérale**, poursuivant les efforts des gouvernements précédents pour aligner la fonction publique sur le droit privé (système de retraite, assurance-maladie, régimes d'incapacité au travail).

Le basculement de la fonction publique vers un régime contractuel proche du droit commun (certaines spécificités sont possibles au regard de la déontologie publique), **poursuit**, d'après les interlocuteurs de la mission, **un double objectif** : d'une part, **une normalisation du marché du travail** (transcendant les clivages public /privé dans un contexte de rareté des ressources, par exemple en période de vieillissement démographique pour certains pays), **d'autre part, une souplesse de gestion accrue pour l'État**, la normalisation du régime des agents publics constituant potentiellement **un puissant levier de flexibilité pour mener à bien certaines réformes**, notamment de réorganisation.

1.2.2. En quête d'une flexibilité accrue, le basculement de la fonction publique vers des contrats de droit commun n'a toutefois permis qu'une souplesse relative

Dans les faits, la privatisation croissante de l'emploi public ne semble pas avoir constitué un facteur de souplesse supplémentaire dans la gestion du niveau des effectifs publics, le passage d'une fonction publique de carrière à une fonction publique d'emploi n'ayant par exemple pas accéléré les mouvements de licenciements.

En Italie, le basculement de la fonction publique vers des contrats de droit privé n'a **pas développé la pratique du licenciement**, affichant un niveau comparable à celui d'avant 1993 (40 à 60 licenciements / an). **En Suède, la contractualisation n'a pas non plus constitué un accélérateur majeur dans la réduction des effectifs publics** (3 000 à 4 000 licenciements / an), les importantes réductions observées sur la décennie 1990-2000 résultant essentiellement de la privatisation d'entreprises publiques, se poursuivant en 2007.

À défaut d'avoir induit **une flexibilité dans la gestion du niveau global des effectifs publics**, la contractualisation semble cependant avoir permis **une souplesse accrue** :

- ◆ **dans la conduite de certaines réformes** : **en Suède**, la contractualisation aurait permis, d'après les interlocuteurs de la mission, de faciliter les mouvements de restructurations et de fusions d'agences engagées à partir de la fin des années 1990, et s'étant accélérés depuis 2006 ;
- ◆ **dans la durée d'emploi des agents publics**, la contractualisation permettant de moduler les périodes de recrutement : **en Italie**, on observe ainsi à partir de 1999 une hausse importante des personnels recrutés sur contrats à durée déterminée (CDD), comme **au Canada** où, depuis 2002, tout en continuant à relever du droit public, **75 % des recrutements fédéraux** sont réalisés sur CDD ou des postes d'occasionnels.

Bien que contestées par plusieurs syndicats comme **des facteurs de précarisation de l'emploi public**, ces mesures sont présentées par les gouvernements comme **une étape supplémentaire de convergence vers le droit commun**, et **un levier de flexibilité accrue permettant de conduire les réformes publiques sans coûts excessifs de court terme**.

1.2.3. Sur la décennie 2000-2010, l'emploi public affiche dans plusieurs pays une progression des effectifs et une masse salariale augmentant plus vite que le PIB

Au cours de la décennie 2000-2010, les effectifs publics - tous acteurs confondus (État, collectivités, organismes sociaux, entreprises publiques) - ont globalement progressé : le Royaume-Uni et le Canada affichent respectivement des hausses de **+ 16 %** (notamment dans les secteurs de la santé et de l'éducation) et **+ 26 %**, tandis que la Finlande et la Suède présentent une progression plus modérée, autour de **+ 2 %**. Seuls l'Italie et les Pays-Bas s'inscrivent dans une certaine stabilité, voire une diminution aux Pays-Bas, sous l'effet des plans de réduction successifs engagés (cf. *infra*).

Au sein de l'emploi public, les effectifs de l'État sont soit stables (Suède ; Royaume-Uni, où le nombre de *Civil servants* est identique entre 2002 et 2010), soit **en diminution**, notamment au niveau central (Pays-Bas, Finlande), la hausse globale observée sur la décennie découlant principalement du **dynamisme de l'emploi public des collectivités locales** (+ 12 % des effectifs des communes et régions en Suède sur la décennie ; en Belgique, 58 % de la hausse des effectifs est attribuable aux acteurs publics locaux).

Par ailleurs, même quand elle est à l'œuvre, **la réduction des effectifs de l'État n'est pas exempte de critiques : en Finlande**, la Cour d'audit de l'État nuance ainsi la portée du « programme de productivité » conduit depuis 2003 en soulignant que **le critère déterminant pour la réforme de l'État** n'est pas la diminution du nombre d'agents mais **l'évolution de sa productivité globale**, potentiellement dégradée par un **recours accru à l'externalisation en contrepartie des réductions d'effectifs**, cette tendance ayant également été identifiée **au Québec**, par le Conseil du Trésor, dans le cadre du plan de modernisation 2004-2007.

Au-delà des effectifs de l'État, l'évolution de l'emploi public consolidé appelle la même nuance : en Suède, la remarquable stabilité de l'emploi public total s'est accompagnée d'un **doublage de la part des services sociaux** (éducation, services aux personnes âgées) **externalisés par les communes entre 2000 et 2008** (cf. *infra*, 2.4.).

S'agissant de la masse salariale publique, la décennie 2000-2010 s'est globalement caractérisée par une progression soutenue avec, hormis la Suède, **une hausse moyenne d'environ + 4 %⁸ / an** dans les pays visités par la mission. Au-delà des données relevées, le constat majeur est celui d'une **progression de la masse salariale à un taux généralement supérieur à celui de la croissance du PIB**. Cette dynamique découle de deux facteurs :

- ♦ **les démarches de réduction des effectifs publics se sont souvent accompagnées de revalorisations salariales : en Finlande**, la progression contenue des effectifs de l'État (+ 2 %) s'est doublée d'une progression de + 39 % de sa masse salariale, à la suite de revalorisations induisant, d'après des études du ministère des finances, une progression du pouvoir d'achat des fonctionnaires supérieure à celle du secteur privé. Aux Pays-Bas, le plan de réduction des effectifs engagé en 2007 s'est accompagné de la signature d'une convention prévoyant une augmentation d'environ + 2 % / an des salaires sur la période 2007-2009 ;

⁸ La mission tient ici à préciser qu'il s'agit de données brutes. Bien que ces chiffres doivent par conséquent être interprétés avec précaution, au regard de la nécessité de les corriger de l'inflation et de raisonner en termes réels, ils témoignent d'une tendance convergente à la hausse de la masse salariale publique sur la décennie. À titre d'illustration, en termes réels, la masse salariale au Royaume-Uni a progressé entre 1997 et 2010 de + 40 %, avec une augmentation moyenne supérieure de un point au-dessus de l'inflation depuis 2001.

Rapport

- ◆ **paradoxalement, les réformes du statut des agents publics**, sans avoir permis une souplesse de gestion réellement accrue, ont été à **l'origine d'une hausse de la masse salariale publique**. En **Italie**, après une modération provisoire (diminution de - 2 points du coût des agents entre 1990 et 2000), notamment liée à **la fin de l'avancement automatique des salaires** à l'ancienneté pour la majorité des agents, **la part de la masse salariale publique est passée de 10,5 % à 13,2 % du PIB entre 2000 et 2010**, les syndicats de la fonction publique ayant obtenu **des revalorisations des salaires publics**, affichant **une croissance supérieure de 1,4 point à celle des salaires privés**.

Souvent supérieure à l'évolution des salaires du secteur privé, **la hausse de la masse salariale publique dépasse aussi, dans certains pays, le taux de croissance du PIB entre 2000 et 2010** - notamment au **Royaume-Uni**, où le taux de croissance du coût de l'emploi public (salaire brut + cotisations patronales) lui est en moyenne supérieur de 4 points.

1.2.4. À la date de la mission, plusieurs pays déploient des leviers plus radicaux de gestion de l'emploi public, face à des contraintes budgétaires croissantes

Face au bilan contrasté des réformes de l'emploi public, au regard de l'évolution de ses effectifs comme de sa masse salariale, **plusieurs États développent**, dans le contexte de la crise économique et financière de 2009, **de nouveaux leviers pour gagner en efficacité dans la conduite de leurs réformes**, et concilier modernisation avec une maîtrise accrue des finances publiques.

Trois leviers sont principalement à l'œuvre :

- ◆ **le gel des salaires publics** : plusieurs pays ont récemment décidé un gel des rémunérations du secteur public. C'est le cas **du Royaume-Uni**, prévoyant **un gel de deux ans** à compter de 2011 (à l'exception des agents les moins payés), pour une économie attendue de 3,3 Md£ à l'horizon 2014/2015, **des Pays-Bas**, avec un gel des salaires fédéraux pour 2011 (économies escomptées de 0,87 M€), mais aussi **de l'Italie**, ayant décidé un gel des salaires publics pour la période 2011-2013 au niveau de 2010, doublé d'un **gel des recrutements** ;
- ◆ **la réduction des plus hauts salaires publics**, avec, **en Italie**, pour 2011-2013, une diminution de - 5 % des rémunérations annuelles comprises entre 90 000 € et 150 000 €, et de - 10 % pour les rémunérations supérieures à 150 000 € ;
- ◆ **la réforme du régime d'indemnisation des départs, volontaires ou forcés**. Au-delà de la contractualisation de l'emploi public et de son alignement sur le droit commun, la révision des montants d'indemnisations s'est imposée dans certains pays, notamment **au Royaume-Uni**, où la réforme des indemnités de licenciement du *Civil service*, approuvée en décembre 2010, **ramène l'indemnisation de licenciement de 7 années de salaire à 21 mois maximum**, les départs volontaires étant encouragés par la formule de calcul la plus avantageuse. **Aux Pays-Bas**, l'atteinte des cibles de réduction assignées pour 2015 devrait passer par la poursuite de l'alignement des agents de l'État sur le droit du travail, à travers **une réduction du plafond de l'indemnité de licenciement pour les hauts fonctionnaires**.

2. Engagée depuis plusieurs années, la réforme de l'État se situe à un moment charnière, confrontée à de multiples débats

À la date de la mission, la réforme de l'État est un processus engagé depuis de nombreuses années - voire décennies, et dont les leviers de modernisation présentent ainsi **une certaine maturité**, à l'épreuve du temps comme de la pratique. Ce moment charnière est aussi le cadre d'**interrogations sur l'utilisation optimale des leviers de réforme de l'action publique**, s'organisant principalement autour de **quatre débats** :

- ◆ comment optimiser les démarches de mutualisation ?
- ◆ jusqu'où aller dans la transparence publique ?
- ◆ quels sont les dispositifs adéquats de mesure de la performance publique ?
- ◆ face à un contexte budgétaire public contraint, quel mode d'association le plus efficient du secteur privé aux politiques publiques ?

2.1. Face à un bilan encore contrasté des économies réalisées, comment optimiser les démarches de mutualisation ?

À la date de la mission, la mutualisation des services publics, notamment au niveau de l'État, constitue un levier de modernisation particulièrement dynamique, au regard :

- ◆ **de son ancienneté** : en Suède, la mutualisation des fonctions supports est à l'œuvre depuis 1989 pour les petites agences et depuis 1997 pour les ministères. La mutualisation de la gestion des achats s'est développée dès les années 1990 au Canada (création de la direction des approvisionnements des Travaux publics et services gouvernementaux en 1993, dans la lignée de la Commission des travaux publics de 1841), en Italie (création en 1997 de Consip, centrale de passation des marchés publics de biens et services) et au Royaume-Uni (création de *Buying solutions* en 2001) ;
- ◆ **de son périmètre, tantôt en régulière extension** (projet de création en 2012 d'une agence centralisant la passation de marchés publics en Suède ; projets de mutualisation aux Pays-Bas dans les domaines de stratégie informatique, des procédures d'achat et de la maintenance des bâtiments), **tantôt d'ores et déjà très étendu**, les processus de mutualisation recouvrant au Canada la fourniture de nombreux services administratifs (gestion immobilière, approvisionnements, comptabilité, paie, informatique, traduction, publication de documents officiels), incluant les achats de la Défense ;
- ◆ **de son caractère progressivement rendu obligatoire** : en Finlande, le recours à la centrale d'approvisionnements Hansel, créée en 1995, est obligatoire depuis 2004 et le programme de productivité engagé depuis 2003 s'est accompagné de la mutualisation **des services de gestion des ressources humaines et financiers de tous les ministères**, à travers la création de cinq centres régionaux de services, fusionnés en 2010, tandis que **les besoins en matériel et support informatiques** étaient centralisés à travers la passation d'un contrat unique auprès d'un prestataire privé.
- ◆ **du panel de ses bénéficiaires** : en Italie, le recours à Consip est **également ouvert aux collectivités locales**, de même que *Buying Solutions* au Royaume-Uni, pouvant traiter **des achats publics de toutes les administrations** (ministères, organismes de santé, écoles, collectivités locales), à la discrétion toutefois de ces dernières.

Rapport

Levier de modernisation de l'État, en appui de sa dynamique de « resserrement » et de recherche de productivité, la mutualisation constitue, au Royaume-Uni, un axe clé du programme stratégique *Transformational Government de 2005*, avec **quatre champs d'application privilégiés** (les ressources humaines, l'informatique, les services financiers et les procédures d'appels d'offres) ; selon le *Cabinet Office*, en 2005, la seule mutualisation des fonctions supports des ministères, à travers la création des **centres de services partagés** (CSP), devait permettre de réaliser **20 % d'économies** (1,4 Md £).

Pour autant, la mutualisation présente, à la date de la mission, **un bilan mitigé** :

- ◆ **d'un côté, les gains d'efficience attendus de la mutualisation semblent avérés dans certains pays**, avec **une division par deux** (de 1 500 ETP à 750 ETP) **du nombre d'agents en charge de la gestion des ressources humaines** aux Pays-Bas depuis la création de l'opérateur P-Direkt, **des économies estimées à 156 M £** pour le ministère britannique des affaires sociales depuis la création du DWP *Shared Services*, comprises entre **100 et 200 M€/an** en Finlande depuis le recours obligatoire à la centrale d'achats Hansel, et entre **300 et 400 M€** en Italie grâce à Consip ;
- ◆ **de l'autre, les démarches de mutualisation accusent plusieurs fragilités. Tout d'abord, leur impact effectif manque de lisibilité**, avec **des résultats tantôt indisponibles**, faute de données objectivées (ex. absence de bilan détaillé de l'efficience des CSP déplorée par le parlement britannique en 2008), **tantôt estimatifs** (prévision de 184 M \$CA au Canada sur un marché de téléphonie). **Ensuite**, la perception **par les administrations** des gains issus de la mutualisation est **inégaie**, pouvant parfois aller jusqu'à l'impression d'une perte en qualité de service. **Enfin**, la maximisation des processus de mutualisation est **limitée par le caractère souvent optionnel du recours aux structures de mutualisation** : ce dernier reste souvent une possibilité, **offerte à la discrétion des acteurs publics**, comme c'est le cas du Royaume-Uni (*Buying Solutions*) ou du Canada (recours facultatif à la direction des approvisionnements en-deçà d'un certain seuil), tandis qu'en Italie, **l'obligation de recourir à Consip** pour les achats des administrations centrales n'est dans les faits **pas toujours respectée**.

À la date de la mission, **la mutualisation soulève ainsi un débat autour de trois enjeux** :

- ◆ **l'étendue de son périmètre, avec des choix à trancher sur la nature** des politiques concernées (intégration ou non des achats du ministère de la Défense), **son caractère contraignant** (recours obligatoire ou discrétionnaire avec des mécanismes de seuil) ainsi que **le panel de ses usagers** (État et/ou autres acteurs, comme les collectivités) ;
- ◆ **le modèle pertinent de son organisation pour la fonction achats**, partagé entre la fonction de stricte négociation et passation d'accords-cadres (Consip) et celle, plus intégrée, de gestion en directe des marchés pour tous les ministères (direction de l'approvisionnement au-delà de certains seuils), comprenant également une variante de centrale pour les plus petites structures (agence *Kammarkollegiet* en Suède) ;
- ◆ **la problématique de la conduite du changement**, dans l'optique d'un meilleur accompagnement des transitions vers les structures mutualisées, et de mesure plus objective des gains obtenus, afin de nuancer les ressentis parfois négatifs des utilisateurs, s'appropriant difficilement les mécanismes de facturation des services à coût complet entre administrations.

2.2. Accès aux données publiques et redevabilité des administrations : jusqu'où aller dans la transparence publique ?

La modernisation de l'État s'est accompagnée d'une recherche de transparence accrue de l'action publique, à travers en particulier un accès élargi aux données des administrations pour l'ensemble des citoyens. Cette démarche de transparence, parfois ancienne (loi relative à la transparence des administrations publiques de 1806 en Suède), rejoint la dynamique de performance déjà à l'œuvre dans plusieurs pays de l'OCDE, dans la mesure où toutes deux découlent de la même exigence, grandissante au cours de la décennie 2000-2010 : la redevabilité de l'action publique.

À la date de la mission, de nombreux pays sont ainsi engagés, en s'appuyant notamment sur l'essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), dans une démarche de transparence accrue vis-à-vis de leurs citoyens, dans l'optique d'une compréhension accrue de l'utilisation des crédits publics comme des réformes en cours.

Dans les faits, le renforcement de la transparence de l'action publique recouvre une pluralité de publics (nécessité de sensibiliser les citoyens mais aussi les parlementaires), de données (juridiques, budgétaires, fiscales, ou de gestion administrative au sens large) comme de moyens de communication (données en accès gratuit direct, principalement via Internet, ou sur demande et en accès payant, comme c'est le cas au Canada, où pour certaines données détaillées de gestion, les citoyens doivent payer 5 \$CA - soit env. 3,6 €).

L'examen des stratégies de transparence engagées dans plusieurs pays soulève toutefois la question du périmètre de la transparence publique, de ses limites, comme de la nature des données que l'administration doit communiquer à ses usagers.

Ce débat est particulièrement prégnant au regard des récentes évolutions des stratégies de transparence en Italie et au Royaume-Uni, qui marquent une étape supplémentaire dans l'exigence de transparence de l'État. De fait, on observe dans les deux cas, depuis 2010, un élargissement du champ des données rendues publiques à des informations individuelles, voire sensibles :

- ♦ en Italie, dans la lignée de l'« opération transparence » lancée en juin 2008, la loi 69/2009 a imposé, dans le cadre d'un plan triennal pour la transparence et l'intégrité de l'action publique, l'obligation de publier, outre des données relatives à l'organisation (organigramme détaillé, articulation des mandats, noms des responsables de bureaux) et à l'activité générale des ministères (publication des marchés publics, taux d'absentéisme), des données individuelles et personnelles telles que les salaires bruts annuels des cadres (y compris les primes perçues) ainsi que leur *curriculum vitae*, la rémunération et l'identité des consultants extérieurs, les numéros de téléphone professionnels et les adresses électroniques de tous les agents ;
- ♦ au Royaume-Uni, depuis juin 2010, les citoyens ont accès à la comptabilité de l'État, aux documents relatifs aux passations de marché de plus de 10 000 £, à la base actualisée mensuellement des dépenses ministérielles supérieures à 25 000 £, à la liste nominative et à la rémunération des dirigeants publics payés plus de 150 000 £ par an, à la liste des membres de cabinet ministériels dont la rémunération est supérieure à 58 200 £, la liste nominative des rémunérations des hauts fonctionnaires (*senior*) et enfin à d'autres informations relatives à l'activité des agents publics (liste détaillée des cadeaux reçus, invitations acceptées et voyages à l'étranger effectués par les équipes ministérielles).

Rapport

Comparées à d'autres pays, ces démarches préfigurent **une nouvelle acception, plus extensive, de la transparence publique**, soulevant **deux questions** relatives à :

- ◆ **la fiabilité des données mises en ligne : en Italie**, la stratégie de transparence mise en œuvre depuis 2010 se heurte aux difficultés rencontrées par la CiVIT (commission *ad hoc* créée pour suivre l'effectivité de la réforme) pour garantir la véracité des informations communiquées ;
- ◆ **la finalité de la communication de certaines données, notamment personnelles**. Le périmètre extensif des données mises en ligne soulève la question de **l'utilité de leur publication**, l'exigence de transparence de l'administration devant se conjuguer avec le respect de la vie privée des agents et ne pas devenir contre-productive, en stigmatisant l'administration devenant une « maison de verre », selon l'expression utilisée au Québec. Ce dernier point conduit à **une interrogation plus générale**, relative à **la volonté comme à la capacité des citoyens à utiliser ces données publiques** pour exercer un contrôle efficace sur la qualité de l'action publique.

Ainsi, à la date de la mission, **la transparence publique se traduit par des stratégies plurielles**, sur des périmètres de données plus ou moins extensifs, **et suscitant un débat sur les limites des informations à communiquer**, dont la légitimité ne se vérifiera que dans la capacité effective des citoyens à faire bon usage de ces données pour évaluer la performance de l'administration et le respect de la déontologie publique.

Pour autant, les démarches engagées dans plusieurs pays inscrivent l'action publique dans une dynamique plus transparente qui, au-delà des points de vigilance précités, peut aussi constituer **un levier supplémentaire d'efficacité** pour l'administration, elle-même appelée à **se responsabiliser davantage**, dès lors que l'allocation de ses crédits est mieux connue.

Cette exigence d'appropriation des données publiques par les citoyens, et par conséquent d'une utilisation « proactive » de la transparence publique, revêt en outre une importance d'autant plus grande qu'à la date de la mission **certains pays, jusqu'alors engagés dans une logique de performance relativement « verticale »**, à l'appui de mécanismes de *reporting* basés sur des objectifs et des indicateurs, tendent à **transférer la responsabilité du contrôle de la performance publique aux citoyens eux-mêmes**.

2.3. Reporting vertical par les indicateurs ou contrôle citoyen horizontal : quels dispositifs adéquats pour mesurer la performance publique ?

À la date de la mission, de nombreux pays ont adopté **un dispositif de gestion publique axée sur la performance**, s'appuyant sur **des batteries d'objectifs et d'indicateurs**, documentant un mécanisme de *reporting* à travers **la publication de rapports annuels**. Cette démarche a pu intervenir **de manière précoce** dans certains pays, **dès les années 1990** (rapport annuel de performance rendu par chaque agence en Finlande depuis 1993 ; budgétisation par les résultats appliqué aux agences en Suède et rapports annuels de performance des ministères fédéraux au Canada depuis 1997).

Dans ce contexte, le **Royaume-Uni s'est doté d'un dispositif de performance particulièrement abouti**, moteur pour la définition des stratégies de réforme de l'État, et s'étant enrichi au fil du temps de **plusieurs outils**, à savoir :

- ◆ **les *Spending reviews***, créés en 1988, et qui consistent en **une revue des dépenses publiques triennale conduite tous les deux ans** par le Trésor ;
- ◆ **les accords du secteur public (*Public Service Agreements, PSA*)**, qui ont introduit, **dès 1998, la définition d'objectifs et d'indicateurs** (passés de 560 en 1998 à une centaine en 2004), et ainsi étoffé la programmation pluriannuelle des *Spending Reviews* par **une évaluation de la performance de l'action publique** ;

Rapport

- ◆ les **Capability Reviews**, créées en 2006 pour mesurer la capacité des structures publiques à répondre à leurs objectifs de prestation des services publics.

Si le déploiement d'un dispositif de performance tend globalement à se renforcer (adoption du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) au Canada depuis 2003 ; renforcement du pilotage par indicateurs en Finlande, notamment via la création du portail « findicator » en 2009 ; projet d'extension de l'évaluation consolidée de la performance des agences aux Pays-Bas, renforçant les dispositifs de supervision créés en 2005), **les choix opérés dans la mesure de la qualité de l'action publique se heurtent toutefois, dans certains pays, à des difficultés, pouvant aller jusqu'à remettre en cause leur fondement même, comme c'est le cas, à la date de la mission, au Royaume-Uni.**

Au-delà des difficultés rencontrées par l'Italie pour se doter d'une gestion publique par la performance (retards chroniques d'application du décret 150/2009, relançant la tentative déjà engagée en 1999), **d'autres éléments, plus structurels, font émerger un débat sur la pertinence de la mesure de la performance publique par les traditionnels outils des objectifs et des indicateurs, et leur inscription dans des dispositifs de reporting vertical.**

Au final, à la date de la mission, **deux situations** caractérisent les évolutions des pays face aux dispositifs de **gestion publique par la performance** :

- ◆ **en Suède**, où les services publics - et notamment les agences - sont traditionnellement inscrits dans une démarche de performance, plusieurs débats ont conduit à **faire évoluer le management public par les résultats** avec, **depuis 2006**, diverses mesures ayant conduit à alléger les dispositifs. La Suède a ainsi fait **le choix d'un maintien du système de gestion publique par la performance**, mais en veillant à le rendre **plus flexible** (prise en compte de la taille comme des compétences des agences évaluées) et **moins bureaucratique** (allègement des obligations de reddition des comptes, réduction du nombre d'indicateurs, notamment d'*output*) ;
- ◆ **au Royaume-Uni, a contrario**, les débats suscités ont conduit à **une profonde remise en cause du pilotage de l'action publique par la performance**, avec la décision symptomatique, prise en 2010 par le gouvernement de coalition, **de supprimer les Public service agreements (PSA)** - outil majeur du pilotage par la performance et les indicateurs.

La suppression des PSA constitue le point d'aboutissement de nombreuses critiques, émises tant de la part du Parlement que du *NAO*, des agents publics et des citoyens :

- ◆ en 2005, la chambre des communes avait relevé que la multiplication des indicateurs induisait une « culture de la mesure de la performance » au détriment d'une « culture de la performance » potentiellement démotivante pour les agents publics, astreints à renseigner la performance plutôt qu'à y contribuer directement ;
- ◆ en 2010, le *National Audit Office* a dressé un bilan très critique des PSA, au regard du manque de robustesse de leurs indicateurs (méthodologie insuffisante, ne permettant ni de certifier la mesure de la performance, ni de mesurer l'efficacité de l'action publique en tant que telle) et du manque de lien entre PSA et *Spending Review* ;
- ◆ de manière convergente, les critiques dénoncent l'absence de pertinence des indicateurs d'activité (*inputs* et *outputs*), la faiblesse des indicateurs d'impact (*outcomes*) et **leur impact négatif sur la qualité des prestations rendues aux usagers** (contournement des indicateurs, perte de temps liée à leur renseignement).

À la date de la mission, **l'essor, au Royaume-Uni, du concept de « décentralisation »**, traduit ainsi **une importante évolution dans les choix de mesure de la performance publique, la redevabilité « horizontale » envers les usagers se substituant à la traditionnelle logique de reporting et de contrôle exercé par l'État.**

Dans ce contexte, la suppression des *Public service agreements* s'inscrit dans la même logique que celle, également survenue en 2010, **de l'*Audit Commission***, structure de l'État en charge d'auditer la gestion des collectivités locales : la volonté de remplacer le pilotage par les indicateurs et le reporting « vertical » envers l'État par **une autonomie accrue des agents chargés de la mise en œuvre des politiques publiques, et de nouvelles modalités de mesure de la performance, qui devraient être, dans cette vision, exercées par les citoyens eux-mêmes**, grâce aux données rendues publiques dans le cadre des stratégies de transparence et au développement de dispositifs de mesure de satisfaction des usagers.

Les évolutions observées au Royaume-Uni soulèvent ainsi **un important débat sur l'avenir du pilotage fondé sur la performance** (« *performance based management* ») **assorti d'objectifs et d'indicateurs**, et sur la pertinence d'un basculement vers **une approche à la fois plus qualitative et plus participative**, associant davantage les gestionnaires et les usagers, et qui reposerait sur une dynamique d'émulation, voire de mise en compétition « horizontale » des services publics.

2.4. Face à un contexte budgétaire public contraint, quel mode d'association le plus efficient du secteur privé aux politiques publiques ?

La sphère publique (État, collectivités locales,...) a développé **deux dispositifs** pour associer le secteur privé aux politiques publiques : **les partenariats publics-privés (PPP) et l'externalisation.**

Devenus un outil privilégié de financement des programmes d'investissements publics, les PPP ont constitué le levier le plus précoce : face à une contrainte budgétaire croissante, incitant à maîtriser le niveau de l'endettement public, de nombreux pays ont recouru, dès les années 1990, aux PPP **pour financer, concevoir, construire, maintenir et gérer des équipements concourant à des missions de service public.**

Au Royaume-Uni, la *Private Finance Initiative* (PFI), initialement prévue pour les projets de santé supérieur à 5 M £, s'est progressivement étendue à tous les services publics : en 2009, le *NAO* estime que **plus de 560 investissements ont été réalisés via des PFI**, pour un total de **13 Md £**. Qualifiée de « *pierre d'angle du programme de modernisation des services publics britanniques* » sous le gouvernement travailliste, **la PFI a constitué un levier majeur de modernisation de l'État**, en lui permettant de **financer son rattrapage structurel en équipements publics, sur un panel d'équipements varié** (traitement des déchets et des réseaux d'assainissement, infrastructures routières et ferroviaires, hôpitaux, écoles, prisons) - la première chaîne d'écoles publiques gérée par une entreprise privée ayant ouvert en 2001.

Le recours aux PPP a été plus précoce encore au Canada, avec la construction du Terminal 3 de l'aéroport international « Pearson » de Toronto **dès 1988**, suivi d'une même intensification des projets au cours des années suivantes, dans de nombreux domaines (infrastructures de transport, éducation, santé, culture) et à tous les niveaux de gouvernement (fédéral, provincial et municipal). La création en 2007 de la société d'État « **PPP Canada Inc.** » **traduit la volonté d'approfondir le recours aux PPP**, à travers l'investissement d'**un fonds de 1,3 Md \$CA** sur sept ans (entre 2007 et 2014).

Le choix du PPP repose sur l'attente d'une qualité de service accrue (en raison d'un accès à une plus grande diversité de prestations et à l'expertise de gestion du privé), **une maîtrise de l'endettement public** (le partenaire privé assumant l'investissement de départ et une partie du risque d'exploitation), et **une gestion plus efficiente des coûts et des délais de construction. Dans la pratique, plusieurs projets ont répondu à ces objectifs de rentabilité et de rapidité d'exécution** : au Canada, le terminal de l'aéroport Pearson de Toronto a été construit avec 18 mois d'avance, tandis que la réalisation de l'autoroute 104 en 1997, aurait permis à la province de Nouvelle-Écosse de réaliser une économie de 8 %.

Rapport

Pour autant, à la date de la mission, **le recours aux PPP suscite de nombreux débats, reflétés par les critiques** émises aussi bien par le *National Audit Office* britannique que par le Vérificateur général québécois. Dans les faits, le gain financier de ce levier n'est pas systématiquement démontré et le PPP **placerait les acteurs publics dans une situation d'asymétrie** (d'information, de négociation,...), **voire de « captivité », en raison :**

- ◆ **d'un manque de concurrence effective dans le choix des cocontractants privés** pour permettre aux acteurs publics de pleinement négocier leurs tarifs, le prix des PPP ne reflétant dès lors pas les coûts réels du marché ;
- ◆ **d'un manque de visibilité sur les coûts globaux des projets**, et ce à deux niveaux, à savoir **sur les coûts de construction**, lors de la négociation du contrat, mais aussi, à moyen terme, **sur les coûts de maintenance**, lors de la phase d'exploitation. Accusant une relative asymétrie d'informations, les partenaires publics n'ont pas toujours les moyens de **maîtriser l'évolution des coûts de projets**, induisant potentiellement une « rigidité » de la dépense publique, engagée dans des contrats courant sur plusieurs décennies ;
- ◆ **d'un manque de suivi détaillé de la réalisation des projets**, toutes les administrations, malgré les récentes créations d'entités dédiées aux PPP (*Private Finance Units* au Royaume-Uni) ne disposant pas des compétences endogènes ni de l'expertise nécessaire pour pleinement exercer leur rôle de surveillance ;
- ◆ **d'un risque d'anti-sélection des usagers** pour les projets dont l'exploitation est également assurée par le cocontractant, notamment dans le domaine de la santé, en refusant de traiter les cas les plus lourds par manque de rentabilité.
- ◆ **d'un manque d'objectivation de l'efficacité accrue des PPP**, reposant sur l'idée selon laquelle le surcoût du financement privé (par rapport au triple A public) serait compensé par les gains d'innovation et de gestion - les PPP ayant, dans les faits, aussi été privilégiés dans la mesure où les dettes et les actifs des projets sont placés **hors bilan**. Au **Québec**, un rapport du Vérificateur général démontre que le projet de modernisation des CHU de Montréal aurait été conduit de manière plus économique en mode traditionnel. Par ailleurs, de manière plus conjoncturelle, **l'efficacité des PPP fait plus encore débat dans le contexte de la crise économique de 2009**, en raison du renchérissement du coût du financement sur les marchés financiers (marges requises des PFI passées de 1 % à 2,5 % entre 2007 et 2009).

Ces constats soulèvent une interrogation plus générale sur la justification du recours aux PPP, levier de modernisation de l'État qui appelle une réflexion sur de meilleures conditions de négociation des partenariats, une maîtrise accrue des coûts d'exploitation, une démonstration en amont du gain net d'efficacité par rapport à un financement public, et enfin une capacité de suivi accrue en interne pour les parties publiques.

Seconde forme d'association du secteur privé, l'externalisation présente un développement plus modeste dans la plupart des pays étudiés, **mais qui tend à se renforcer sous l'effet des processus de mutualisation administrative, induisant des externalisations touchant principalement les fonctions support** (nettoyage, sécurité, systèmes d'information, RH,...), comme l'illustre la création au Royaume-Uni du *National Health Service Shared Business* (NHS SBS). Le recours aux entreprises privées peut toutefois concerner des domaines autres que les seules fonctions support, et **toucher des politiques inscrites au cœur de la délivrance des services publics aux citoyens** (accompagnement des demandeurs d'emploi en Suède, services de tutelle financière en Finlande).

Rapport

À la date de la mission, **la Suède constitue un exemple de recours à l'externalisation relativement avancé**, non seulement **au niveau de ses agences, avec des externalisations de leurs fonctions support** (budget annuel compris entre 20 et 25 Md€), mais aussi **au niveau des municipalités, dont la part des services externalisés a doublé entre 2000 et 2008** (passée de 8 % à 16 %), touchant de fait **des politiques publiques stratégiques**, telles que l'éducation, la santé, les soins aux personnes âgées et les infrastructures. Ces évolutions se sont en outre accompagnées **d'une évolution du profil des acteurs privés assurant ces externalisations** : d'après les études du *think tank* SNS, les structures impliquées dans la fourniture des services sociaux, traditionnellement de forme associative, présentent pour plus de 75 % d'entre elles un statut à but lucratif à la date de la mission.

À défaut de bilans officiels sur les gains permis par le recours aux acteurs privés, **l'externalisation présente à la date de la mission un bilan contrasté**, relativement efficace sur les fonctions support (économies de 250 M £ attendues d'ici 2015 du NHS *Shared Business Services* créé en 2005), mais **plus mitigé** dans l'accompagnement des chômeurs ou l'éducation en Suède.

D'ampleur encore modeste, **l'externalisation apparaît ainsi comme un levier de réforme de l'État en devenir**, porté par les récentes dynamiques de mutualisations administratives, et appelant **une certaine vigilance** quant à sa portée sur la productivité des services publics.

Au-delà des PPP et de l'externalisation, **deux autres modalités d'association du secteur privé à la réalisation des services publics sont à l'œuvre** à la date de la mission, à travers :

- ◆ **un approfondissement du recours au secteur privé non lucratif**, dit « *Third sector* » au Royaume-Uni, recouvrant une grande diversité d'acteurs (associations de bénévoles et communautaires, structures caritatives, coopératives, mutuelles, entreprises sociales). Structurellement impliqué dans des missions recouvrant des services publics (lutte contre l'exclusion, réinsertion), **le *Third sector*, valorisé dès 2002 sous les gouvernements travaillistes (137 M £ de subventions versées en 2008) s'est vu confié de nouvelles missions de services publics : le projet *Big Society*, lancé en 2011 par le gouvernement de coalition de David Cameron, ouvre ainsi aux associations et aux entreprises sociales la possibilité de proposer aux collectivités locales de gérer un service public à leur place, ou de racheter les bâtiments publics (piscines, bibliothèques,...) qu'elles ne seraient plus en mesure d'entretenir, le *Third sector* prenant *de facto* le relais des réductions budgétaires publiques ;**
- ◆ **une mobilisation de réseaux de distributeurs délivrant déjà des services** (publics ou privés), **auxquels s'ajoute une mission supplémentaire de service public**, contre rémunération : c'est le modèle développé **en Italie par le projet *Reti amice*** (« réseaux amis »), lancé en 2008 et comprenant au 1^{er} janvier 2011 un maillage de **60 000 guichets physiques, composés des Postes italiennes, des buralistes, des notaires, des banques et des chambres de commerce**, délivrant, **en contrepartie d'une commission** sur le prix du service délivré, **plusieurs services publics** (informations publiques, production des documents d'état-civil et services de paiements publics) - des projets d'extension étant par ailleurs en cours auprès **des gares, des gendarmes, des pharmacies et des supermarchés.**

Au-delà des différents modes d'association du secteur privé (PPP, externalisation, secteur non lucratif, réseaux de distribution commissionnés), **un même constat émerge** : celui de la difficulté à pouvoir apprécier l'impact concret de ces différents choix d'organisation, faute d'évaluations chiffrées. Ce point souligne **la nécessité de mieux objectiver les éventuels gains d'efficacité obtenus dans la délivrance des services publics par des acteurs privés - dont le modèle d'association optimal demeure, à la date de la mission, pleinement en question.**

3. Plusieurs démarches innovantes émergent en matière de réforme de l'État, dépassant les traditionnelles méthodes de modernisation

Au-delà des grandes tendances (1) et des principaux débats (2) soulevés par la réforme de l'action publique, **certaines évolutions de l'action publique relevées lors de la mission se distinguent par leur caractère particulièrement innovant**, voire les remises en cause qu'elles opèrent vis-à-vis des méthodes « traditionnelles » des stratégies de réforme de l'État.

À défaut de pouvoir en dresser un panorama exhaustif, **trois démarches** ont particulièrement retenu l'attention de la mission, au regard **de leur nouvelle approche** :

- ◆ **de la décentralisation**, à travers une méthodologie renouvelée des compensations financières aux collectivités, substituant aux niveaux historiques des dépenses un nouveau mode de calcul ;
- ◆ **de l'organisation même de l'État**, engagé dans une dynamique de **décloisonnement administratif** conduisant à l'émergence d'**une administration « unifiée »**, appliquant des règles de gestion et des outils toujours plus partagés, en vue de la constitution d'une entité publique plus souple, plus réactive, et ainsi plus à même de conduire ses stratégies de réforme ;
- ◆ **de la simplification administrative**, dépassant le traditionnel outil des *Standard Cost Model* (SCM) pour partir de l'identification des besoins prioritaires des usagers, dans une démarche participative et axée sur la mesure de la satisfaction de ses usagers - entreprises comme citoyens.

3.1. Une nouvelle approche de la décentralisation : en Italie, la méthodologie des « coûts standard » pour les transferts aux collectivités locales

Engagée dans un processus de fédéralisme fiscal, visant à renforcer l'autonomie des collectivités locales en les dotant de ressources propres, **l'Italie** développe, pour accompagner ses transferts de compétences principalement intervenus entre 1997 et 2001, **une méthodologie innovante, consistant en la définition du coût standard de la délivrance de chaque service public.**

Cette méthode se distingue des outils de gestion traditionnels de la décentralisation, dans la mesure où elle substitue aux niveaux historiques des dépenses **la détermination du « juste prix » de prestation d'une politique publique donnée**, en vue d'éviter que le financement par l'État (par subvention ou par transferts fiscaux) ne soit alloué à des prestations de services publics inefficaces.

À cette fin, deux instituts, la SOSÉ (*Società per gli studi di settore*) et l'IFEL (*Istituto per la finanza e l'economia locale*), ont été mandatés par le Parlement pour **élaborer la méthodologie de calcul des coûts standard des services publics**, en établissant une cartographie des services existants, une définition des différents modèles organisationnels retenus, une analyse du niveau de prestation offert, puis le calcul des coûts standard.

En cours de lancement à la date de la mission, cette méthodologie s'inscrit **dans un processus de trois ans**, commençant par **une phase de collecte des données auprès des collectivités locales**, sur la base des questionnaires rédigés suite à trois mois de concertation avec des responsables locaux et adressés aux collectivités le 31 janvier 2011. Les réponses des collectivités doivent permettre d'évaluer **le coût réel de chaque service fourni par la collectivité**, qu'il s'agisse de fonctions de gestion administrative ou de missions de service public (police, école, transports locaux, secteur social, gestion du territoire), tout en prenant en compte les caractéristiques de la collectivité (en matière de population, de territoire d'implantation et de modalités de prestation des services).

Rapport

À partir de l'exploitation consolidée des questionnaires, les deux instituts sont chargés d'élaborer plusieurs méthodologies pour **l'élaboration de la « structure de coûts » des principales fonctions des collectivités**, à partir de l'étude de 800 à 900 variables, qui seront présentées devant la Commission technique paritaire pour la mise en œuvre du fédéralisme fiscal (composée de représentants des ministères, des régions, des provinces, des communes, de la Chambre des députés, du Sénat et de l'institut de statistique italien). Cette « structure de coûts » doit consister en une échelle de prestations, regroupant chaque sous-fonction et son coût associé par groupes de communes, du moins cher au plus cher, dans des conditions rendues égales. Afin d'assurer le maximum de fiabilité de ces données, la SOSÉ croisera les réponses aux questionnaires avec les données officielles fournies par l'ISTAT (Institut de statistiques italien), le ministère de l'intérieur et le ministère de l'économie.

Enfin, le législateur aura la responsabilité, avant le 31 octobre 2011, de retenir une des méthodologies proposées, et de **fixer le standard de qualité souhaité** - à la lumière duquel les instituts détermineront les coûts standard de délivrance des services.

Si cette méthode est confrontée à plusieurs défis à la date de la mission, tant en matière de participation des collectivités aux questionnaires (retards, réponses incomplètes,...) **qu'au regard du calendrier contraint** du projet d'élaboration de la « structure des coûts », **cette démarche constitue toutefois une approche innovante de la notion d'efficience publique**, dont il conviendra de suivre la portée pratique.

3.2. Une nouvelle approche de l'organisation administrative, engagée dans un processus d'unification externe mais aussi interne - poursuivant l'objectif d'une administration décloisonnée, interopérable, unifiée

La réforme de l'État s'est fréquemment accompagnée d'efforts de décloisonnement et de fusion des processus administratifs. Cette dynamique s'applique aussi bien aux outils publics qu'à l'organisation même des administrations dans leurs relations avec les usagers.

S'agissant des outils, on observe, depuis le début des années 2000, porté par l'essor des NTIC, **le déploiement de sites administratifs uniques** au Royaume-Uni (www.direct.gov.uk pour les particuliers et www.businesslink.gov.uk pour les entreprises), en Finlande (« suomi », portail unique d'accès à l'ensemble des services publics en ligne de l'État et des municipalités lancé en 2002), comme dans d'autres pays. Ces sites, dotés d'une dimension à la fois informationnelle et transactionnelle, s'appuient en outre sur **des dispositifs d'identifiant unique** (identifiant DIGiD aux Pays-Bas) et de **dossier client numérique** permettant de réduire les cas d'informations demandées plusieurs fois aux citoyens, tout en générant des économies (diminution entre 2007 et 2010 de - 35 % des coûts de gestion concernés aux Pays-Bas via l'interopérabilité offerte par le *Digitaal Klantdossier*).

S'agissant de l'organisation des administrations, la même tendance est à l'œuvre, pouvant conduire, au terme de fusions des services administratifs, à **la création de guichets uniques pour les citoyens**. Une des réalisations les plus abouties de cette dynamique réside dans la création de **Service Canada, guichet administratif fédéral unique**. Multi-canal (Internet, téléphone, accueil physique), ce portail créé en 2005 comprend à la date de la mission un réseau de 600 guichets physiques, regroupant de très nombreuses prestations fédérales, délivrées par des équipes administratives polyvalentes. Si ce service présente encore des marges de progression sur sa dimension transactionnelle, il recueille néanmoins **un taux de satisfaction élevé des usagers (83 % en 2008)**, et est engagé dans la signature d'accords supplémentaires avec les ministères fédéraux comme avec le niveau provincial ou municipal, pour se rapprocher d'institutions similaires.

Rapport

Cette unification dans la délivrance des services aux citoyens est également à l'œuvre entre différents acteurs publics, dans le but de créer des « services conjoints » avec, **en Finlande**, depuis 2005, **le rapprochement des structures de l'État et des municipalités dans les zones rurales** à faible densité de population : fin 2009, **200 guichets administratifs uniques** couvrent 53 % du total des communes finlandaises, avec un champ de missions incluant les services municipaux, de police locale, de demande d'assurance-chômage, les services fiscaux aux particuliers et les services de sécurité sociale.

Dans le même esprit, la Suède a conduit depuis 2008 **un projet de regroupement des guichets de trois de ses principales agences** (emploi, impôts et sécurité sociale), ayant abouti à **la création, au 1^{er} janvier 2011, de guichets uniques** (« *one shop stop* ») **dans 290 municipalités**, dans le but d'améliorer le fonctionnement, l'accessibilité et la lisibilité des services publics **par leur regroupement géographique en un seul et même lieu physique**.

Au-delà de cette dynamique, déjà bien engagée, de création de points d'entrée « unique » (virtuels ou réels) des citoyens vis-à-vis du service public, et des défis qu'il lui reste à dépasser (enjeux d'interopérabilité entre les services regroupés, notamment au niveau informatique ; articulation entre *front-office* et *back-office*, enjeux de formation des agents pour leur garantir une réelle polyvalence, extension du périmètre des services, incluant ou non les collectivités), une tendance intéressante est à l'œuvre aux Pays-Bas, où **la démarche d'« unification » administrative s'applique également, en interne, à l'administration centrale**, dans l'optique de faire de l'administration d'État une structure de plus en plus « fongible » et intégrée.

Une dynamique de mise en cohérence et d'horizontalité accrues au sein même de l'administration a certes déjà pu être observée, principalement dans **certains pays anglo-saxons** (Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni), dans la lignée des modèles du « *joined-up government* » (JUP) et du « *whole of government* » (WoG), plaidant pour davantage **de fluidité dans l'action administrative**, en réaction aux risques de cloisonnement et de fragmentation de la conduite des politiques publiques, provoqués par la logique largement verticale du *New Public Management*. **Cette démarche a toutefois connu une mise en œuvre contrastée**, réputée tantôt coûteuse, tantôt chronophage, et non adaptée à tous les niveaux de gouvernement⁹.

À cet égard, la démarche engagée aux Pays-Bas à la date de la mission constitue une initiative particulièrement intéressante d'harmonisation, voire de « globalisation » de l'administration, conduite en interne, au niveau central, à travers **l'harmonisation :**

- ◆ **des conditions de rémunération** des agents publics de tous les ministères, se traduisant par **l'adoption d'une grille salariale indiciaire unique** ;
- ◆ **des postes et des responsabilités** pouvant incomber aux agents publics, à travers l'adoption d'une définition unique ;
- ◆ **des conditions de travail**, avec la création d'un **environnement de travail numérique partagé**, en cours de déploiement à la date de la mission, et le développement de **badges d'accès unique** pour tous les ministères ;
- ◆ **des logos des ministères et de leurs agences exécutives**, à travers **l'adoption d'un logo unique pour l'État néerlandais**.

⁹ "The whole-of-government approach - regulation, performance, and public-sector reform", Tom Christensen, Per Lægneid. Stein Rokkan Centre for Social Studies, UNIFOB AS, August 2006.

Cette démarche d'« unification » de l'État aux Pays-Bas poursuit **l'objectif d'une administration centrale unifiée, présentant une souplesse** (mobilité facilitée des agents) **et une réactivité** (capacité de réorganisation en cas de réformes) **accrues** avec, à terme, une évolution possible vers **une disparition des entités ministérielles** en tant que telles, pour former **une administration centrale unique**, pleinement intégrée dans ses modes de fonctionnement non plus exclusivement vis-à-vis de ses usagers, mais également, ici, vis-à-vis de ses agents.

3.3. Une nouvelle approche de la simplification administrative, partant de l'identification des besoins prioritaires des usagers, dans une démarche participative et axée sur la mesure de la satisfaction

La simplification administrative constitue un des leviers majeurs de la réforme de l'État. Concernant aussi bien les relations de l'administration **avec les particuliers** qu'**avec les entreprises**, la simplification a connu **un essor accéléré** à la faveur du développement des nouvelles technologies de l'information (NTIC). Le début des années 2000 a ainsi été **le cadre privilégié de lancement de plans de réduction des charges administratives dans plusieurs pays**, tels que les initiatives de l'Agence pour la simplification administrative (ASA) **en Belgique**, créée en 1998 (aussi connue sous le nom de « Kafka »), **le Pro-enterprise Panel lancé à Singapour** en 2000, **l'initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie** menée au Canada entre 2004 et 2009, **le projet Better Regulation** conduit au Royaume-Uni depuis 2005 (*Administrative Burden Reduction Programme*), ou encore **les programmes « Simplex »** conduits au Portugal à partir de 2006. Cette dynamique est en outre encouragée au sein de l'Union européenne par **l'objectif de réduction de - 25 %** des charges administratives entre 2007 et 2012 du programme « Mieux légiférer » de la Commission.

Dans les faits, les démarches de simplification n'ont pas toujours atteint leurs cibles, comme l'illustre le cas de la réduction des charges pesant sur les entreprises : à la date de la mission, à l'exception du Royaume-Uni (réduction effective de - 25 %), **la plupart des pays se situent en-deçà de leurs ambitions initiales**, avec des taux de - 7 % de réduction nette aux Pays-Bas ainsi qu'en Suède. Ces efforts n'ont en outre **quasiment pas modifié le ressenti des entreprises sur le poids des charges administratives**, perçues de manière quasi identique : en Suède, malgré des efforts particulièrement développés dans certains secteurs (la réduction moyenne nette de - 7 % recouvre des réductions sectorielles plus importantes, de - 39,8 % dans l'énergie et de - 36,5 % dans l'agroalimentaire), **trois quarts des entreprises sondées en 2010 affirment n'avoir pas perçu d'amélioration**.

Ce bilan contrasté a mis en lumière l'utilité de repenser les démarches de simplification administrative, appelant un changement de méthode, allant au-delà du seul outil des *Standard Cost Model* (SCM), pour intégrer davantage **les attentes des citoyens et des entreprises**.

On observe ainsi un phénomène **d'inversion de la dynamique de simplification, basculant d'une logique descendante** (expliquant notamment la faiblesse du ressenti des entreprises, la majorité des efforts de réduction portant sur des textes déjà inusités) **vers une logique « ascendante »**, c'est-à-dire **partant de l'identification des principaux motifs de complexité perçus par les usagers**.

Les évolutions de méthode de la simplification administrative aux Pays-Bas témoignent de cette prise de conscience, à travers le développement de nouveaux dispositifs. Ainsi, **une ligne téléphonique** a été ouverte en 2004 pour recueillir et **traiter les réclamations des usagers néerlandais**, et établir **une typologie des principales sources administratives d'« irritations » des citoyens**. Dans le prolongement de cet outil, les Pays-Bas ont organisé en 2007 **une consultation nationale**, ayant permis d'**identifier les dix principaux points à améliorer** pour les citoyens dans leurs relations avec l'administration, sur la base desquels des **plans d'action ont été adoptés en 2008** par chaque ministère responsable de la mise en œuvre des simplifications correspondantes.

Ces évolutions attestent d'un tournant dans la conduite de la simplification administrative, partant de l'expression des besoins prioritaires des usagers, voire **invitant tous les citoyens** (et non un simple panel), **de manière plus participative** encore, à formuler les démarches de simplification prioritaires à conduire.

En Italie, une consultation publique intitulée *Bureaucrazia: diamoci un taglio* (« bureaucratie : vos idées pour simplifier ») a ainsi été **lancée en novembre 2009 pour recueillir les suggestions des citoyens et des entreprises**, ayant permis d'identifier la réduction du temps d'attente et l'interopérabilité des administrations comme attentes majeures. De même, **au Canada, une consultation publique des entrepreneurs est ouverte depuis janvier 2011 sur le site Internet de la Commission sur la réduction de la paperasse (CRP)**, incitant les chefs d'entreprise à participer directement (par questionnaire ou contribution libre) à la définition des mesures de simplification à engager, en complément de l'organisation de **tables rondes de consultation auprès des PME en 2011**.

Cette nouvelle méthodologie de la simplification administrative s'accompagne en outre, à la date de la mission, **de plusieurs évolutions**, tendant à **mettre l'accent sur :**

- ◆ **un pragmatisme accru, avec une organisation des services publics par événements de vie** - naissance, mariage, décès... - (Suède, Canada, Pays-Bas,...) et, plus spécifiquement pour les entreprises, une meilleure prise en compte du **principe européen de proportionnalité des charges administratives**, suivant la taille et le secteur concerné (exemple du projet italien d'introduire des mesures spécifiques de simplification pour les 4,5 millions de PME italiennes) ;
- ◆ **l'accessibilité des services électroniques pour le plus grand nombre d'usagers**, impliquant notamment une réflexion sur une utilisation des téléphones portables pour simplifier davantage encore les relations des citoyens aux services publics (ex. en Suède de la délivrance des accusés de réception de déclaration fiscale réalisée **par sms** de l'agence des impôts) ;
- ◆ **la mesure de la satisfaction des usagers du service public**, la simplification se doublant de l'essor de dispositifs de mesure de la qualité de l'action administrative (enquêtes nationales *Citizen first* et « outil de mesures communes » au Canada, *Common assessment framework* - CAF en Finlande, enquêtes des « Cinq promesses » aux Pays-Bas). Parmi ces derniers, **le dispositif italien *Mettiamoci la faccia* appelle une attention particulière** : au-delà des enquêtes annuelles et des sondages sur panel, cet outil créé en 2008 permet en effet de **mesurer la satisfaction de l'utilisateur en temps réel**, à travers un mécanisme d'émoticons (sur borne aux guichets, par téléphone comme sur Internet). À terme, *Mettiamoci la faccia* devrait en outre s'accompagner d'un **dispositif de comparaison géo-localisée du taux de satisfaction des usagers au sein des différentes administrations**, les citoyens étant à même d'identifier les structures affichant la plus grande qualité de service rendu.

4. Faits marquants et principaux enseignements sur la réforme de l'État dans les six pays visités par la mission

4.1. Canada

4.1.1. L'État fédéral canadien, en réforme continue depuis 1985, s'est profondément modernisé sous la double impulsion de la dégradation budgétaire fédérale et de l'évolution des attentes des citoyens

Si par son ampleur la « Revue des programmes » (1994-1997) constitue l'étape la plus médiatisée à l'étranger de la réforme de l'État au Canada depuis 1985, elle s'inscrit davantage dans un **contexte de modernisation continue de l'État** qu'en tant qu'initiative isolée. Les réformes structurantes mises en œuvre au niveau fédéral depuis 1985 ont été principalement motivées par **la lutte contre le déficit budgétaire fédéral** et par **l'évolution des attentes des citoyens envers l'administration publique**. Plus récemment, depuis 2007¹⁰, un mouvement de **responsabilisation accrue des gestionnaires** de l'administration publique s'est traduit par le **renforcement de certaines procédures de contrôle** :

- ◆ la nécessité d'une maîtrise accrue des dépenses publiques s'est imposée dès le milieu des années 1980, face à la dégradation continue du solde budgétaire fédéral, qui a atteint **- 5,5 % du PIB** en **1993** et a motivé la mise en œuvre de la « **Revue des programmes** » fédérale de **1994**. Le rétablissement d'un solde excédentaire dès 1997(+ 1,1 % du PIB) a progressivement assoupli les objectifs de réduction de la dépense fédérale au cours des années 2000. La nécessité de conduire de **nouvelles coupes budgétaires** s'est réaffirmée en **2009**, alors que le déficit public consolidé atteignait **- 4,5 % du PIB**¹¹ suite à la **crise financière de 2008** ;
- ◆ parallèlement, dès 1995, les attentes des citoyens en matière de **simplification des démarches administratives** et de **qualité des prestations de service public** se sont renforcées, sous le double effet de l'émulation générée par l'informatisation croissante des services du secteur privé et du recours accru aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), incitant l'**État** fédéral canadien à engager des réformes **davantage axées sur les nouvelles attentes des citoyens** ;
- ◆ enfin, la médiatisation de l'**« affaire des commandites »**¹² en **2005** a entraîné un mouvement de **redevabilité accrue** de l'administration devant les citoyens qui s'est traduit par une **responsabilisation renforcée** des gestionnaires publics à travers la création de **nouvelles obligations de procédures de contrôle et de compte-rendu**, notamment dans les domaines de l'audit interne et du contrôle financier.

¹⁰ Suite au vote de la Loi fédérale sur la responsabilité en décembre 2006.

¹¹ Source : FMI.

¹² Relative à l'usage de fonds publics fédéraux pour financer une opération médiatique visant à contrecarrer les actions du Parti québécois en faveur de la souveraineté du Québec entre 1997 et 2003.

4.1.2. La réforme de l'État canadien s'appuie sur l'amélioration des services aux citoyens, l'optimisation de la dépense publique fédérale et le déploiement d'une gestion plus performante

4.1.2.1. Le Canada a déployé depuis 2004 des dispositifs efficaces de simplification administrative, pour les entreprises comme pour les citoyens

Pour les entreprises, la mise en œuvre de l'« Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie » entre 2004 et 2009, a permis de réduire de 20 % la charge administrative¹³.

Face aux résultats encourageants mais encore **perfectibles** mesurés à la suite de cette initiative (en 2008, seules 10 % des entreprises ont connaissance de ces initiatives et estiment qu'elles leur ont **permis d'économiser** du temps et/ou de l'argent¹⁴), ce travail d'allègement des formalités et de simplification des procédures incombant aux entreprises est poursuivi par la « Commission de la réduction de la paperasserie », créée en 2010, qui a organisé des consultations publiques d'entreprises pour recueillir leurs propositions sur le sujet et doit formuler de nouvelles recommandations à l'automne 2011.

Pour les citoyens, la réalisation fédérale la plus emblématique a consisté en la création, en 2005, de **Service Canada**, guichet unique multi canal (600 guichets physiques, un site Internet et une centrale téléphonique), initialement mis en œuvre afin de délivrer les programmes sociaux proposés par le ministère Ressources humaines et développement des compétences Canada (RHDC), à savoir **les prestations de pensions de retraite du Régime de pensions du Canada, les prestations d'assurance-chômage, les prestations de « protection des aînés » et les pensions d'invalidité pour les anciens combattants**, et qui a progressivement conclu des partenariats avec d'autres ministères, tel celui conclu en 2005 avec le ministère des affaires étrangères pour la **délivrance des passeports**.

Connu de 63 % des Canadiens, Service Canada recueille 83 % de satisfaction des usagers en 2008¹⁵. Ce guichet unique, à la fois informationnel et transactionnel pour de multiples prestations fédérales, constitue une **avancée majeure en termes de simplification administrative**, même si son développement fait face à trois enjeux à la date de la mission : son extension à de nouveaux ministères à travers la signature d'accords de partenariat basés sur le volontariat des ministères fédéraux¹⁶, son articulation avec les institutions similaires au niveau provincial (ex. « Service Québec ») et l'élargissement du volet transactionnel de son site Internet, encore relativement réduit à la date de la mission.

4.1.2.2. L'instauration dès 2000 d'une démarche axée sur les citoyens a permis d'augmenter la satisfaction des usagers à l'égard des services publics

La satisfaction des usagers est devenue une préoccupation croissante de l'administration fédérale à partir de 1998. L'action du **Réseau des services axés sur les citoyens**, créé à cette date, a permis de construire un outil de mesure de la satisfaction des usagers : **l'Outil de mesures communes**, basé sur les enseignements tirés de l'enquête « **Les citoyens d'abord 1998** ».

¹³ Objectif de réduction de 20 % des formalités administratives d'information et de mise en conformité réglementaire inscrit au budget 2007 et réalisé à fin 2009.

¹⁴ D'après une étude menée par Statistique Canada auprès de 30 000 PME et portant sur la période 2004/2008.

¹⁵ La dernière enquête (2008) sur la « Satisfaction de la clientèle de Service Canada » réalisée par des cabinets de conseil externes révèle qu'en 2008, 83 % des usagers de Service Canada sont satisfaits ou très satisfaits des prestations de Service Canada.

¹⁶ Service Canada ne dispose pas de mandat obligeant les ministères autres que son ministère de tutelle à avoir recours à ses services et doit démarcher les ministères.

Rapport

Cet outil de sondage auprès des citoyens s'est largement répandu dans l'administration fédérale lors du lancement en 2000, par le Conseil du Trésor, du « **Plan quinquennal d'amélioration des services** » obligeant les ministères fédéraux à **mesurer la satisfaction des usagers** et à en faire état dans leur rapport de performance annuel. Dans la même logique, la mise en œuvre de services axés sur les citoyens constitue, depuis la création du **Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) en 2003**, constitue l'une des composantes de l'évaluation de la performance des sous-ministres (équivalents des secrétaires généraux), ce qui contribue à en renforcer l'importance.

Entre 1998 et 2008, notamment sous l'effet de ces mesures et de mesures similaires mises en œuvre par les gouvernements provinciaux, la satisfaction globale des canadiens pour les services publics des trois niveaux de gouvernement (fédéral, provincial et municipal) a crû de huit points¹⁷.

4.1.2.3. La Loi fédérale sur la responsabilité de 2006 a introduit deux leviers de renforcement de la transparence envers les citoyens

La Loi fédérale sur la responsabilité (LFR) de 2006 a introduit deux mesures phares de renforcement de la transparence du gouvernement : **l'extension de la portée de la Loi sur l'accès à l'information et la création du poste de Directeur parlementaire du budget.**

La Loi sur l'accès à l'information, entrée en vigueur en 1983, donne accès, sur demande des citoyens et de manière payante, à une **large gamme d'informations** sur la gestion de l'administration fédérale, au-delà des publications officielles des ministères. **Son élargissement en 2006, dans le cadre de la LFR, à 17 organismes publics supplémentaires** (dont, notamment, le bureau du Vérificateur général et le bureau du directeur général des élections), **a permis d'étendre le périmètre de la transparence au sein du gouvernement fédéral canadien.**

Parallèlement, **la création du poste de Directeur parlementaire du budget**, prévu dans la LFR de 2006 et doté en **2008** pour la première fois, a contribué à renforcer la **transparence budgétaire du gouvernement** vis-à-vis du Parlement et des citoyens. Sa mission consistant à fournir au Parlement une analyse **indépendante sur l'état des finances publiques fédérales**, notamment au moyen de rapports accessibles aux citoyens, ce nouvel acteur du paysage institutionnel contribue à une **transparence accrue des finances publiques.**

4.1.2.4. Le Canada est inscrit dans la révision stratégique depuis 1985 dont le plus récent volet, à la date de la mission, est constitué des « Examens stratégiques » qui devraient générer 1,3 Md \$CA d'économies annuelles dès 2011

Le Canada s'inscrit dans une tradition d'examen stratégique des programmes ministériels fédéraux depuis 1985 afin de réaliser la meilleure allocation possible et l'optimisation des ressources des ministères au regard de l'évolution des priorités des Canadiens :

- ♦ **en 1985, le Comité Nielsen a conduit en 18 mois un passage en revue de l'ensemble des programmes.** S'il n'a pas atteint ses objectifs de réduction des dépenses publiques (**500 M \$CA¹⁸** d'économies effectives réalisées sur les **7 Md \$CA** d'économies initialement identifiées par le comité), il a toutefois contribué à sensibiliser l'opinion publique à la question de la lutte contre le déficit budgétaire ;

¹⁷ La cote moyenne de 26 services publics de tous les niveaux de gouvernement a crû de 64 à 72 sur 100 entre la première (1998) et la dernière (2008) enquête des « Citoyens d'abord », coordonnées par le RSAC.

¹⁸ Estimation du Conseil du Trésor à partir du budget fédéral de 1987.

Rapport

- ◆ entre **1994 et 1997**, la « **Revue des programmes** » a mis en œuvre des coupures budgétaires massives, ayant permis la résorption du déficit budgétaire dès 1997 ;
- ◆ en **2003**, une **revue des programmes** ministériels a été lancée pour diminuer les dépenses de l'ensemble des ministères à hauteur de 1 Md \$CA - cette initiative a toutefois été **abandonnée** suite aux élections fédérales de 2004 ;
- ◆ entre **2007 et 2010**, le « **processus d'examen stratégique** » a été mis en œuvre afin d'examiner en **quatre ans** l'ensemble des programmes ministériels. Dans un premier temps centré sur l'approfondissement de la culture de la performance davantage que sur des coupures budgétaires massives, il a évolué en outil de coupes budgétaires face à la réapparition d'un déficit fédéral en 2009 lié à la crise économique, et doit permettre dès **2011** de générer **1,3 Md \$CA** par an d'économies.

Ces démarches présentent deux caractéristiques majeures : la volonté d'inscrire la gestion publique dans un **exercice régulier d'examen stratégique** et d'en assurer l'**appropriation par les ministères**, auteurs des plans permettant d'atteindre les cibles assignées.

La « **Revue des programmes** » de 1994 a permis la réalisation de coupes budgétaires massives qui se sont accompagnée d'une forte réduction des effectifs fédéraux : **-10 % en moyenne** pour les dépenses de fonctionnement des ministères et des agences entre **1994 et 1997** et **-20 %** pour les effectifs fédéraux (passés de 405 000 en 1993 à 330 000 en 1998, sous l'effet de mesures d'incitation au départ).

Parallèlement les **dotations budgétaires fédérales aux provinces** ont été réduites à hauteur de **-6,6 Md \$CA** entre **1996 et 1998** (-20 %). Face à ces réductions, la dette nette des provinces a crû de **+39 %** entre **1993 et 1997**, passant ainsi **de 23 % à 30 %** de la dette publique nette consolidée entre 1990 et 1998 : l'assainissement des finances fédérales généré par la « Revue des programmes » s'est par conséquent également traduit par un **effet de « report » sur l'endettement provincial**. Le rapide redressement budgétaire induit par la « Revue des programmes » a été renforcé par **deux leviers conjoncturels** : d'une part, la **situation excédentaire du programme fédéral d'assurance emploi**, dont le surplus a été reporté au budget fédéral (**57 Md \$CA** cumulés entre 1992 et 2007), et d'autre part la **prise économique** survenue dès 1995.

La résorption du déficit budgétaire fédéral dès 1997 (+1,1 % du PIB) et le maintien d'un solde fédéral excédentaire entre 1997 et 2008 ont progressivement **assoupli les objectifs de réduction de la dépense fédérale au cours des années 2000** et contribué à expliquer l'abandon, un an après son annonce en 2004, de la **revue des programmes ministériels de 2003**, lancée pour diminuer les dépenses de l'ensemble des ministères à hauteur de 1 Md CAD.

Plus récemment, entre **2007 et 2010**, les « **Examens stratégiques** » ont été mis en place **dans l'objectif d'obtenir des gains de productivité au niveau fédéral pour financer de nouvelles priorités** (par exemple, au ministère de la santé, le développement de nouvelles technologies de consultation médicale à distance). Suite à la **dégradation budgétaire de 2009**, ces « Examens stratégiques » se sont progressivement transformés en **outil de réduction** de la dépense publique fédérale avec pour cible de réduction **5 % des dépenses ministérielles de programmes**. Le processus, achevé à la fin de l'année 2010, devrait générer, dès 2011, **1,3 Md \$CA** par an d'économies brutes¹⁹, ce qui correspond à **1,2 %** des dépenses de programmes prévues pour 2011 (112 Md \$CA²⁰).

¹⁹ Ces économies ne tiennent pas compte du montant des réinvestissements prévus par le gouvernement à partir des économies dégagées et dont le montant n'est pas connu de la mission.

²⁰ Estimation communiquée à la mission en février 2011 par le secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

4.1.2.5. La gestion par la performance a été renforcée et a permis d'observer, entre 2004 et 2010, des améliorations tangibles et mesurables

Le « cycle de la performance » des ministères et organismes publics a été mis en place au Canada dès 1997 et a fait l'objet d'un enrichissement continu au cours des années 2000²¹, notamment en 2000 suite au « Plan quinquennal d'amélioration des services » du Conseil du Trésor, afin d'axer davantage la performance sur le service aux citoyens.

Parallèlement, la mise en place en 2003 du **Cadre de responsabilisation de gestion** (CRG) a permis de redéfinir le **dialogue de performance** entre les directeurs d'administration et le Conseil du Trésor et d'indexer davantage leur rémunération sur l'adéquation de la gestion avec les **priorités** du gouvernement, la mise en place de services **axés sur les citoyens** et les efforts déployés en gestion des **ressources humaines**. Ces efforts se sont traduits par des améliorations mesurables : entre 2003 et 2008, le pourcentage d'organismes ayant obtenu une **évaluation globale « bonne » ou « très bonne »** par le Conseil du Trésor dans le cadre du processus annuel du CRG est passé **de 51 % à 86 %**.

4.1.2.6. Le gouvernement a mis en œuvre depuis 1993 une politique de mutualisation ambitieuse qui permet notamment aux petits ministères d'avoir recours à TPSGC pour la fourniture de plusieurs services administratifs

Le ministère des Travaux publics et services gouvernementaux du Canada (TPSGC), créé en 1993, propose depuis sa création plusieurs fonctions support à l'intention du **niveau fédéral** : gestion immobilière (baux et achats), centralisation des approvisionnements, comptabilité centrale du gouvernement, gestion de la paye et soutien à la traduction et à la publication des documents officiels. Sa direction des approvisionnements centralise, de manière **obligatoire**, la passation des marchés de biens de plus de **25 000 \$CA** et de services de plus de **200 000 \$CA (31 % des marchés publics fédéraux, en volume, en moyenne, entre 2008 et 2010)**. Son périmètre, particulièrement extensif, couvre même les **achats militaires**, depuis sa création.

Si la création de TPSGC a permis aux ministères, notamment aux plus modestes, de déléguer la gestion d'une partie de leurs fonctions supports et administratives, il n'existe pour autant, à la date de la mission, **aucune étude publique permettant de documenter les gains financiers apportés par cette mutualisation**. En revanche, la **mutualisation de certains marchés publics** a permis de générer des économies, le dernier exemple en date (renégociation des contrats de téléphonie mobile de l'administration fédérale début 2011) fait état de **184 M \$CA** d'économies attendues en six ans.

4.1.3. La masse salariale, depuis la fin de la « Revue des programmes » en 1999, a crû rapidement (+ 4,7 % par an) mais de manière inférieure au PIB nominal sur la même période (+ 6,3 %)

La croissance de la masse salariale de l'emploi public total (fédéral, provincial, local et entreprises publiques) entre 2000 et 2010 (+ 4,7 % par an, en moyenne) a été soutenue mais est restée maîtrisée puisque inférieure à la croissance moyenne annuelle du PIB sur la même période (+ 6,3 %).

²¹ L'« Initiative d'amélioration des services » lancée par le Conseil du Trésor en 2000 introduit, par exemple, l'obligation d'introduire la mesure de la satisfaction des usagers aux rapports ministériels de rendement.

Rapport

Elle a été **particulièrement importante dans les provinces** (+ 5,3 % par an en moyenne), conforme à la moyenne de l'ensemble de l'emploi public au niveau fédéral et dans les entreprises publiques (+ 4,7 % par an en moyenne) et plus modérée que la moyenne au niveau local (+ 4,1 % par an en moyenne). Ces différents taux de croissance expliquent que **la part des provinces au sein de la masse salariale de l'emploi public total se soit légèrement amplifiée entre 2000 et 2010** au détriment de l'emploi public local : en 2010, la part de la masse salariale représentée par l'emploi public provincial s'élève à 46 % (contre 43 % en 2000) et celle représentée par l'emploi public local s'élève à 28 % (contre 30 % en 2000). **Les parts respectives de l'emploi public fédéral et des entreprises publiques sont restés stables entre 2000 et 2010 à respectivement 17 % et 10 % du total.**

Après la réduction de - 20 % induite par la « **Revue des programmes** » entre **1993 et 1998**, **la croissance de l'emploi public fédéral a repris dès 1999**, pour comptabiliser au final, entre 2000 et 2010, une croissance de + 2,6 % par an en effectifs et de + 4,7 % par an en masse salariale, sous l'effet de la hausse des effectifs et des revalorisations salariales sur cette période. Si la fonction publique fédérale a ainsi retrouvé, dès 2008, le niveau d'effectifs de 1993, le nombre de fonctionnaires fédéraux par habitant en 2008 (**12,1** pour 1 000 habitants) est cependant **inférieur** à celui de 1993 (**14,1** pour 1 000 habitants), et traduit une **réduction durable du poids proportionnel de l'État fédéral** au sein de la population canadienne. En ce qui concerne le statut d'emploi, à la date de la mission, l'essentiel des employés publics fédéraux soumis à la **loi d'emploi sur la fonction publique** (LEFP) détient un contrat à **durée indéterminée (90 % en 2010)**.

4.2. Finlande

4.2.1. La réforme de l'État en Finlande s'appuie sur la prise en compte d'enjeux de moyen et de long terme visant à répondre au triple défi de la désertification rurale, de la dégradation des finances publiques et du vieillissement démographique

La réforme de l'État en Finlande s'appuie sur la prise en compte d'enjeux de moyen et long termes définis par le gouvernement avec le « Réseau du gouvernement pour l'avenir »²², en partenariat avec le fonds public pour l'innovation SITRA, et par la « Commission du futur » au niveau du Parlement. Cette vision de long terme est partagée par l'ensemble des acteurs rencontrés par la mission, que ce soit les pilotes de la réforme de l'État au ministère des finances, les gestionnaires au sein des différents ministères, les syndicats de la fonction publique et les confédérations d'entreprises, ou encore les instituts de recherche ou de formation, qui tiennent compte des enjeux de long terme de la Finlande dans leurs actions et prises de décisions.

Trois thèmes sont particulièrement déterminants : la désertification rurale de certaines régions, la dégradation des finances publiques et le vieillissement démographique :

- ◆ le territoire finlandais est étendu et de nombreuses régions et municipalités rurales font face à des problèmes de désertification (la densité de la région de Kainuu au nord-est de la Finlande est inférieure à 4 habitants/km² en 2009 et 25 municipalités rurales de l'est du pays pourraient voir leur population diminuer de - 15 % à - 30 % entre 2008 et 2030²³). Dans ce contexte, la Finlande doit répondre à la question de la délivrance de services publics de qualité dans des territoires ruraux peu denses ;
- ◆ la crise financière mondiale, survenue en 2008, a fortement touché la Finlande : la situation budgétaire s'est dégradée du fait de la croissance négative du PIB en 2009 (- 8 %) et ce malgré la reprise de la croissance dès 2010 (+ 2,1 %). D'un excédent de + 4,2 % du PIB et d'une dette publique de 34,1 % du PIB en 2008, la Finlande a basculé vers un déficit de - 2,7 % du PIB et une dette de 43,9 % du PIB²⁴ en 2009. Cette situation, si elle reste meilleure que la moyenne de l'OCDE (déficit moyen de 7,9 % du PIB et dette publique moyenne de 90 % du PIB en 2009), a toutefois conduit le gouvernement à faire du redressement budgétaire un de ses axes prioritaires. L'objectif affiché au Projet de loi de finances 2011 est celui de l'assainissement des finances publiques et s'accompagne d'une cible de réduction du déficit à hauteur de - 0,9 % du PIB à fin 2011 ;
- ◆ la Finlande sera le pays européen touché le plus tôt par le vieillissement démographique : en 2030, 27,5 % de la population finlandaise sera âgée de 65 ans ou plus contre 18 % en 2010 (moyenne européenne de 24,5 % en 2030) et la population en âge de travailler ne représentera plus alors que 90 % de la population en âge de travailler de 2010²⁵. Dans ce contexte, le gouvernement finlandais souhaite répondre à deux défis : dégager des marges de financement au sein de l'administration publique afin de faire face à la hausse des coûts, notamment de santé, prévue du fait du vieillissement démographique et veiller à ce que le secteur public ne capte pas une part croissante de la population en âge de travailler au détriment des entreprises privées, moteurs de la croissance économique, dans le contexte de diminution globale de cette population.

²² « Government foresight network ».

²³ Estimation du « Département des communes » du ministère des finances.

²⁴ Estimations du ministère des finances établies en septembre 2010.

²⁵ « Rapport technique 04 », Association internationale de la sécurité sociale, ISSA, 2008.

4.2.2. La réforme de l'État depuis 2003 se concentre sur la simplification administrative, la transparence décisionnelle envers les citoyens, l'accroissement de la productivité et le soutien aux régions

4.2.2.1. La Finlande est engagée depuis 2004 dans des mesures de simplification pour les entreprises à travers la réalisation systématique d'études d'impact, l'allègement des obligations résultant de la réglementation existante et le développement de procédures en ligne

La réalisation d'études d'impact lors de l'élaboration de nouvelles réglementations touchant les entreprises a été promue par le ministère de l'emploi et de l'économie (MEE) entre **2004 et 2007** à travers le développement de méthodes, d'outils et de moyens humains à l'attention des rédacteurs de projets de loi. **En 2007, ces études d'impact ont été rendues obligatoires.** À la date de la mission, leur élaboration est systématique et la mission a pu constater qu'elles sont pleinement intégrées par les ministères²⁶.

Dans le cadre du « **Plan d'action pour la réduction des formalités administratives** » lancé en **2007** par la **Commission Européenne** en partenariat avec les États membres pour réduire, entre 2006 et 2012, de - 25 % (cible de 900 M€ d'économies annuelles pour les entreprises en Finlande) le coût total du fardeau administratif dérivant du droit communautaire, la Finlande a créé en **2008** un « **Comité de pilotage pour la réduction du fardeau administratif des entreprises** », nommé par le MEE dans le but de reproduire la même démarche pour les obligations découlant du droit national. Ce comité a proposé un « **Plan d'action national pour la réduction du fardeau administratif des entreprises** » validé en **mars 2009** sur la base de consultations auprès des entreprises. Ce plan, en cours de mise en œuvre à la date de la mission, vise la simplification et l'allègement des obligations des entreprises dans les domaines de la fiscalité, des obligations incombant aux employeurs et de la communication d'informations financières à l'administration. Il contient un volet informatique de **développement de procédures administratives en ligne**, notamment de demandes de permis environnementaux, de demandes de subventions agricoles et de télétransmission d'informations au MEE et au ministère de la santé et des affaires sociales.

S'il n'existe, à la date de la mission, **aucun chiffrage quantitatif** de l'impact des mesures engagées, **la Finlande a d'ores et déjà gagné une place (de 14^{ème} à 13^{ème}) au classement Banque mondiale relatif à l'environnement d'affaires des entreprises**²⁷ dont les critères incluent la facilité, pour les entrepreneurs, de créer une entreprise et de l'enregistrer, d'obtenir les permis nécessaires à son activité et de s'acquitter de leurs obligations fiscales.

4.2.2.2. Les initiatives réalisées pour les citoyens se sont traduites par la simplification de démarches administratives, la création de 200 guichets uniques et la mise en œuvre d'un portail Internet de services publics

Plusieurs initiatives ont été développées depuis 2002 par l'État finlandais en vue de simplifier les démarches administratives des citoyens. En premier lieu, des démarches administratives ont été allégées, comme l'illustrent l'élargissement, entre **2000 et 2009**, du nombre d'organismes d'État et d'entreprises privées prévenues automatiquement en cas de **changement d'adresse** (déclaration unique) et la **déclaration fiscale pré remplie lancée en 2006** (gain de **deux millions d'heures**²⁸ par an pour les Finlandais).

²⁶ La mission a effectué ce constat auprès des ministères de l'économie et de l'emploi, de l'agriculture et des transports.

²⁷ « Ease of doing business », études de la Banque mondiale 2007 et 2010.

²⁸ Estimation du département informatique du ministère des finances.

Rapport

En deuxième lieu, depuis **2005**, l'État et les municipalités ont développé des **guichets administratifs uniques, c'est-à-dire partagés, dans les municipalités rurales à faible densité de population** afin de simplifier les démarches pour les citoyens et de réduire les coûts liés à ces services. En 2009, **200 guichets** de ce type situés dans 180 municipalités (soit 53 % des municipalités) proposaient ainsi les **services municipaux**, les **services locaux de police**, les services de demande **d'assurance-chômage**, les **services fiscaux** aux particuliers et des services de **sécurité sociale**.

Enfin, « **suomi** », **portail unique d'accès à l'ensemble des services publics en ligne de l'État et des municipalités** lancé en 2002, a été **considérablement enrichi en 2011**. Ce site, **informationnel** et **transactionnel** propose l'accès à toutes les plateformes des administrations d'État et municipales. Depuis **janvier 2011**, les « **comptes citoyens** » y constituent une **interface transactionnelle unique** entre l'administration et les citoyens leur permettant de réaliser plusieurs procédures en ligne (en développement à la date de la mission) telles que les demandes de **place en crèche**, de **changement de nom**, **d'assurance emploi** et de **changement d'adresse**.

4.2.2.3. Des efforts ont été lancés depuis 2009 pour accroître la consultation effective des citoyens grâce au recours à Internet

La **transparence décisionnelle du gouvernement** et la **consultation des citoyens** s'inscrivent dans la culture finlandaise de la **concertation** des acteurs, particulièrement ancrée au niveau local. Depuis le début des années 2000, l'État s'est engagé dans le **renforcement de la transparence et de la participation** des citoyens en s'appuyant sur l'essor des NTIC.

En **2008**, n'ayant été classée que **45^{ème}** au niveau mondial par les **Nations Unies** quant à la manière dont les gouvernements ont su « **utiliser l'environnement électronique pour permettre aux citoyens de participer et d'influencer le processus démocratique** », la Finlande a lancé, dans le cadre du projet **SADe²⁹** (initié en 2009 par le ministère des finances dans le but de développer les services en ligne de l'administration d'État), une initiative de développement **d'infrastructures en ligne de consultation formelle et informelle** des citoyens (outils de réalisation, traitement et sécurisation de questionnaires et enquêtes en ligne) pour le gouvernement et le Parlement.

4.2.2.4. Le « Programme de productivité », lancé en 2003 dans le but d'accroître la productivité de l'administration d'État, a contribué à réduire les effectifs publics de l'État à hauteur de - 7 % (- 6 445 ETP) entre 2005 et 2010 mais sa contribution à des gains globaux de productivité n'est pas démontrée

Le « **Programme de productivité** », lancé en 2003 pour **améliorer la productivité de l'État**, a mis en œuvre deux leviers d'action : la mutualisation des services administratifs et la réduction des effectifs, au niveau de l'État, pour laquelle deux cibles ambitieuses ont été fixées en 2005 : - **8 645 ETP à horizon 2011** et - **13 529 ETP à horizon 2015** (- 15 % entre 2005 et 2015).

Il soutient deux objectifs de long terme : **la hausse de la productivité** pour faire face aux futures dépenses liées au vieillissement et **la croissance du secteur privé**, à travers la réduction de la part de la population active captée par l'administration d'État.

²⁹ « eServices and eDemocracy project ».

La **réduction des effectifs** s'appuie principalement sur le **non remplacement d'une partie des départs à la retraite prévus entre 2005 et 2015** et s'accompagne du reversement d'entre **40 % et 75 % des gains aux ministères** (réinvestissement d'une partie des économies générées par les réductions d'effectifs dans de nouvelles priorités, notamment de développement du gouvernement en ligne), qui se sont vu fixer des cibles de réduction de leur personnel variant de **4 % à 23 % de leurs effectifs totaux**.

Fin 2010, 6 445 ETP ont été effectivement supprimés (soit 48 % de l'effort cible pour 2015 et 75 % de la cible 2011) mais un audit de performance réalisé en 2010 par la Cour d'audit de l'État a évalué à seulement **0,9 % du budget total de l'État** la réduction des dépenses imputable aux réductions d'effectifs nettes des redistributions de gains aux ministères. **De plus, cette réduction s'est accompagnée d'investissements productifs de court terme** (notamment pour la mutualisation des services administratifs de gestion des ressources humaines et financières) et **d'un recours accru à l'externalisation**, conduisant la Cour d'audit de l'État à affirmer que **la productivité de l'administration d'État a globalement décliné entre 2005 et 2010** : focalisé sur les seules réductions d'effectifs de l'État, le « Programme de productivité » prendrait insuffisamment en compte le nombre de personnes mobilisées dans le cadre des services publics externalisés.

Parallèlement aux réductions d'effectifs, **le programme de productivité s'est également accompagné de la mise en œuvre des mesures de mutualisation suivantes :**

- ◆ **la mutualisation obligatoire des services administratifs de gestion des ressources humaines et financières des ministères a été réalisée en deux étapes** à travers la création de **cinq centres régionaux de services** (entre 2005 et 2008) qui ont ensuite été **fusionnés en 2010**. Les effets attendus de cette mutualisation (réduction de **40 % des effectifs et coûts** afférents à ces services administratifs entre 2004 et 2014) sont encore limités à la date de la mission ;
- ◆ la **centralisation et la mutualisation** des besoins en **matériel et support informatique** des ministères entre **2006 et 2009 s'est traduite par la passation en 2010 d'un contrat unique pour l'ensemble de l'administration d'État auprès d'un prestataire privé** ;
- **l'obligation de recourir depuis 2004 à Hansel**, la centrale d'approvisionnements de l'État créée en 1995, pour un grand nombre **d'accords cadres dont l'adhésion était auparavant facultative**, et qui permet, depuis cette date de générer des économies estimées entre **100 et 200 M€ par an**³⁰.

L'administration a, de plus, engagé **deux leviers** qui, s'ils ne relèvent pas du « Programme de productivité », contribuent à renforcer l'efficacité de l'organisation de l'État :

- ◆ **les ministères de la santé et des transports ont réalisé des fusions d'agences, en 2010, au sein de leur périmètre de tutelle** (fusion de quatre agences en deux et de sept agences en deux, respectivement) ;
- ◆ **la carte des services déconcentrés de l'État a été réformée entre 2007 et 2010, à travers la fusion de six réseaux de services déconcentrés en deux**. Réalisée à enveloppe budgétaire constante, avec une garantie de l'emploi sur trois ans, elle devrait contribuer à soutenir le « Programme de productivité » à moyen terme à travers des non renouvellements de départs à la retraite dans les fonctions supports des nouveaux services déconcentrés, même si, à la date de la mission tous les gains escomptés n'ont pu être réalisés en raison de certains doublons.

³⁰ L'OCDE indique dans son rapport sur la Finlande d'avril 2010 (« *Public governance review : Working together to sustain success* ») que la centralisation des approvisionnement au niveau de l'État à travers les accords-cadres obligatoires depuis 2004 a permis de générer des économies estimées entre 100 et 200 M€ par an.

4.2.2.5. L'enjeu de délivrance de services publics de qualité au sein de municipalités rurales peu denses a entraîné des fusions de municipalités, des délocalisations de services de l'État et l'expérience de la région de Kainuu

La Finlande a déployé trois outils pour faire face à la désertification rurale :

- ◆ **premièrement, la réforme de la carte des municipalités** engagée à travers des incitations budgétaires exceptionnelles à fusionner (**277 M€ à fin 2010**) a permis de réduire le nombre de municipalités **de 432 en 2005 à 342 en 2010**, l'objectif étant que les municipalités atteignent **une base minimale de 20 000 habitants** pour fournir les services sociaux et les services de santé de base ;
- ◆ ensuite, entre 2002 et 2010, un mouvement de **délocalisations** de plusieurs **services de l'administration centrale d'État**, a été lancé afin de **dynamiser les régions en perte de population**. Ce mouvement a touché **l'ensemble des ministères**. En 2010, **3 600 emplois ont été délocalisés d'Helsinki** ; ce programme est toutefois critiqué dans la mesure où **certaines délocalisations ont pu provoquer des pertes de compétences** (par exemple, plusieurs experts n'ont pas suivi la délocalisation de l'Agence du contrôle du médicament) et la **garantie de l'emploi sur des périodes de trois à cinq ans** pour les employés refusant la délocalisation **a entraîné des doublons**, et avec eux **des coûts élevés à court terme** ;
- ◆ enfin, l'initiative de **libre administration** de la région de **Kainuu** a créée, pour la première fois en Finlande, un échelon de collectivité locale régionale, attributaire de compétences relevant normalement de l'État ou des municipalités. Le bilan d'étape réalisé en 2008 révèle un **effet positif** : l'expérience a permis **aux municipalités rurales d'unir leurs moyens dans la délivrance de services publics**.

4.2.3. Entre 2000 et 2009, l'emploi public total a crû, en effectifs (+ 0,3 %³¹) et en masse salariale (+ 4,3 %¹⁰), malgré la réduction des effectifs d'État depuis 2004, mais de manière contenue et similaire au PIB

Le nombre total d'employés publics a crû de manière contenue (+ 2 %) entre 2000 et 2010. Tandis que les municipalités ont modéré la hausse de leurs effectifs depuis 2000, l'effectif d'État a été diminué depuis 2003, principalement sous l'effet du « Programme de productivité ». Les municipalités représentent la grande majorité (83 %) de l'emploi public en 2010, sur un total de 519 383 employés publics (20 % de la population active 2010). **Entre 2000 et 2009, la masse salariale totale a augmenté : hausse annuelle moyenne de + 4,2 %** (dont + 3,7 % pour l'État et + 4,5 % pour les municipalités). La hausse de la masse salariale dans les municipalités est due à la hausse des effectifs et aux revalorisations de salaires. La hausse de la masse salariale de l'État, **malgré la baisse des effectifs**, est due à des hausses de salaires, entre 2006 et 2009, plus élevées que dans le secteur public municipal et que dans le secteur privé. **La hausse de la masse salariale totale, en dépit d'une progression soutenue, est cependant demeurée équivalente à la croissance du PIB nominal entre 2000 et 2009 (+ 4 % en moyenne annuelle entre 2000 et 2009).**

En 2009, **76 % des employés publics de l'État étaient des fonctionnaires disposant d'une garantie d'emploi** mais pouvant être licenciés en cas de mesures collectives de réduction des effectifs pour raisons économiques, tel le « Programme de productivité ». Cependant, **le licenciement n'a été utilisé qu'en dernier ressort et seules 200 personnes** environ ont été licenciées depuis 2003 dans le cadre du programme. La majorité des réductions d'effectifs a été réalisée par non remplacement des départs à la retraite.

³¹ Hausse annuelle moyenne sur 2000-2009.

4.3. Italie

4.3.1. **En Italie, la réforme de l'État s'inscrit depuis la fin des années 1990 dans un double contexte de défiance face à l'administration et de mutation institutionnelle du pays dans un sens plus fédéral**

La réforme de l'État et de l'administration publique en Italie a connu deux grandes périodes depuis la fin des années 1990 :

- ◆ **une première phase de réforme entre 1997 et 2001**, articulée autour de la décentralisation des compétences au niveau local et de la contractualisation des employés de l'administration publique ;
- ◆ **une seconde phase, plus récente, depuis 2008** avec une attention portée à la performance et la qualité des administrations publiques, ainsi qu'à la poursuite de la décentralisation avec le développement du fédéralisme fiscal.

Ces périodes de réforme se sont inscrites dans **un double contexte de défiance de la société vis-à-vis de l'administration et de développement des autonomismes locaux**, certaines régions revendiquant une autonomie financière plus importante.

L'amélioration de la qualité de services de l'administration italienne a été un levier important de réforme, l'administration faisant l'objet de critiques récurrentes. Qualifiée d'« épouvantable » par Franco Bassanini, ancien ministre italien de la fonction publique, l'action publique en Italie se caractérisait avant 1997 selon lui par « une administration obsolète n'ayant pas été réformée depuis 1865, un État bureaucraté, interventionniste, rigide et centralisé, une administration inefficace et coûteuse »³². **Parmi les éléments à l'origine de cette défiance figurent :**

- ◆ **la très forte croissance de la dette publique** passée de 57,7 % du PIB en 1980 à **125 % en 1994**, imputée à l'inefficacité et au poids des dépenses publiques, puis **l'incapacité, au cours des années 2000, de l'Italie à assainir durablement ses finances publiques** ;
- ◆ **l'image dégradée de la fonction publique**, le système de patronage politique étant réputé l'emporter sur l'application des principes de légalité et d'impartialité des décisions administratives³³ ;
- ◆ **le sentiment d'inefficacité de l'administration publique et de ses agents**, publiquement qualifiés de « fainéants » par un de leurs ministres de tutelle³⁴.

Le deuxième levier de réforme de l'État en Italie trouve sa source dans la construction et l'évolution politico-institutionnelle du pays, marqué par une unification politique tardive et des velléités grandissantes de fédéralisme :

- ◆ d'une part, **la jeunesse de l'État italien** est à l'origine d'une certaine faiblesse de l'État central ;
- ◆ ensuite, **le contexte de méfiance croissante à l'égard de l'État central a encouragé un essor des revendications régionalistes** ;
- ◆ enfin, les **conflits politiques divisant les régions les plus riches, menées par la Ligue du Nord, et celles du Sud**, ont accéléré le développement du fédéralisme.

³² F. Bassanini – « La réforme de la fonction publique en Italie : leçons apprises », colloque de l'IFRAP, le 19 avril 2009.

³³ Cf. R. Caranta « Point de vue sur les réformes récentes en matière de fonction publique en Italie », 2002.

³⁴ Selon les propos du ministre de l'administration publique et de l'innovation, Renato Brunetta.

4.3.2. Les deux vagues successives de réformes de l'État ont eu pour objectif, partiellement atteint, d'améliorer le fonctionnement et l'image des administrations publiques, tout en organisant le rapprochement de la délivrance des services publics des usagers

Chacune de deux grandes périodes de réformes de l'État depuis 1997 a tenté de concilier :

- ◆ d'une part, **l'amélioration du fonctionnement et de l'image des administrations publiques**, à travers des réformes visant à simplifier les procédures administratives et à développer la performance des structures ;
- ◆ d'autre part, **la réduction des conflits politiques et le maintien du caractère unitaire de l'Italie**, grâce à des transferts de compétences aux autorités locales.

4.3.2.1. Les principales réformes intervenues entre 1997 et 2001, contractualisation de la fonction publique et décentralisation des compétences, ont jeté les bases de la réforme de l'État, sans toutefois atteindre pleinement leurs objectifs

La fonction publique italienne a fait l'objet d'une réforme majeure, initiée par le décret législatif du 3 février 1993³⁵ et achevée en 1997, qui prévoit une contractualisation des relations entre les employés publics et l'État pour la quasi-totalité de la fonction publique italienne à l'exception d'un noyau régalién d'agents³⁶, ainsi que l'introduction d'une rémunération à la performance.

Souhaitée par les trois principales organisations syndicales représentatives de la fonction publique³⁷ qui voyaient dans la réforme l'occasion de donner une plus grande place à la négociation syndicale, **la réforme de la fonction publique a eu des effets tout à la fois positifs et nuancés sur l'efficacité attendue de l'administration publique :**

- ◆ ces réformes ont accompagné **une diminution du coût des agents publics entre 1993 et 2000 de près de deux points de PIB, notamment du fait des transferts des personnels à l'occasion des privatisations d'entreprises publiques**, le poids de la masse salariale passant de 12,3 % du PIB en 1993 à 10,5 % du PIB en 2000 ;
- ◆ en revanche, **la privatisation de l'emploi public n'a pas été un facteur de souplesse dans la gestion des effectifs publics**, la pratique du licenciement ne s'étant pas développée avec l'instauration de règles de droit privé³⁸ ;
- ◆ tandis que **la rémunération à la performance n'a pas produit ses effets**, les primes de performance ayant été, *in fine*, distribuées à tous de façon égale, sans considération de la performance individuelle des agents.

³⁵ Décret législatif du 3 février 1993 relatif à la rationalisation de l'organisation des administrations publiques et à la révision de la réglementation en matière de droit public et le décret-loi de privatisation de la fonction publique, modifié depuis par le décret législatif du 31 mars 1998 et les règles codifiées par le décret du 30 mars 2001.

³⁶ Les magistrats du siège et magistrats du parquet, professeurs des universités, militaires et officiers de police, diplomates et corps préfectoral restant sous statut public, lesquels représentent environ 15 % des employés publics.

³⁷ Les trois principales confédérations sont les suivantes : la *Confederazione Generale di Lavoro* (CGIL), la *Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori* (CISL) et l'*Unione Italiana del Lavoro* (UIL),

³⁸ Le nombre de licenciements de salariés publics varie entre 40 à 60 par an, sans que l'on observe une augmentation du nombre de licenciés suite à la réforme du statut des employés publics.

Rapport

En parallèle, **le développement de premières mesures de simplification** (extension de la procédure d'autocertification entre 1999 et 2001, qui permet de remplacer la production de certificats administratifs par des déclarations sur l'honneur dans certains domaines) **et de rationalisation de l'organisation de l'administration de l'État en 1999** (fusion de services déconcentrés, diminution du nombre de ministères) ont été à l'origine d'une amélioration de la satisfaction des citoyens à l'égard de l'administration, **le taux d'opinion positive passant de 38,5 % en 1997 à 58,5 % en 2001**³⁹, même si le chiffre atteint demeure relativement faible.

Par ailleurs, des évolutions d'inspiration fédéraliste ont accompagné ces réformes à partir de 1997 :

- ◆ les lois Bassanini de 1997-1998 posent les premiers jalons en décentralisant, autant qu'il est possible à cadre constitutionnel inchangé, des compétences législatives aux régions (transport, développement économique notamment) et administratives aux communes (services à la personne, état-civil) ;
- ◆ le texte unique sur les collectivités locales adopté en 2000 renforce la stabilité des gouvernements locaux, avec la généralisation de l'élection directe de leurs dirigeants ;
- ◆ la réforme constitutionnelle du 23 janvier 2001 confère une autonomie législative aux régions dans de très nombreux domaines⁴⁰.

Si le transfert de compétences induit par la réforme constitutionnelle est réel, il n'en est pas de même de l'autonomie financière. En effet, en 2005, 47 % des recettes des collectivités locales (hors emprunt) provenaient de dotations de l'État, soit un montant supérieur aux recettes fiscales - de l'ordre de 44 %, **la décentralisation n'étant ainsi pas achevée sur le plan financier à l'issue de cette vague de réforme.**

4.3.2.2. La réforme Brunetta, lancée en 2008, marque une nouvelle tentative de mise sous tension des administrations, partiellement contrariée par la crise économique de 2009

Une nouvelle période de réforme s'est ouverte en 2008, sous l'impulsion de Renato Brunetta, ministre de l'administration publique et de l'innovation, les précédentes réformes n'ayant permis que de corriger partiellement, selon l'OCDE⁴¹, les « deux principaux signes de dysfonctionnement de l'administration italienne : l'absentéisme élevé des agents et le faible indice de satisfaction des usagers ».

Le premier axe de réforme concerne **la modernisation de la délivrance des services publics, avec :**

- ◆ la mise en place d'une adresse mail certifiée permettant des échanges avec l'administration (*posta elettronica certificata*), activée, au 1^{er} septembre 2010, par 420 000 citoyens et 1,2 millions de professionnels ;
- ◆ le lancement de chantier de numérisation sectorielle (école, université, justice et santé) dans le cadre du plan « egov 2012 », comprenant 80 projets, dont la création par exemple du portail *Scuola mia* (mon école) actif au 1^{er} janvier 2011 pour 28 % des écoles primaires, qui permet aux parents d'élèves d'interagir avec les écoles sous forme électronique pour l'ensemble de leurs communications ;

³⁹ Source : ISPO (Institut d'études d'opinion publique).

⁴⁰ Si l'État garde ainsi une compétence législative exclusive en matière de défense, politique étrangère, monnaie, protection des règles de concurrence, justice, ordre public et immigration, les régions et collectivités locales obtiennent la compétence administrative et réglementaire en toutes les autres matières, avec des pouvoirs tout à fait nouveaux en matière de travail, industrie et équipement.

⁴¹ Rapport « *A study on Italy* » présenté à Venise les 15 et 16 novembre 2010 lors d'un Comité ministériel sur la gouvernance publique.

Rapport

- ◆ l'adoption de plans de réduction des coûts administratifs pour les entreprises, dans l'objectif de les réduire de 25 % en 2012, avec des prévisions d'économies à hauteur de 5,5 milliards d'euros au 1^{er} janvier 2011 (soit 25 % des coûts mesurés dans huit secteurs jugés prioritaires par l'administration italienne⁴²).

Ensuite, **une plus grande attention est portée à la qualité de services, à la satisfaction des citoyens et à la transparence des administrations publiques**, avec :

- ◆ le lancement de programme **comme *Mettiamoci la faccia***⁴³ en 2008, qui permet aux usagers d'exprimer leurs avis en temps réel dans plus de 2 500 guichets physiques au 1^{er} janvier 2011, à l'aide d'un système d'émojis. Le taux d'opinion positive élevé mesuré par le dispositif (80 % en décembre 2010) masque néanmoins le fait que seules les administrations volontaires participent au dispositif ;
- ◆ le renforcement de l'accessibilité des services publics par **le développement des « réseaux amis »** (*reti amice*), qui permet la délivrance de services publics⁴⁴ par des acteurs de distribution privés (postes, bureaux de tabacs, banques notamment), 60 000 « guichets amis » étant ainsi opérationnels au 1^{er} janvier 2011 dans toute l'Italie ;
- ◆ **l'amélioration de l'efficacité des administrations**, à travers la mise en place d'un cycle de la performance et d'un management aux résultats⁴⁵, chaque administration devant se doter au 31 janvier 2011 d'un plan de performance détaillant ses objectifs, les indicateurs utilisés et les règles de modulation des salaires en fonction de la performance individuelle et collective ;
- ◆ enfin, **le développement de la transparence des administrations publiques**, les administrations devant publier un nombre de données important (comme les salaires et primes des cadres, les taux d'absentéisme par bureau...). Si cette transparence accrue vise à améliorer la redevabilité des administrations et à lutter contre la corruption, aucune étude ne permet encore de mesurer prouver l'utilisation de ces données par les citoyens.

En dépit du caractère récent de ces réformes, marquant le basculement de l'administration italienne vers une performance et une efficacité accrues, **certaines résultats positifs sont déjà à l'œuvre** :

- ◆ **l'absentéisme a reculé de -35 %** au sein des administrations centrales au cours de l'année 2010 ;
- ◆ **les dispositifs de mesure de satisfaction des usagers prennent de l'ampleur**, avec une augmentation du nombre d'administrations participant au dispositif *Mettiamoci la faccia* (plus de 2 500 au 1^{er} janvier 2011), ainsi qu'une progression des résultats des administrations publiques, 43 % d'entre elles ayant amélioré leurs résultats⁴⁶ ;
- ◆ les réseaux amis impliquent un nombre de partenaires croissant (60 000 guichets opérationnels au 1^{er} janvier 2011) et concernent de plus en plus de prestations.

⁴² Travail et affaires sociales, prévention incendie, urbanisme, préservation des données personnelles, environnement, marchés publics, impôts, culture.

⁴³ « Dis-moi si tu es satisfait ».

⁴⁴ Délivrance de documents d'identité, paiement des impôts par exemple.

⁴⁵ Prévues par la loi n°15 du 4 mars 2009 sur la réforme de la fonction publique et pour l'efficacité et la transparence de l'administration publique.

⁴⁶ Le fort taux d'usagers satisfaits, de 80 % en décembre 2010, s'explique par le fait que le programme étant développé sur la base du volontariat, ce sont les administrations les plus performantes qui se sont naturellement portées candidates au démarrage du programme, d'où des résultats extrêmement positifs, et ne reflétant pas la situation des administrations dans leur ensemble.

Les progrès se révèlent en revanche plus mitigées pour le développement du cycle de la performance (huit ministères sur treize ayant rendu public leur plan de performance au 31 janvier 2011), qui se heurte dans les faits à plusieurs obstacles de nature différente :

- ◆ des **résistances culturelles** d'une part, les principaux syndicats de la fonction publique ayant dénoncé une réduction du cadre des négociations collectives, ainsi qu'un système de rémunération à la performance individuelle trop rigide ;
- ◆ un **défaut de légitimité du système**, du fait de l'insuffisance des moyens et des pouvoirs conférés à la commission *ad hoc*, qui n'est pas en mesure de valider les données de performance produites par les administrations ;
- ◆ enfin, **l'impact de la crise économique**, les mesures d'austérité adoptées en Italie prévoyant, pour les années 2011 à 2013, un gel des recrutements, ainsi qu'une stagnation (gel du point) ou une diminution des salaires publics (de -5 % à -10 % pour les cadres), bloquant la mise en place de la rémunération à la performance.

4.3.2.3. L'approfondissement de la décentralisation, ainsi que la volonté de clarifier la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration, est en cours de mise en œuvre à la date de la mission

L'approfondissement et la rationalisation de la décentralisation constituent le deuxième volet de la réforme de l'État, dans un contexte d'opposition croissante entre les régions du Nord et du Sud, avec :

- ◆ **le développement du fédéralisme fiscal**, dont l'objectif est de mettre en place un transfert de **ressources propres** de l'État vers les collectivités locales, permettant à ces dernières d'assurer leurs compétences dans un contexte d'autonomie financière ;
- ◆ **l'adoption d'une charte des autonomies**, destinée à clarifier la répartition des compétences et à mettre fin à une concurrence implicite, créant des « zones grises » entre les différents niveaux de gouvernement depuis la réforme de 2001⁴⁷.

Une méthodologie novatrice soutient la mise en place de ces réformes : à la date de la mission, deux organismes indépendants⁴⁸ calculent les coûts standard de production des principaux services publics. La détermination de ces coûts effectuée sur les trois années à venir (2011-2013) servira de base au calcul des ressources propres à transférer, **en lieu et place de subventions versées par l'État sur la base des coûts historiques**. Le déploiement de cette méthodologie sera crucial pour le succès du fédéralisme fiscal.

4.3.3. Si les deux vagues de réformes de l'État ont participé à un relatif assainissement des finances publiques italiennes, elles n'ont toutefois pas réussi à endiguer la forte progression de la masse salariale publique dans la dernière décennie

Un relatif assainissement des finances publiques a pu être observé en Italie, le ratio dette sur PIB passant de 120 points en 2000 à un peu plus de 110 points avant la crise économique de 2008. Toutefois, ces résultats ont en grande partie été obtenus au moyen de mesures ponctuelles, avec une série de privatisation de monopoles publics à la fin des années 1990. Cette absence d'assainissement structurel explique le fort impact de la récession mondiale intervenue à partir de 2008 sur les finances publiques italiennes, le déficit public atteignant 6 % du PIB en 2010 et la dette publique plus de 115 % du PIB.

⁴⁷ La réforme constitutionnelle de 2001 ayant prévu l'existence de nombreux domaines de compétences partagées entre les différents niveaux de collectivités.

⁴⁸ La SOSÉ (Société chargée des études de secteur) et l'IFEL (Institut pour les finances et l'économie locale).

Rapport

Si les deux vagues de réforme de l'État ont participé à la marge à ces efforts d'assainissement, **force est néanmoins de constater que la réduction de la dette et des déficits publics n'ont pas constitué jusqu'alors les principaux moteurs de la réforme en Italie.**

Surtout, **les réformes relatives au statut des employés publics**, loin de permettre une réduction des effectifs des administrations publiques ou une modération durable de la masse salariale, **ont au contraire été à l'origine, à partir de 2000, d'une progression rapide des salaires du secteur public**, les syndicats ayant obtenu des revalorisations induisant une croissance des salaires publics supérieure de 1,4 point à celle des salaires privés sur les années 2000-2010. En conséquence, la masse salariale totale est passée de 10,5 % du PIB en 2000 à 13,2 % du PIB en 2010. **L'emploi public total est quant à lui resté stable entre 2000 et 2010, autour de 3,6 millions d'agents** (dont 56 % travaillant pour l'État), représentant 14,2 % de l'emploi total italien.

L'impact fortement récessif de la crise depuis 2008 a tout à la fois rendu plus nécessaire mais plus difficile la mise en œuvre des réformes destinées à améliorer la performance des administrations publique :

- ◆ ces réformes apparaissant en effet d'autant plus souhaitables **qu'elles ont vocation à introduire des changements structurels dans les administrations publiques** (à travers la mise en œuvre du cycle de la performance, pour les budgets comme pour les rémunérations des agents, ou encore la détermination des coûts standard de délivrance de services...);
- ◆ **mais l'instauration d'une logique de performance est d'autant plus difficile en période de restriction budgétaire**, impliquant davantage des coupes budgétaires (gel des salaires, diminutions des indemnités et des salaires des dirigeants publics, coupes dans les dotations aux collectivités locales,...) que le dégagement de marges de manœuvre pour inciter l'action publique à une efficacité accrue.

4.4. Pays-Bas

4.4.1. **Conjugués aux attentes croissantes des citoyens, la nécessité d'améliorer la compétitivité des entreprises et l'impératif d'une maîtrise accrue des dépenses publiques ont constitué les moteurs de la réforme de l'État aux Pays-Bas**

Les enquêtes de satisfaction des usagers (*Last van de Overheid* de 2005, le programme d'amélioration de la qualité du service public de 2007, initiative des « Cinq promesses » de 2010) ont permis d'identifier que les principales attentes des citoyens à l'égard de l'administration néerlandaise se concentraient autour d'un service public de proximité (au guichet, par téléphone ou par internet), accessible au plus grand nombre (nécessité de simplifier le langage administratif), évitant les demandes redondantes d'informations et économe en derniers publics.

L'exigence d'une compétitivité accrue des entreprises néerlandaises a également constitué une incitation majeure à la simplification administrative. Pays ouvert sur le commerce international (taux d'ouverture de 72 % en 2008), les Pays-Bas ont une conscience aigüe de la nécessité de préserver la compétitivité de leurs entreprises. Les programmes de simplification administrative engagés aux Pays-Bas ont ainsi visé à réduire le poids des obligations introduites par la législation et la réglementation sur les entreprises.

Enfin, la maîtrise des dépenses publiques a constitué un moteur supplémentaire de la réforme de l'État aux Pays-Bas depuis la crise économique de 2008 (croissance négative de -3,9 % en 2009). Relativement saines au cours des années 2000 (-0,8 % PIB de déficit public en moyenne sur la période 2000/2008), la situation budgétaire néerlandaise s'est significativement dégradée sous l'effet de la crise de 2008 (passage d'un excédent en 2008 de +0,7 % PIB à un déficit de -5,3 % en 2009 et progression de la dette publique de 45,5 % à 60,8 % du PIB entre 2007 et 2009), appelant une maîtrise accrue de la dépense publique.

4.4.2. **Dans ce contexte, la réforme de l'État aux Pays-Bas s'est appuyée sur des programmes stratégiques, qui ont permis de réduire les charges administratives et d'améliorer la qualité du service public**

Le pilotage de la réforme de l'État s'inscrit aux Pays-Bas dans le cadre de programmes politiques de moyen terme, globaux et faisant l'objet d'un consensus politique :

- ◆ la stratégie de réforme de l'État s'incarne dans des programmes de modernisation pluriannuels (VRD pour la période 2007/2011 ; CRD pour la période 2010/2015). Ces plans de modernisation sont adoptés par le gouvernement dans le cadre de l'accord de coalition et déclinent l'ensemble des axes de réforme qui seront engagés, les objectifs quantitatifs et qualitatifs, ainsi que les éléments de calendrier correspondants ;
- ◆ ces programmes de modernisation pluriannuels résultent en outre d'un consensus au sein de la classe politique, de l'administration et de la société civile, tant sur l'identification des priorités de réforme que sur leur mise en œuvre. En effet, les axes de réforme proposés sont débattus pendant la campagne électorale (par exemple, la réduction des charges administratives dans le cadre du VRD ou la réduction des effectifs publics dans le cadre du CRD). D'autre part, ces plans de modernisation lient le gouvernement pendant la durée de son mandat. Il est régulièrement amené à en présenter les résultats au parlement. La cour des comptes néerlandaise, qui évalue à intervalles réguliers (tous les deux à trois ans) sa mise en œuvre, relève fréquemment le manque de fiabilité des données fournies par le gouvernement, qui ne permet pas d'apprécier la réalité des progrès accomplis ;

- ◆ **enfin, l'administration est partie prenante de la définition des programmes de modernisation.** Caractérisée par **une appropriation poussée des impératifs de réforme, l'administration centrale néerlandaise joue un rôle pro-actif dans l'élaboration des plans de modernisation.** Ainsi, le programme VRD résulte **d'une proposition des secrétaires généraux**, de même que les objectifs de réduction des dépenses publiques décidés dans le cadre de l'accord de coalition du gouvernement de Mark Rutte découlent en partie des travaux conduits par l'administration centrale autour de la revue des dépenses publiques.

La mise en œuvre de ces programmes a permis de renforcer la qualité des services publics, notamment grâce à un recours poussé aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Les démarches engagées aux Pays-Bas pour simplifier l'utilisation des services publics et améliorer leur qualité se sont traduites par des résultats quantitatifs tangibles, **même si l'évaluation qualitative de ces réformes demeure plus nuancée :**

- ◆ **les programmes de simplification administrative pour les entreprises ont permis d'alléger les charges administratives, dans le cadre d'un chiffrage par le modèle des coûts standard, de - 4,1 Md€ de 2003 à 2007 et - 1,2 Md€ de 2007 à 2010⁴⁹.** Ces économies ont été certifiées par l'agence ACTAL, créée en 2000, et chargée d'évaluer *ex ante* la crédibilité des études d'impact de tous les projets de réglementations et de mesurer *ex post* le poids réglementaire des différentes normes. **Ces résultats ne semblent toutefois pas avoir modifié la perception des contraintes administratives par les entreprises**, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, les réductions de charges administratives ont porté sur des obligations juridiques souvent déjà obsolètes ou inusitées. Deuxièmement, il existe un certain délai entre la suppression des charges administratives et leur impact sur l'activité de l'entreprise. Troisièmement, les changements dans les obligations administratives induisent parfois des coûts indirects de mise en conformité avec la nouvelle réglementation (réorganisation interne des entreprises, par exemple), qui ne sont pas pris en compte dans le calcul ;
- ◆ **s'agissant des citoyens, le passage d'une logique quantitative à une logique plus qualitative de l'amélioration du service public a induit un profond changement de méthode dans les projets de simplification.** Suite au relatif échec de la transposition du modèle des coûts standard, l'administration néerlandaise a en effet inscrit ses efforts dans **une approche nouvelle, organisée par événements de vie et associant les citoyens à l'identification des priorités de réforme**, dans une dynamique de *bottom-up* fondée sur l'analyse détaillée de leurs réclamations. Le gouvernement néerlandais est ainsi parvenu à traiter efficacement les principales difficultés rencontrées par les citoyens dans leurs rapports avec l'administration (par exemple, réduction de 30 % du temps d'attente moyen au guichet, passé de 9,1 minutes à 5,8 minutes entre 2007 et 2010) ;

⁴⁹ La réduction de - 4,1 Md€ de 2003 à 2007 correspond à une réduction de -25 % du montant des charges administratives reposant sur les entreprises. Pour la période 2007 à 2011, l'objectif était de réduire à nouveau de 25 % les charges administratives. Le montant de référence s'est cependant établi sur une base de référence différente. La principale différence tenait à l'exclusion du calcul des obligations réglementaires auxquelles les entreprises continueraient à se conformer même en cas de suppression. Au total, seuls -13 % de réduction ont été atteints au 1^{er} janvier 2011, soit -1,2 Md€.

Rapport

- ◆ **le recours accru à l'administration numérique a efficacement permis de simplifier les démarches des usagers et de générer des économies budgétaires pour l'administration publique.** À titre d'exemple, l'introduction d'un **dossier client numérique** a permis de réduire les justificatifs demandés aux demandeurs de prestations sociales, leur économisant ainsi près de 1,4 M€ par an, tout en générant une **diminution des coûts de gestion liées à ces procédures de -35 %** pour les administrations entre 2007 et 2010.

4.4.3. À mesure que la délégation des missions de mise en œuvre de politiques publiques progresse, l'État tend à adopter une approche plus intégrée de l'administration centrale

Le périmètre de l'administration centrale néerlandaise a été profondément redéfini par les transferts de compétence réalisés depuis le milieu des années 1990 en direction d'agences et des collectivités locales néerlandaises (pour l'essentiel, les communes) :

- ◆ **dans la lignée des théories du *new public management*, les missions de mise en œuvre de politiques publiques ont été confiées à des agences exécutives** qui, tout en appartenant au périmètre des ministères, disposent d'une autonomie de gestion et dont les règles et le mode de gestion se rapprochent de structures de droit privé. Si l'évaluation de la performance des agences, encore lacunaire, ne permet pas de conclure de manière décisive sur le succès de cette démarche, elle représente néanmoins une tendance forte aux Pays-Bas ;
- ◆ **le gouvernement néerlandais a transféré de plus en plus de politiques sociales à l'échelon communal à partir de la fin des années 1990**, dans un souci de clarification de la répartition des compétences entre autorités publiques et de prestation des services publics au plus près des citoyens (un tiers du budget des communes néerlandaises est ainsi consacré aux politiques sociales, soit 19,2 Md€). Le gouvernement de coalition de Mark Rutte envisage de transférer davantage de compétences, avec **un objectif de gain d'efficacité imposé à travers une réduction des dotations correspondantes (entre -8 % et -30 % selon les dotations)**. Toutefois, l'efficacité réelle de la gestion au niveau local par rapport au niveau central n'est pas encore démontrée ;
- ◆ **dans le contexte d'une multitude d'autorités publiques prestataires de services publics, l'État se positionne dans un rôle de coordination et d'émulation entre autorités publiques pour faire progresser la qualité du service public.** En effet, dans la mesure où l'État ne peut imposer aux communes, principales prestataires de services aux usagers, de réformer leurs manières de procéder, il fixe, en partenariat avec leurs représentants, les standards à atteindre et **organise ensuite la comparaison des communes** par le biais de classement et d'informations en ligne (par exemple, évaluation à l'aune des « Cinq promesses », de la charte du e-citoyen, ou de l'excellence numérique). Chaque citoyen peut ainsi demander des comptes à sa commune sur ses résultats en termes d'offre de services. Enfin, l'État se place **en rôle d'appui**, en mettant à disposition des collectivités des outils informatiques (par exemple, l'identifiant numérique unique pour tous les services publics, DigID) et en soutenant le déploiement de réformes de simplification (par exemple, à travers les brigades Kafka) ;

Rapport

Alors qu'elle se recentre sur les missions de conception et d'évaluation de politiques publiques, **l'administration centrale néerlandaise se réorganise pour gagner en souplesse de gestion** et par conséquent en efficacité, en favorisant une approche intégrée et englobante de l'ensemble de l'administration publique :

- ◆ **la mutualisation des fonctions support a fortement progressé, notamment grâce à l'introduction d'un opérateur unique de la paye et de gestion des ressources humaines (RH).** Ainsi, la création de l'agence P-Direkt, qui gère la paye et les données RH de près de 130 000 agents publics, s'est accompagnée d'une division par deux du nombre d'agents en charge de ces fonctions (de 1 500 ETP à 750 ETP). D'autres pistes de mutualisation sont en cours d'approfondissement, comme la stratégie informatique de l'administration centrale, la rationalisation des procédures d'achat et la maintenance des bâtiments ;
- ◆ **ces différentes initiatives de mutualisation des fonctions support posent toutefois la question du niveau pertinent de centralisation de certaines fonctions de l'administration centrale.** Alors que certaines mutualisations sont particulièrement abouties (par exemple, la gestion de la paye et des données RH, avec P-Direkt), d'autres sont moins poussées (par exemple, les gestionnaires de catégories, qui centralisent les achats de l'administration centrale pour un type d'achat de fourniture à travers la négociation de contrats cadres avec les fournisseurs). À la question de l'opportunité d'associer d'autres organismes publics (par exemple, les collectivités locales) à ces initiatives s'ajoute la problématique des coûts de la conduite du changement vers de nouvelles structures mutualisées. En effet, les bénéficiaires de services mutualisés ne sont pas systématiquement ressentis par les agents publics, qui estiment dans un premier temps avoir perdu en qualité de service (par exemple, certains agents publics néerlandais considèrent que l'agence P-Direkt est source de rigidités dans la gestion de la paye) ;
- ◆ **l'harmonisation de la fonction publique en cours devrait également permettre de renforcer la souplesse et la réactivité de l'administration centrale néerlandaise.** D'une part, l'harmonisation du statut et des conditions d'emploi des agents publics des différents ministères (une seule grille indiciaire, une définition unique des postes et des responsabilités) entreprise par les gouvernements successifs a permis de **renforcer la mobilité au sein de la fonction publique.** D'autre part, **l'uniformisation des conditions de travail** (un seul logo, un environnement de travail numérique partagé et un badge d'accès unique pour tous les ministères) favorise l'intégration de l'ensemble des ministères au sein de l'administration centrale.

À travers ces différentes réformes de réorganisation, **c'est une administration centrale unifiée qui prend forme aux Pays-Bas** avec, à terme, une évolution possible vers **une disparition des entités ministérielles** en tant que telles, pour former **une administration centrale unique, globalisée et susceptible de servir de prestataire de services aux autres administrations publiques (par exemple, en matière de développements de programmes informatiques, de mutualisation de certaines fonctions support).**

4.4.4. Alors que l'impact macroéconomique des réformes n'a pas été substantiel, les objectifs de réduction des dépenses publiques du gouvernement de Mark Rutte impacteront plus significativement les effectifs publics que les réformes précédentes

L'impact des réformes conduites sur la maîtrise des dépenses publiques a été limité, alors que les effectifs publics se sont stabilisés au cours des dix dernières années aux Pays-Bas.

Si les réformes engagées afin de moderniser l'administration publique n'ont pas eu d'impact significatif, à la hausse comme à la baisse, sur les finances publiques néerlandaises, **les effectifs publics se sont stabilisés entre 2000 et 2010 :**

- ◆ **la variation du solde budgétaire public et de la dette publique s'explique plus par le cycle économique que par l'impact de mesures de modernisation de l'État.** En effet, l'évolution du taux de croissance du PIB (1,9 % en 2001 ; 0,3 % en bas de cycle en 2003 et 3,6 % en haut de cycle en 2008) explique directement la variation du déficit public (-0,3 % en 2001 ; -3,2 % en 2003 et +0,7 % en 2008). Hormis la contribution à la croissance des mesures de simplification administrative pour les entreprises, qui n'a pas été chiffrée, les mesures de modernisation de l'État n'ont pas eu d'impact significatif sur les grands indicateurs macroéconomiques ;
- ◆ **les effectifs publics de l'administration publique se sont globalement stabilisés, autour de 820 000 ETP.** Au sein des effectifs publics, l'administration centrale (avec 119 000 ETP en 2003, 111 000 ETP en 2005 au point bas et 118 000 ETP en 2009) a connu de légères variations, de même que les communes, principal employeur public local (192 000 ETP en 2003, 170 000 ETP en 2007 au point bas et 176 000 ETP en 2009). La masse salariale de l'administration centrale et des communes a progressé régulièrement entre 2000 et 2009, passant de 4,6 Md€ à 6,9 Md€ pour l'administration centrale et de 6,1 Md€ à 8,4 Md€ pour les communes, ce qui représente une augmentation comparable à celle du produit intérieur brut sur la période⁵⁰.

La consolidation budgétaire engagée par le gouvernement de coalition de Mark Rutte diffère sensiblement des efforts lancés en 2007 par l'ampleur de la réduction des dépenses envisagée.

Le programme de modernisation VRD 2007/2011 prévoyait une réduction de 12 700 ETP au sein de l'administration centrale, dont l'impact réel n'est pas certain :

- ◆ cette réduction d'effectifs avait prioritairement ciblé les réductions de postes au sein des fonctions support (objectif de -25 % du total des ETP concernés), la conception de politiques publiques (-20 %) et les corps d'inspection (-20 %), tout en préservant les fonctions de mise en œuvre de politiques publiques (-5 % à -10 %). Ces réductions de postes devaient permettre d'économiser 630 M€ de masse salariale ;
- ◆ **cet objectif ambitieux de réduction d'effectifs publics est toutefois à nuancer, pour deux raisons.** D'une part, la réduction s'est effectuée selon un calendrier de montée en charge progressive (1/8 par an les deux premières années, 1/4 la troisième année, 1/2 la quatrième année, soit 2011), c'est-à-dire qu'à la date de la mission, près de 6 000 suppressions d'ETP restent à réaliser. D'autre part, l'objectif de réduction de 12 700 ETP est une cible « brute », qui ne prend pas en compte les créations de postes. Ainsi, lorsque les créations de postes décidées par les précédents gouvernements (c'est-à-dire les vacances de postes à la date de référence, le 31 décembre 2006, soit 5 155 ETP) et les créations décidées par le gouvernement Balkenende IV (soit 1 455 ETP) y sont retranchées, l'objectif net de réduction d'ETP n'est plus que de **6 090 ETP d'ici fin 2011.**

⁵⁰ Avec une augmentation du produit intérieur en valeur nominale de 44 % entre 2000 et 2008 (de 468 Md€ en 2000 à 675 Md€ en 2008), l'augmentation observée dans la masse salariale nominale de l'administration centrale de 43 % (de 4,6 Md€ en 2000 à 6,6 Md€ en 2008) et pour l'administration communale de 32 % (de 6,1 Md€ en 2000 à 8,1 Md€ en 2008) apparaissent relativement contenues.

Rapport

La réduction des dépenses d'administration actée dans le cadre de l'accord de coalition du gouvernement de Mark Rutte est significativement plus ambitieuse, avec un objectif d'économies de 6,1 Md€ de 2010 à 2015, à travers la mobilisation de plusieurs leviers :

- ◆ **en premier lieu, des fusions de structures doivent permettre de dégager des économies**, dont le montant n'est pas précisé. Il s'agit notamment de **réduire le nombre de ministères de 16 à 10**, en fusionnant notamment le ministère de l'économie avec le ministère de l'agriculture ;
- ◆ **en deuxième lieu, un gel de la progression des salaires de la fonction publique a été décidé en 2010, pour 2011**. L'économie budgétaire envisagée est de 0,87 Md€ par an ;
- ◆ **en troisième lieu, le gouvernement souhaite poursuivre la réduction des effectifs des ministères**, même si les objectifs concrets de réduction par ministère ne sont pas encore connus.

4.5. Royaume-Uni

4.5.1. Entre 1997 et 2010, l'évolution de la conjoncture économique et des finances publiques ont été déterminantes dans les motifs et la nature des réformes de l'État

En période de croissance dynamique (1997/2007), la modernisation de l'administration publique a été motivée par la nécessité de mettre en place des mesures de suivi de la performance et d'amélioration de la productivité des services publics dans un contexte d'investissement soutenu dans le secteur public :

- ◆ **lors de l'arrivée au pouvoir du parti travailliste de Tony Blair (1997), les attentes des citoyens à l'égard de la modernisation des services publics étaient particulièrement fortes** : après deux décennies de sous-investissement dans les infrastructures, les écoles et les hôpitaux, le gouvernement travailliste a fait le constat de la nécessité de lancer un programme d'investissements permettant de rapprocher la qualité du service public des standards européens ;
- ◆ **afin de s'assurer que l'augmentation de la dépense publique s'effectue dans des conditions satisfaisantes, un dispositif de suivi de la performance s'est développé** à travers **une gestion par objectifs**, mesurée par de nombreux indicateurs (*Public Service Agreements* liés aux plans budgétaires pluriannuels des *Spending Reviews*) ;
- ◆ **en parallèle, des efforts ont été conduits pour améliorer la productivité et l'efficacité de l'administration centrale**, afin de diminuer le poids des charges administratives, de simplifier les démarches pour les usagers, mais aussi de réduire les dépenses de fonctionnement des ministères centraux pour les réaffecter sur les services en contact avec les usagers (*front line*).

Face à une situation des finances publiques dégradée (2007/2010), le principal moteur de la réforme de l'État est devenu l'impératif de consolidation budgétaire et une transparence accrue de l'État à l'égard des citoyens :

- ◆ **l'impact de la crise économique de 2008 sur le déficit public (-11 % du PIB en 2009/2010) et la dette publique (de 43 % du PIB en 2007/2008 à 85 % en 2012/2013) a conduit les gouvernements britanniques à considérer la nécessité de la réduction des dépenses publiques**. Pour le gouvernement, l'enjeu n'a plus seulement été d'améliorer la productivité de l'administration centrale, mais de réduire les dépenses publiques à travers des transferts de compétence et des baisses radicales des dépenses de fonctionnement et d'intervention ;
- ◆ **ce mouvement s'accompagne d'une contestation marquée de la multiplication des indicateurs de suivi de l'activité et de la performance, imposés par l'administration centrale et qui mobilisaient du temps agent qui aurait pu être utilisé pour améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur**. Dans ce contexte de critique de l'efficacité des indicateurs et des programmes de performance pour augmenter l'efficacité des services publics, les agents chargés de la mise en œuvre des politiques publiques (*front line*) et les autorités locales se sont vus confier, en conséquence, plus d'autonomie (abolition des PSA, de l'*Audit Commission* compétente pour les collectivités locales et réduction du nombre de subventions « fléchées » au profit d'une enveloppe globale) ;
- ◆ **enfin, les citoyens ont exprimé des attentes fortes concernant l'ouverture et la transparence de l'État**, à travers un accès accru aux données publiques et la possibilité de les réutiliser, afin d'améliorer la redevabilité (*accountability*) des agents publics et de favoriser le développement de nouveaux services sur la base d'informations publiques.

4.5.2. La réforme de l'État au Royaume-Uni vise un service public plus simple, de meilleure qualité et plus efficient, notamment grâce à la participation financière du secteur privé

La modernisation des relations avec les usagers s'est illustrée par le développement de l'administration électronique et l'accroissement de la transparence dans l'accès et la réutilisation des données publiques :

- ◆ **la rationalisation de l'offre de services publics en ligne depuis 2007 à travers la création de sites d'informations et transactionnels uniques pour le citoyen (*Directgov*) et les entreprises (*Business Link*) a permis de simplifier l'accès aux démarches administratives.** Cette simplification est notamment passée par l'initiative *Tell Us Once* de déclaration unique des événements de vie auprès de plusieurs administrations. Encore au stade expérimental pour certaines collectivités locales à la date de la mission, sa généralisation à l'ensemble du Royaume-Uni serait susceptible de générer 260 M £ d'économies. Avec 28 millions de visiteurs mensuels en 2010, *Directgov* est un succès et l'objectif du gouvernement britannique, à la date de la mission, était de développer l'utilisation de l'administration en ligne chez les citoyens les plus éloignés d'internet et les plus consommateurs de services publics, soit près de 9 millions de Britanniques (initiative *RaceOnline 2012*) ;
- ◆ **le développement de l'administration en ligne a également permis d'ouvrir l'accès aux données publiques dans un objectif de transparence de l'action publique et de promotion de l'activité économique.** Depuis juin 2010, les citoyens ont ainsi accès à la liste des dépenses ministérielles supérieures à 25 000 £ et aux rémunérations des agents publics payés plus de 150 000 £ annuels. De plus, la mise à disposition de 5 600 bases de données publiques sur le site www.data.gov.uk a permis de stimuler le développement d'applications (près de 130 au 1^{er} mars 2011) offrant des informations sur les services publics (par exemple, localisation de la criminalité, performance des établissements de santé) et des services innovants (par exemple, géolocalisation des services publics).

La rationalisation de l'administration centrale, pour sa part, a reposé sur la distinction des fonctions de conception et de mise en œuvre, l'introduction de la gestion par la performance et le recours accru au secteur privé dans la modernisation de l'État

En premier lieu, le repositionnement de l'administration centrale sur les fonctions de conception de politiques publiques s'est traduit, suite au rapport Ibbs de 1988⁵¹, par une délégation de leur mise en œuvre aux agences exécutives (75 en 2010), qui disposent d'une certaine autonomie de gestion tout en appartenant aux ministères. Après s'être fortement multipliées et développées au cours des années 1990, l'enjeu réside dans la consolidation du paysage des agences, afin d'éviter la fragmentation de l'action publique et de clarifier la répartition des responsabilités entre les ministres (responsabilité politique) et les directeurs généraux des agences (responsabilité de la gestion). Par ailleurs, le resserrement de l'État sur ses fonctions d'état-major s'est illustré à travers la suppression en 2010 des *Government Offices* (équivalent des services régionaux et préfectures de l'État) par le gouvernement de coalition de David Cameron (soit 1 526 ETP).

⁵¹ Le rapport Ibbs de 1988, qui préconisait la séparation des missions d'élaboration de politiques publiques, du ressort de l'administration centrale, des fonctions d'exécution, qui devaient être confiées à des entités de gestion disposant d'une plus large autonomie, est considéré comme ayant initié le développement de « l'agencification » au Royaume-Uni.

En deuxième lieu, le développement de la culture de la performance et des indicateurs, à travers les différents programmes stratégiques dès 1997 (notamment les *Public Service Agreements* ministériels et interministériels ou les *Policy Framework* des agences exécutives) devait permettre la mesure de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique. Toutefois, ces instruments de *reporting* des services vers les ministères centraux (en particulier vers le *Centre of Government*, c'est-à-dire le *Cabinet Office* et le *HM Treasury*) ont fait l'objet de critiques croissantes : multiplication des indicateurs d'activité (*inputs* et *outputs*) plutôt que de résultat (*outcomes*), impact négatif sur la nature des prestations rendues aux usagers (contournement des indicateurs, perte de temps liée au renseignement des données) qui ont débouché sur leur remise en cause par le gouvernement de coalition de David Cameron, la plus emblématique étant la suppression des PSA en 2010, dont le remplacement n'a pas encore été officiellement envisagé à la date de la mission.

En troisième lieu, l'administration centrale s'est fortement appuyée sur le secteur privé, lucratif et non lucratif, à partir du début des années 1990, pour mener à bien la modernisation de l'État :

- ◆ le programme d'investissements dans les services publics sous le gouvernement travailliste de Tony Blair a été **en grande majorité porté par des partenariats publics privés (*Private Finance Initiative*)**, avec plus de 560 projets d'investissements réalisés sous la forme de PFI en 2009, représentant près de 13 Md £. Ces PFI ont toutefois fait l'objet de critiques pour deux raisons principales : d'une part, leur coût élevé, lié à la fois au surcoût que représente le recours au financement privé et au caractère souvent démonstratif des investissements réalisés (par exemple, le programme *Building Schools for the Future*) ; d'autre part la rigidité de ces contrats à 20 ou 30 ans, qui ne permettent pas d'ajuster les dépenses publiques dans un contexte contraint ;
- ◆ **la participation du secteur privé s'étend également à la prise en charge de fonctions supports mutualisées entre organismes publics.** À titre d'exemple, le *National Health Service Shared Business Services* (NHS SBS), mis en place en 2005 par une entreprise commune⁵² entre le ministère de la santé et une société de services en ingénierie informatique, a pour objectif de prendre en charge les services support de 416 établissements de santé, avec un objectif de réduction des dépenses de 250 M £ entre 2005 et 2015. La mutualisation prenant la forme d'une externalisation de ces fonctions au NHS SBS, la réalisation effective des économies dépendra du nombre d'établissements de santé ayant rejoint le dispositif ;
- ◆ enfin, **le secteur privé non lucratif (*Third Sector*)** a bénéficié d'une politique de renforcement des capacités organisationnelles et opérationnelles des entités qui le composent sous les gouvernements travaillistes (137 M £ de budget annuel des subventions versées en 2008). Dans le cadre du projet de *Big Society*, il **devrait se voir confier davantage de missions de prestations de services publics** dans le cadre du projet de *Big Society* développé par le gouvernement de coalition de David Cameron.

Ce recours accru au secteur privé pour participer à la modernisation de l'action publique s'est accompagné par ailleurs depuis 2005 d'efforts de réduction des charges administratives, ayant abouti à des économies quantifiables pour le secteur privé (diminution de 25 % des charges administratives entre 2005 et 2010, revenant à 3,5 M £), mais dont l'impact concret sur le fonctionnement des entreprises est perçu comme moins significatif par les acteurs économiques.

⁵² Il s'agit d'une *joint venture*, c'est-à-dire une entité de gestion privée, cherchant à dégager des profits qui sont répartis pour deux tiers au ministère de la santé et pour un tiers au partenaire privé.

4.5.3. Depuis 2010, la réforme de l'État passe par le concept-clé de *decentralisation* qui, tout en valorisant les collectivités locales et les structures au contact direct avec les citoyens, soulève néanmoins des interrogations dans un contexte de consolidation budgétaire

Le projet de *Big Society* du gouvernement de coalition de David Cameron repose sur le concept de *decentralisation*, qui vise à réduire le pouvoir de l'administration centrale pour le transférer au plus près des citoyens, à travers plusieurs mécanismes.

En premier lieu, la *decentralisation* vise à forcer les collectivités locales à effectuer des choix politiques sur la réduction de certaines missions de service public, à travers une plus grande autonomie budgétaire et une plus grande légitimité politique dans un contexte de forte baisse de leurs ressources :

- ◆ en dépit d'une dévolution⁵³ inégale, mais poussée au profit des trois autorités dévolues du Royaume-Uni (Écosse, Pays-de-Galles, Irlande du Nord) et de leurs collectivités locales, **le Royaume-Uni est resté relativement centralisé, tout particulièrement en Angleterre.** Ainsi, les collectivités locales anglaises, hétérogènes et multiples, sont extrêmement contraintes dans leurs choix budgétaires (les transferts budgétaires représentent 60 % des ressources des collectivités locales et 60 % de ces subventions sont « fléchées », *ring fenced*) ;
- ◆ **le gouvernement de coalition de David Cameron cherche cependant à inverser cette tendance :** en contrepartie de leur contribution importante à la consolidation budgétaire (1,2 Md £ de réduction des subventions aux collectivités locales sur l'objectif global de 6 Md £ au titre de 2010/2011), le gouvernement de coalition de David Cameron a décidé, dans le cadre de la *Localism Bill* en discussion au parlement à la date de la mission, de **transformer 1,1 Md £ de fonds « fléchés »** (soit 2 % du total des fonds *ring fenced*) **en dotations globales ;**
- ◆ **cet accroissement de l'autonomie de choix budgétaire des collectivités s'accompagne d'un renforcement de la démocratie locale** (expérimentation prévue d'élection directe des maires dans les douze plus importantes villes d'Angleterre, extension des possibilités de référendum local) **et d'un allègement des dispositifs de contrôle** (suppression de l'équivalent des chambres régionales des comptes, l'*Audit Commission*).

En deuxième lieu, la *decentralisation* concerne les services déconcentrés de l'État, davantage responsabilisés. L'abolition des dispositifs de suivi de la performance tels que les PSA et l'affaiblissement des corps de contrôle et de supervision actés par le gouvernement de coalition visent à conférer davantage d'autonomie aux agents chargés de la mise en œuvre des politiques publiques. Réduisant les obligations de *reporting* « vertical ascendant » (vers le *centre of government*), ce mouvement renforce les obligations de redevabilité « horizontale » (vers les usagers), à travers une plus grande transparence sur l'action et les résultats des services publics. De l'émulation, voire la compétition, qui devrait découler, dans la vision du gouvernement de coalition, de la comparaison par les citoyens des performances relatives des services publics, devrait résulter une efficacité accrue.

⁵³ La *devolution* correspond au mouvement de transfert de compétences initié en 1997 vers les autorités locales des trois pays qui, avec l'Angleterre, composent le Royaume-Uni : l'Écosse, le Pays-de-Galle et l'Irlande du Nord.

En troisième lieu, la *decentralisation* s'applique aux citoyens et au secteur privé (lucratif et non lucratif), qui sont encouragés par le gouvernement de coalition à participer à la prestation de services publics. Le gouvernement envisage ainsi l'ouverture des services publics à des prestataires privés, sous la forme d'associations d'agents publics qui auraient quitté la fonction publique, de groupes de parents (par exemple, pour ouvrir une école) ou d'entreprises sociales. Dans un contexte de réduction ambitieuse des dépenses publiques, ces acteurs devraient, dans la vision du gouvernement, reprendre certaines des missions délaissées par l'État ou les autorités locales, en faisant appel à la charité publique ou en tarifant leurs prestations pour fonctionner.

Au total, le concept de *decentralisation*, qui s'inscrit dans le projet de *Big Society* du gouvernement de coalition de David Cameron, consiste fondamentalement en une **responsabilisation accrue des acteurs publics chargés de mettre en œuvre les réductions budgétaires drastiques envisagées par la *Spending Review* de 2010**. À travers la suppression de certains instruments de pilotage (par exemple, les PSA) et de contrôle (par exemple, l'*Audit Commission*), le gouvernement semble toutefois se priver de leviers de mise en œuvre des réformes. De plus, s'ils sont menés à bien, ces projets de *decentralisation* conduiront à accroître significativement l'hétérogénéité de l'offre de services publics entre les citoyens.

4.5.4. Si la modernisation de l'État sous les gouvernements travaillistes a eu pour conséquence d'augmenter l'emploi public, le programme de consolidation budgétaire du gouvernement de coalition adopté en 2010 s'est fixé comme objectif de réduire drastiquement la dépense et les effectifs publics

En passant de 5,41 millions d'agents publics en 1998 à 6,28 millions en 2010, l'emploi public a connu une augmentation sensible (+16 %), de même que la masse salariale (+40 % pour le secteur public et +10 % pour le *Civil Service*) sous les gouvernements travaillistes :

- ◆ **cette augmentation globale recouvre en réalité trois périodes distinctes de rattrapage, de stabilisation puis d'augmentation rapide de l'emploi public.** De 1998 à 2004, les effectifs publics ont fortement progressé, en particulier dans le secteur public local (5,41 millions à 6,00 millions). De 2004 à 2008, une tentative de stabilisation de l'emploi public a été poursuivie par le gouvernement travailliste, dans le cadre de la *Spending Review* de 2004 (6,00 millions à 5,99 millions). Enfin, l'impact de la crise économique sur l'emploi public a été important, à travers les mesures du plan de relance et les nationalisations de banques (5,99 millions à 6,28 millions) ;
- ◆ **l'augmentation des effectifs publics a concerné principalement, entre 1999 et 2010, les domaines identifiés comme prioritaires par le gouvernement travailliste**, c'est-à-dire les effectifs du NHS (+37 %, de 983 000 ETP à 1,35 millions d'ETP), la police (+27 %, de 220 000 ETP à 281 000 d'ETP) et l'éducation (+27 %, de 927 000 ETP à 1,18 millions d'ETP). En revanche, le nombre de fonctionnaires d'administration centrale (*Civil Service*) est resté stable au cours de la période (522 000 agents en 2002 et en 2010) ;

Rapport

- ◆ **la masse salariale a été très dynamique pendant la période travailliste (1997 à 2010), avec une augmentation de 40 % en termes réels pour l'ensemble de l'emploi public et une progression de 10 % pour le *Civil Service*.** Cette progression rapide est liée à la modification de la structure de la fonction publique, avec un nombre relativement plus important de cadres (augmentation de 67 % sur la période) et une diminution relative des agents d'exécution (notamment suite aux opérations d'intégration de fonctions supports), mais aussi au dynamisme des progressions salariales dans la fonction publique (en moyenne, un point au dessus de l'inflation depuis 2001 et près de trois points au dessus de la croissance du produit intérieur brut) et à l'introduction de primes de performance à salaire fixe constant.

Face à l'impératif de redressement des comptes publics, le gouvernement de coalition a décidé en 2010 une consolidation budgétaire de 81 Md £ d'ici mars 2015, qui repose à près de 80 % sur une réduction des dépenses publiques :

- ◆ **si la *Spending Review* de 2010 ne prévoit pas de répartition des réductions d'effectifs par ministère, l'*Office for Budget Responsibility*, une institution indépendante chargée de l'évaluation des projections des finances publiques du gouvernement, a estimé à près de 330 000 ETP (soit plus de 6 % de l'emploi public) le nombre d'agents qui devront quitter le secteur public,** par départs spontanés ou non. La réforme du régime d'indemnisation des départs volontaires et forcés de la fonction publique (passage de près de sept années de rémunération d'indemnisation à 21 mois au maximum) devrait permettre de réduire les coûts de licenciements d'agents publics ;
- ◆ **le gouvernement prévoit également de faire peser sur l'emploi public une partie de la consolidation budgétaire à travers le gel des salaires et la réforme des retraites publiques.** À compter de l'année budgétaire 2011/2012, un gel de deux ans des rémunérations de l'ensemble du secteur public (à l'exception des agents les moins rémunérés) a été décidé dans le cadre du budget de 2010. De même, la réforme du régime des retraites publiques, déficitaire en 2009/2010 de 3,2 Md £ (prévision de déficit de 7 Md £ en 2014/2015), devrait permettre de contribuer à l'ajustement budgétaire (relèvement de l'âge de la retraite de 60 à 66 ans, passage de la référence du dernier salaire à la moyenne sur une période à déterminer). La réforme des indemnités de licenciement des fonctionnaires et celle des retraites publiques participent ainsi de la normalisation des conditions d'emploi des agents publics, dans un pays où le statut des fonctionnaires était déjà relativement proche du droit du travail privé.

4.6. Suède

4.6.1. **Les réformes menées en Suède en réponse à la crise économique de 1990-1993 ont jeté les bases de l'administration suédoise moderne, souvent citée en exemple**

La Suède a réformé très tôt son administration en réponse à la crise économique qui a frappé le pays à partir de 1990, jetant ainsi les bases du modèle suédois. De 1990 à 1993, le PIB a chuté de 5 %, et le taux de chômage, qui avoisinait les 2 % en 1990, a atteint 12 % en 1994. Le déficit de la Suède culmine à -11,9 % du PIB en 1993, soit -15,9 points entre 1990 et 1993.

Pour faire face à cette situation, la Suède a mis en œuvre à partir de 1993 un vaste programme de réformes, destiné à moderniser l'administration et à maîtriser les dépenses publiques :

- ◆ **l'emploi à vie des fonctionnaires a été supprimé en 1993, de même que les corps de fonctionnaires**, flexibilisant la gestion des ressources humaines, les effectifs des ministères et agences passant de 375 000 personnes en 1992 à 240 000 personnes en 2000, notamment du fait des privatisations d'anciennes entreprises publiques ;
- ◆ **un mécanisme d'alignement des salaires publics sur la croissance des salaires privés défalqués des gains de productivité réalisés dans le secteur des services** a été mis en place en 1994, ce qui a permis d'assurer une stabilité de la masse salariale par rapport au PIB autour de 2,3 % sur les quinze dernières années ;
- ◆ **la gestion par la performance a été généralisée à toutes les administrations de l'État à compter de 1993** (mise en place de contrats d'objectifs entre les agences et l'État) **et le développement de la rémunération à la performance s'est opéré**, sous la responsabilité de chaque directeur d'agence ;
- ◆ **la maîtrise des dépenses publiques a également été améliorée par la mise en place de nouvelles règles budgétaires en 1997** (introduction de plafonds de dépenses, refonte de la nomenclature de dépenses en 27 secteurs et budgétisation triennale).

Ces efforts, conjugués au redressement de la conjoncture nationale et internationale, ont permis à la Suède de **ramener son déficit budgétaire de -11,7 % du PIB en 1994 à -0,5 % dès 1998**, et sa dette brute consolidée de 79,3 % du PIB en 1994 à **67 % en 2000, faisant de la Suède un modèle souvent cité de réforme de l'État.**

La Suède a ainsi répondu particulièrement tôt aux exigences de productivité et de modernisation de l'administration, à l'origine d'un assainissement durable des finances publiques et de l'établissement d'une culture de la performance au sein de l'administration, les agences (responsables de la mise en œuvre des politiques publiques, et représentant 95 % des effectifs employés par l'État) se voyant fixer annuellement des objectifs à remplir, ainsi qu'un plafond d'emploi et de crédits budgétaires pour ce faire, **selon une démarche de budgétisation par les résultats en place dès 1997.**

4.6.2. Dans un contexte budgétaire sain, la Suède a concentré ses efforts entre 2000 et 2010 sur l'optimisation de ses performances en matière de modernisation de l'État

Les efforts de la Suède ayant permis au pays d'obtenir de très bons positionnements, voire une position de leader en matière d'administration électronique, dans les classements internationaux⁵⁴, les gouvernements successifs se sont concentrés, au cours de la décennie 2000-2010, sur **l'optimisation et la poursuite des mesures de modernisation de l'État engagées entre 1993 et 1997**. Les principales mesures de modernisation engagées depuis 2006 sont les suivantes :

- ◆ la réorganisation de l'administration centrale, la clarification des compétences des agences et les réflexions destinées à favoriser la mutualisation des fonctions support ;
- ◆ la réduction des charges administratives pesant sur les entreprises, avec la mise en place d'un programme de réduction du fardeau administratif à partir de 2006 ;
- ◆ la poursuite des performances de l'administration suédoise en matière de services en ligne, avec le lancement d'un plan d'action pour l'administration électronique en 2008.

4.6.2.1. Une réorganisation de l'administration de l'État est à l'œuvre depuis 2005, afin de simplifier et d'améliorer sa performance, notamment à travers la réduction du nombre d'agences, le développement des guichets uniques et le renforcement des pratiques de mutualisation

Depuis 2005, plusieurs mouvements de réorganisation de l'administration d'État ont été mis en œuvre, afin de parvenir à une plus grande efficacité de l'administration et offrir une qualité homogène de service public sur l'ensemble du territoire. Ces réorganisations ont été les suivantes :

- ◆ **la réduction du nombre d'agences**, par fusion ou suppression de certaines d'entre elles, a été particulièrement accéléré depuis la fin 2006, le nombre d'agences ayant été réduit de 77 depuis 2007 soit une diminution de près de 20 %, **sans que l'État n'ait abandonné de mission** ;
- ◆ **la fusion des agences nationales et régionales en charge de la même politique publique** (impôt, sécurité sociale, justice) à partir de 2005, les anciennes agences régionales devenant des bureaux territoriaux d'une agence nationale à réseaux ;
- ◆ **le développement de guichets uniques pour trois grandes agences** (emploi, impôts et sécurité sociale) dans 290 municipalités, opérationnels depuis le 1^{er} janvier 2011, et capables de traiter l'ensemble des questions relevant de leurs compétences ;
- ◆ **un approfondissement de la mutualisation des fonctions support**, déjà à l'œuvre depuis 1989 pour les petites agences (90 % d'entre elles ayant recours aux prestations d'une agence *ad hoc*⁵⁵) et depuis 1997 pour les ministères⁵⁶, **avec la création au 1^{er} janvier 2012 d'une agence spécifique centralisant la passation de marchés publics pour les agences intéressées**, les marchés mutualisés ne représentant encore que 8 % des marchés publics suédois à la date de la mission.

⁵⁴ L'étude de Capgemini en 2005 sur la disponibilité des services publics en ligne en Europe, notamment, fait de la Suède le pays leader en la matière ; la Suède figure également en première position pour l'e-administration dans le classement réalisé par l'OCDE dans son rapport « government at a glance » (2009).

⁵⁵ L'agence *Kammarkollegiet* est prestataire de services pour la majorité des agences employant moins de 40 employés, en ce qui concerne la paie des employés, la passation de marchés, l'expertise juridique, comptable et financière.

⁵⁶ Un ministère des affaires administratives prend en charge les fonctions support de l'ensemble des autres ministères.

Si la réduction du nombre d'agences a permis **une simplification de la cartographie des administrations de l'État pour les usagers**, un rapport publié en 2010 par la Cour des comptes suédoise⁵⁷ montre néanmoins que **les fusions d'agences en charge d'une même politique publique n'ont que partiellement permis d'améliorer l'efficacité et l'uniformité des services délivrés sur l'ensemble du territoire**. Ces résultats nuancés s'expliquent, dans le cas de l'agence des impôts par exemple, par l'absence de mécanisme d'évaluation *ex ante* et de suivi *ex post* de la qualité des prestations fournies.

Les années 2005-2010 ont par ailleurs été le cadre d'évolutions des modalités de gouvernance et de pilotage des agences :

- ♦ **une réforme des mécanismes de gouvernance des agences a été entreprise en 2005**, avec la suppression du modèle de partage de la responsabilité entre le directeur général et le conseil d'administration de l'agence, destinée à assurer une plus grande responsabilisation des gestionnaires ;
- ♦ **une amélioration du mode de management par les résultats a été menée depuis 2006**, à travers une réduction du nombre d'indicateurs et une plus grande liberté donnée aux agences sur la présentation et le contenu de leur rapport annuel, qui a permis de rendre ce cadre moins bureaucratique et plus adapté au contexte des différentes agences.

Enfin, **si aucune mission n'a été abandonnée par l'État au cours de la décennie 2000-2010, des transferts de compétence ont été organisés à compter de 2006 à destination de quatre circonscriptions ayant le statut de régions (sur les 20 comtés suédois)**, les régions assurant désormais des responsabilités en matière de développement économique régional et de gestion des fonds structurels européens, en lieu et place de l'État.

4.6.2.2. Anticipant de deux ans les objectifs fixés par l'Union européenne, la Suède a mis un place un programme destiné à réduire de 25 % les charges administratives pesant sur les entreprises, ayant permis à la date de la mission une réduction nette de 7 %

Le gouvernement suédois a mis en place depuis 2006 (soit deux ans avant le lancement de l'initiative de l'Union européenne) **une stratégie de réduction des charges administratives pesant sur les entreprises, alliant :**

- ♦ un **objectif de réduction de 25 % des coûts de la réglementation** pour les entreprises à l'horizon 2010 (soit deux ans également avant la cible européenne) ;
- ♦ une **volonté de simplifier les normes (« better regulation »)** ayant un impact sur les entreprises.

Pour ce faire, une mesure des coûts administratifs a été conduite de façon partenariale avec les entreprises à compter de 2006, **laquelle a permis d'estimer ces charges à près de 10 milliards d'euros par an en Suède**. Les mesures de simplification adoptées en conséquence ont permis une **diminution des charges administratives pesant sur les entreprises estimée à 7,3 % (en net) entre 2006 et 2010, soit des économies totales d'environ 750 millions d'euros**.

⁵⁷ Riksrevisionen.

Si les objectifs initiaux n'ont été que partiellement atteints (en brut, le taux de réduction est de 11 %), **certains secteurs ont d'ores et déjà été le cadre de mesures importantes de réduction des charges**, comme les secteurs de l'agriculture (-41,7 % de réduction de coût), de l'énergie (-39,8 %), et agroalimentaire (-36,5 %) ⁵⁸.

Un conseil de la réglementation⁵⁹ a par ailleurs été créé dans le cadre du programme « **better regulation** » en 2008, pour émettre un avis sur l'ensemble des projets de normes concernant la vie des entreprises. Toutefois, **en 2010, seulement 56 % des textes juridiques concernant les entreprises ont été adressés au conseil** ; sur les textes reçus, le conseil a opposé un avis négatif (non contraignant) dans 43 % des cas, considérant que l'objectif de réduction du fardeau administratif pesant sur les entreprises n'était pas atteint.

In fine, en dépit de ces efforts importants, **trois quarts des entreprises interrogées en 2010 dans le cadre d'un sondage indépendant**⁶⁰ ont affirmé n'avoir pas perçu de changement dans leur quotidien.

4.6.2.3. Un plan d'action pour l'administration électronique a été lancé en 2008 destiné à doter la Suède de l'administration la plus simple du monde pour les usagers, permettant au pays de maintenir sa place de leader international en matière de services publics en ligne

Le gouvernement a lancé en 2008 un plan d'action pour l'administration électronique destiné à doter la Suède de l'administration la plus simple du monde, dont la mise en œuvre est confiée à une délégation interministérielle *ad hoc*, l'e-délégation, composée des directeurs généraux de douze grandes agences suédoises et du directeur général de la fédération des collectivités locales (régions et communes).

Parmi les grands chantiers mis en œuvre dans le cadre de ce plan, on note :

- ◆ **le passage**, depuis le 1^{er} juillet 2008, à **une facturation électronique** dans les administrations, devant permettre à terme à l'État de réaliser des économies de 110 M€ par an ; toutefois au 1^{er} janvier 2011, seulement 18 % des factures adressées par les entreprises le sont sous forme électronique ;
- ◆ **la transformation des sites Internet des agences selon une logique « événements de vie »**, avec **la création en 2009 d'un site unique pour la création, la transformation et la cessation d'activités des entreprises**, qui reçoit 100 000 visiteurs par mois depuis le 1^{er} janvier 2011 ;
- ◆ **la définition, en cours à la date de la mission, d'un système unique de certificats d'identité (e-ID) et de signatures électroniques** pour faciliter l'accès, tout en assurant une meilleure sécurité, aux services en ligne de l'administration publique.

⁵⁸ Ministère des entreprises, de l'énergie et des communications, rapport publié en 2010 sur l'état d'avancement du plan d'action pour la réduction du fardeau administratif, intitulé « *A positive change in day-to-day business – the government's action plan for better regulation 2006-2010* ».

⁵⁹ Regelrådet.

⁶⁰ Sondage réalisé par l'institut N&R, qui conduit des études auprès des entreprises.

Selon l'enquête des Nations unies réalisées en 2008⁶¹, **la Suède figure au premier rang du classement mondial devant le Danemark, la Norvège puis les Etats-Unis en matière d'administration électronique.** L'e-délégation a par ailleurs conduit une étude auprès de 200 agences suédoises en 2010, montrant que 70 % développaient des services en ligne. Les études annuelles produites par la chambre de commerce de Stockholm montrent par ailleurs :

- ◆ un développement supérieur des services électroniques offerts par les agences que par les municipalités, le score moyen des agences tel que mesuré par la chambre de commerce étant de 61 %, contre 43 % pour les municipalités ;
- ◆ une progression régulière du score des agences en matière d'e-administration depuis 2008, celles-ci étant passées d'un score moyen de 42 % en 2008 à 61 % en 2010.

Les projets en cours de développement par l'e-délégation mettent **l'accent sur l'accessibilité des services électroniques pour le plus grand nombre d'utilisateurs**, impliquant notamment une réflexion sur l'utilisation des services à partir des téléphones portables (sur le modèle de l'agence des impôts qui délivre les accusés réception de déclaration d'impôt par SMS).

4.6.3. L'effort permanent de modernisation de l'administration de l'État a permis un assainissement durable des finances publiques suédoises, même si les effectifs publics sont restés globalement stables sur la période 2000-2010

Les efforts continus en matière de modernisation de l'État, notamment la mise en place d'un mécanisme d'alignement des salaires publics sur la croissance des salaires privés (compte tenu des gains de productivité) en 1994, ainsi que l'introduction de plafonds de dépenses pour l'ensemble des administrations depuis 1997, **ont permis un assainissement durable des finances publiques**, la dette publique suédoise étant de 39,1 % du PIB en 2010, soit près de la moitié du niveau enregistré en 1993, à savoir 73,7 % du PIB.

Même si l'économie suédoise a été fortement touchée par la crise économique mondiale de 2009 (recul du PIB de -7,6 % en volume), **la situation des finances publiques est restée très saine, le déficit n'excédant jamais 1,3 % du PIB.** D'après les prévisions de l'OCDE, le pays devrait même renouer avec les excédents budgétaires dès 2011, le gouvernement prévoyant de ramener le niveau de dette publique à 26 % du PIB d'ici 2014.

La transformation de certaines agences en entreprises publiques au début des années 1990, puis les privatisations nombreuses intervenues en 1992-1994 et depuis 2007, ont par ailleurs permis une réduction importante du nombre de personnes employées par l'État entre 1990 et 1995, passé de 355 000 personnes en 1990 (soit 8,5 % de la population active) à 220 000 (6 % de la population active) en 1995, ainsi qu'une diminution des effectifs des entreprises publiques de 200 000 personnes en 2000 à 113 000 en 2010.

Depuis 1995, toutefois, les effectifs de l'État sont demeurés quasiment stables (autour de 218 100 personnes en 2010), tandis qu'on observe une augmentation des effectifs des communes et régions, passés de 975 000 personnes en 2000 à 1 093 000 en 2010, soit une progression de 12 %, à laquelle s'ajoute en outre le recours croissant au secteur privé dans la production des services publics locaux, **la part des services sociaux (éducation, services aux personnes âgées) externalisés par les communes étant passées de 8 % en 2000 à 16 % en 2008.**

⁶¹ Enquête des Nations unies réalisée en 2008, *United Nations e-government survey* <https://168.75.111.200/.../25858-UN-E-Government-Readiness-Index-2008>.

Rapport

Depuis 2000, l'emploi public consolidé en Suède connaît ainsi une relative stabilité (+2 % d'agents publics entre 2000 et 2010), la diminution des effectifs des entreprises publiques de près de 45 % sur la période, compensant la croissance des effectifs des collectivités locales.

La stabilité des effectifs de l'État, ainsi que la règle d'alignement des salaires publics (qui établit *de facto* une forte corrélation entre la progression des salaires publics et l'évolution du PIB) a par ailleurs permis une **stabilité de la masse salariale de l'État en pourcentage du PIB (autour de 2,3 % du PIB) entre 2000 et 2010.**

Du fait de la bonne tenue de l'économie suédoise, **il est à noter qu'aucun plan de réduction des effectifs publics n'a été décidé par le gouvernement pour les années 2011 à 2013.**

CONCLUSION

Au-delà des spécificités institutionnelles en présence, les stratégies de réforme de l'État étudiées par la mission, portées par diverses exigences (redressement des finances publiques en période de dégradation budgétaire, efficacité et simplification accrues tenant compte des attentes croissantes des citoyens, voire restauration d'une certaine confiance en l'administration), **convergent toutes vers un même objectif**: celui d'un **État plus accessible, plus efficient, et toujours plus centré sur les attentes de ses usagers.**

Déployant ses leviers depuis plusieurs années, la modernisation de l'action publique se situe, à la date de la mission, à un moment charnière, offrant suffisamment de recul pour dresser un premier bilan de la portée de ses réformes, **tout en recherchant des dispositifs nouveaux**, allant au-delà des théories et méthodologies traditionnelles telles que celles du *New Public Management*, du *Standard Cost Model*, du *reporting* et du contrôle vertical ascendant, du pilotage par les indicateurs, ou encore de la compensation des transferts aux collectivités en fonction des niveaux historiques des dépenses publiques.

Si cette relative « maturité » de la réforme de l'État constitue le cadre de nombreux débats sur l'utilisation optimale des dispositifs déployés, la diversité des stratégies de modernisation offre cependant **une certitude** : celle de **la nécessité d'inscrire le processus de réforme de l'État dans un exercice régulier, approprié par les gestionnaires publics eux-mêmes - et compris par les citoyens.**

De fait, dans de nombreux pays étudiés, la réforme de l'administration se distingue avant tout par **le caractère collégial et itératif de la réflexion engagée**, les stratégies n'étant pas tant imposées qu'élaborées de manière concertée, à travers **un processus décisionnel** tentant d'associer **les agents publics, les syndicats, les partis politiques comme la société civile**, et conférant ainsi un rôle plus « pro-actif » aux citoyens.

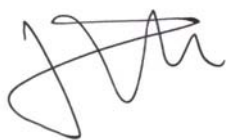
À cet égard, **un des enseignements majeurs** de l'examen des diverses stratégies de modernisation conduites à l'étranger réside dans l'intérêt, parfois sous-estimé, d'**un des facteurs-clés du succès de la réforme de l'État** : sa **pleine appropriation** par les usagers.

A Paris, le 10 avril 2011

Les inspecteurs des finances



MAUD BAILLY



JEROME ITTY



VICTOIRE PAULHAC



DEBORAH LEVY

Sous la supervision de
L'inspecteur général des finances



ANNE PAUGAM

Rapport

Tableau 1 : Principales réformes administratives à suivre au sein des six pays visités par la mission

Canada	Finlande	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
<p>Développement de Service Canada (guichet administratif unique multi canal) : depuis sa création en 2005, Service Canada cherche aujourd'hui à se développer en signant des accords avec des ministères autres que son ministère de tutelle</p>	<p>Développement de Suomi, le portail unique d'accès aux services publics en ligne : ce portail informationnel et transactionnel offre depuis début 2011 des comptes citoyens permettant de centraliser l'ensemble des interactions entre le citoyen et l'administration pour plusieurs démarches administratives. Si leur nombre est aujourd'hui encore limité, il est appelé à croître fortement à l'avenir.</p>	<p>Le développement du programme <i>Mettiamoci la faccia</i> : lancée en 2008, cette initiative permet aux usagers d'exprimer leurs avis en temps réel dans plus de 2 500 guichets physiques au 1^{er} janvier 2011, à l'aide d'un système d'émoticons. Les résultats des différents guichets devront être bientôt disponibles sur Internet permettant ainsi de comparer les performances des différents guichets.</p>	<p>Impact des mesures de simplification pour les entreprises et évolution de la méthodologie : de nouveaux objectifs de réduction des charges administratives pour les entreprises ont été fixé par le gouvernement de Mark Rutte ; la méthodologie de réduction des charges administratives évolue également (notamment en lien avec l'action du comité consultatif ACTAL).</p>	<p>Le développement du mouvement <i>Open Data</i> : le gouvernement de David Cameron s'est engagé dans une politique d'ouverture des données publiques au public sur le site data.gov.uk. Pour l'instant, le modèle de communication des données publiques n'est pas stabilisé (typologie des données communicables, modalités de partage, facturation éventuelle de la mise à disposition). Il importe de suivre à la fois la méthodologie de communication des données publiques (format, accessibilité, coût) et son impact sur le fonctionnement des administrations, sur l'exercice du « contrôle démocratique » par les citoyens et sur l'activité économique – le mouvement d'<i>Open Data</i> étant considéré comme générateur de croissance économique.</p>	<p>Le développement de guichets uniques : depuis le 1^{er} janvier 2011, des guichets uniques regroupant les guichets de trois grandes agences (emploi, impôts et sécurité sociale) sont opérationnels dans 290 municipalités, Il importe de suivre leur développement ainsi que la qualité de la délivrance des services publics.</p>

Rapport

Canada	Finlande	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
<p>Rôle joué par le directeur parlementaire du budget pour la transparence budgétaire : poste créé en 2006 et doté pour la première fois en 2008 chargé d'informer le Parlement sur la gestion des finances publiques par le gouvernement. La publicité de ses rapports, soutenue par l'opinion publique, est remise en cause par le gouvernement.</p>	<p>Suivi de la mise en œuvre et des conséquences du Programme de productivité : lancé en 2003 avec un objectif de réduction de -13529 ETP entre 2005 et 2015 (soit - 20%) de la fonction publique d'État, le programme est critiqué pour sa focalisation excessive sur les réductions d'effectifs qui ne garantissent pas une hausse de la productivité, notamment du fait d'un recours accru à l'externalisation.</p>	<p>Le développement des « réseaux amis » (<i>reti amice</i>) : ces réseaux mis en place depuis 2009 permettent la délivrance de services publics par des acteurs de distribution privés (postes, bureaux de tabacs, banques notamment), 60 000 « guichets amis » étant ainsi opérationnels au 1^{er} janvier 2011 dans toute l'Italie. Il importe de suivre le développement de ces réseaux, ainsi que la qualité des services délivrés, de même que l'impact de la délivrance de ces réseaux sur la fermeture de bureaux de services publics locaux.</p>	<p>Création d'une administration « unifiée » : l'administration centrale se dote d'une nouvelle organisation, reposant sur l'harmonisation des conditions de rémunération (grille salariale et fiches de postes partagées) et d'emploi (logo, environnement numérique et badge d'accès uniques) des agents de tous les ministères. À terme, il sera intéressant de voir si les entités ministérielles sont maintenues, ou si ce processus se poursuit jusqu'à la constitution d'une administration centrale unique.</p>	<p>Le rôle du secteur privé dans la modernisation du service public : à travers les partenariats publics privés (sous la forme de <i>Private Finance Initiatives</i>) au cours des années 1990 et 2000 ou à travers le rôle que le secteur volontaire et associatif (<i>Third Sector</i>) sera amené à jouer dans le projet de <i>Big Society</i> du gouvernement de David Cameron, le secteur privé britannique joue un rôle important dans la modernisation du service public. Il importe de suivre d'une part l'évolution du recours aux PPP dans les prochaines années, dans un contexte à la fois de raréfaction des investissements publics et de doutes croissants quant à la pertinence de ce modèle de financement des infrastructures publiques et d'autre part les modalités d'intervention du secteur privé lucratif et non lucratif dans la prestation de services publics (ouverture des services publics, mise en concurrence, impact sur le coût et la qualité des prestations, méthodes de contrôle de la bonne utilisation des deniers publics).</p>	<p>Un approfondissement de la mutualisation des fonctions support : déjà à l'œuvre depuis 1989 pour les petites agences (90 % d'entre elles ayant recours aux prestations d'une agence <i>ad hoc</i>⁶²) et depuis 1997 pour les ministères⁶³, l'approfondissement de la mutualisation des fonctions support est prévu avec la création au 1^{er} janvier 2012 d'une agence spécifique centralisant la passation de marchés publics pour les agences intéressées.</p>

⁶² L'agence *Kammarkollegiet* est prestataire de services pour la majorité des agences employant moins de 40 employés, en ce qui concerne la paie des employés, la passation de marchés, l'expertise juridique, comptable et financière.

⁶³ Un ministère des affaires administratives prend en charge les fonctions support de l'ensemble des autres ministères.

Rapport

Canada	Finlande	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
<p>Bilan des examens stratégiques : dernier volet en date de revue des programmes fédéraux, réalisé entre 2007 et 2010, les examens stratégiques devraient générer 1,3MdCAD d'économies par an dès 2011, brutes d'éventuelles réinvestissements (que la mission n'a pas pu obtenir).</p>	<p>Fusion des services déconcentrés de l'État : les six réseaux existants ont été fusionnés en deux réseaux en 2010 mais les fusions posent des problèmes de gouvernance avec les ministères de tutelle et la garantie de l'emploi à court terme gage les économies qui pourraient être réalisées en réduisant les effectifs des fonctions support.</p>	<p>Le développement de la transparence des administrations publiques : les administrations doivent publier, depuis le 1^{er} janvier 2011, un nombre de données important (comme les salaires et primes des cadres, les taux d'absentéisme par bureau...). Si cette transparence accrue vise à améliorer la redevabilité des administrations et à lutter contre la corruption, aucune étude ne permet encore de mesurer prouver l'utilisation de ces données par les citoyens.</p>	<p>Programme de consolidation budgétaire : le gouvernement de Mark Rutte prévoit un objectif ambitieux de réduction des dépenses publiques, soit 18 Md€ à l'horizon de 2015. Au sein de cet objectif global, l'objectif de réduction des dépenses administratives est de 6,1 Md€. Il serait judicieux de suivre l'état d'avancement et les résultats de ces programmes de réduction</p> <p>Impact du programme d'amélioration de la qualité du service public « 5 promesses » : ce programme vise l'excellence dans les relations entre l'administration et les citoyens, sur la base de comparaisons de performance entre les collectivités. Il importe d'en suivre le développement et ses impacts concrets sur le quotidien des administrés.</p>	<p>Programme de consolidation budgétaire : le gouvernement de David Cameron prévoit un objectif ambitieux de réduction des dépenses publiques, soit 81 Md£ d'ici 2015. Au sein de cet objectif global, la réduction du nombre d'agents publics est estimée à plus de 300 000 ETP. Les indemnités de licenciements des agents publics ont été pour se faire modifiées. Il serait judicieux de suivre la mise en œuvre du programme de redressement budgétaire, ainsi que l'évolution des effectifs publics britanniques et le coût global des plans de réduction du nombre de fonctionnaires.</p>	<p>La réduction du nombre d'agences, par fusion ou suppression de certaines d'entre elles : ce mouvement a été particulièrement accéléré depuis la fin 2006, le nombre d'agences ayant été réduit de 77 depuis 2007 soit une diminution de près de 20 %, sans que l'État n'ait abandonné de mission.</p>

Rapport

Canada	Finlande	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
<p>Évolution du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) : outil d'évaluation des directeurs d'administration relativement à la qualité de leur gestion interne (RH, gestion financière, mise en œuvre des objectifs du gouvernement, contrôle de gestion, audit interne...), le CRG crée en 2003 est en amélioration permanente et son lien avec la rémunération s'intensifie depuis sa création.</p>	<p>Conséquences du projet SADe (Projet de développement de l'administration en ligne) : lancé en 2009 pour trois ans, le projet SADe vise à accroître la présence de l'administration en ligne et à renforcer la transparence du gouvernement et la participation et consultation en ligne des citoyens.</p>	<p>Le développement du fédéralisme fiscal (transfert de ressources propres aux collectivités), sur la base de la méthodologie des coûts standard : cette méthodologie novatrice repose sur le calcul par deux organismes indépendants des coûts standard de production des principaux services publics. La détermination de ces coûts effectuée sur les trois années à venir (2011-2013) servira de base au calcul des ressources propres à transférer, en lieu et place de subventions versées par l'État sur la base des coûts historiques. Le déploiement de cette méthodologie sera crucial pour le succès du fédéralisme fiscal.</p>	<p>Agence P-Direkt : l'agence P-Direkt prend en charge la paye des fonctionnaires de l'administration centrale et des agences exécutives ainsi que certains aspects de gestion RH. Si certains ministères font état du manque de flexibilité lié à la centralisation de la gestion de la paye, la mise en place de P-Direkt est toutefois considérée par le gouvernement comme un succès. Il importe de suivre dans le temps les conséquences de la mise en place de l'agence ainsi que les évolutions possibles du champ de ses missions.</p>	<p>Évolution du pilotage par la performance : le Royaume-Uni, qui avait été pionnier en matière de pilotage par la performance (à travers notamment les <i>Public Service Agreements</i> liés aux cycles de <i>Spending Reviews</i>), connaît depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement de coalition de David Cameron, une remise en cause de certaines institutions responsables du suivi de la performance : l'<i>Audit Commission</i>, chargée de l'évaluation des collectivités locales, ainsi que les <i>PSA</i> ont été supprimés. Il importe de suivre l'impact de ces suppressions sur le pilotage des services de l'État et des collectivités locales.</p>	<p>Le programme de réduction des charges administratives : Si les objectifs initiaux (25 % de réduction nette) n'ont été que partiellement atteints (7%), certains secteurs ont d'ores et déjà été le cadre de mesures importantes de réduction des charges, comme les secteurs de l'agriculture (- 41,7 % de réduction de coût), de l'énergie (- 39,8 %), et agroalimentaire (- 36,5 %). Il conviendra de suivre l'évolution prévue de la méthodologie de calcul des charges administratives supportées par les entreprises.</p>

Source : Mission IGF.



**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE**

**MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

RAPPORT

N° 2010-M-098-02

ÉTUDE DES STRATÉGIES DE RÉFORME DE L'ÉTAT A L'ÉTRANGER

ANNEXES

Établi par

MAUD BAILLY
Inspecteur des finances

JEROME ITTY
Inspecteur des finances

VICTOIRE PAULHAC
Inspecteur des finances

DEBORAH LEVY
Commissaire
contrôleur des
assurances

Avec l'assistance de
MATTHIEU HYBERT

Sous la supervision de
ANNE PAUGAM
Inspecteur général des finances

- AVRIL 2011 -

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION**
- ANNEXE 2 : NOTE DE CADRAGE**
- ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES (EN FRANCE)**
- ANNEXE 4 : ANNEXE CANADA**
- ANNEXE 5 : ANNEXE FINLANDE**
- ANNEXE 6 : ANNEXE ITALIE**
- ANNEXE 7 : ANNEXE PAYS-BAS**
- ANNEXE 8 : ANNEXE ROYAUME-UNI**
- ANNEXE 9 : ANNEXE SUEDE**
- ANNEXE 10 : ANNEXE PORTUGAL - PROGRAMMES DE SIMPLIFICATION « SIMPLEX »**
- ANNEXE 11 : ÉTUDE RÉALISÉE PAR LA DG TRÉSOR EN RÉPONSE AU QUESTIONNAIRE ADRESSÉ DANS SEPT PAYS (AUSTRALIE, BELGIQUE, DANEMARK, ESPAGNE, ETATS-UNIS, NOUVELLE-ZELANDE, SINGAPOUR)**

ANNEXE I

Lettre de mission

Annexe I



LE MINISTRE
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Paris, le 14 DEC. 2010

à

Monsieur le chef du Service
de l'Inspection générale des finances

Objet : Mission de comparaison des stratégies de réforme de l'État à l'international

La réforme de l'État, poursuivant la double ambition d'une qualité accrue du service rendu à l'utilisateur et d'une efficacité croissante de la gestion administrative, dans un contexte budgétaire souvent contraint, est devenue une préoccupation majeure au sein de nombreux pays développés.

Dans ce cadre, la France s'est activement engagée dans une dynamique de modernisation globale, avec la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 puis la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) de 2007, visant à renforcer la performance de l'action administrative dans l'ensemble de ses politiques publiques - et ce à tous les échelons.

Face au lancement de nombreuses réformes sur la scène internationale, je souhaite que l'Inspection générale des finances (IGF) dresse un bilan des stratégies de réforme de l'État conduites à l'étranger au cours des dernières années, afin d'obtenir la vision d'ensemble la plus documentée possible et d'identifier, le cas échéant, tout nouveau levier de modernisation poursuivant l'objectif d'un État toujours plus performant.

La mission identifiera les principaux axes de réforme retenus dans chaque pays au cours des dernières années afin de moderniser l'action de l'État.

En outre, et en fonction des données disponibles, la mission s'appliquera à documenter l'impact qualitatif comme quantitatif des diverses mesures engagées, notamment au regard de l'évolution des finances publiques.

S'agissant des thèmes de réforme de l'État à investiguer, je souhaite que l'IGF s'intéresse tout particulièrement aux stratégies :

- ♦ de simplification des démarches administratives (e-administration, recours aux nouvelles technologies), de transparence (accès aux informations publiques, communication État-usager) et de qualité du service rendu à l'utilisateur ;

▲
MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

139 rue de Bercy - Télédéc 146 - 75572 Paris cedex 12

Annexe I

- ♦ de redéfinition des missions, du périmètre et de l'organisation de l'État, en documentant les éventuels transferts de compétences réalisés auprès d'autres acteurs (publics ou privés), les processus de mutualisation engagés (notamment des fonctions support) et, en son sein, l'évolution de ses réseaux de distribution ;
- ♦ d'évolution des effectifs de l'Etat, en lien avec le point précédent ou avec d'autres initiatives.

Cette liste de thèmes pourra naturellement être adaptée en fonction des stratégies de réforme propres à chaque pays.

Pour conduire cette mission, vous vous appuyerez en particulier sur les exemples du Canada, de l'Angleterre, ainsi que de certains pays scandinaves et d'Europe méridionale. La liste définitive des pays sera finalisée à l'issue de la phase de cadrage.

Les conclusions de la mission sont attendues pour la fin du premier trimestre 2011.


François BAROIN

ANNEXE II

Note de cadrage



**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE**

**MINISTÈRE DU BUDGET,
DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Paris, le 15 FEVRIER 2011

N°2010-M-098-01

NOTE DE CADRAGE

Objet : cadrage de la mission relative aux stratégies de réforme de l'État à l'étranger.

Réf. : lettre de mission en date du 14 décembre 2010.

Par lettre de mission en date du 14 décembre 2010, le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, Porte-parole du Gouvernement, a confié à l'Inspection générale des finances (IGF) une mission relative au bilan des principales stratégies de réforme de l'État engagées à l'étranger au cours des dernières années.

La présente note précise le contexte, les orientations méthodologiques ainsi que le calendrier et les livrables de la mission.

1. Contexte et enjeux de la mission

L'examen des différentes stratégies de réforme de l'État conduites à l'étranger s'inscrit en France dans **le contexte de la révision générale des politiques publiques** (RGPP), lancée le 10 juillet 2007 et dont la mise en œuvre s'est traduite par l'adoption de plus de 400 mesures de réformes au cours des quatre comités de modernisation des politiques publiques (CMPP).

La mission poursuit **l'objectif d'une documentation critique** - sur un plan qualitatif et quantitatif¹ - **des résultats obtenus au sein de plusieurs pays** ; à chaque fois que les informations collectées le permettront, la mission s'attachera en outre à identifier **tout nouveau levier** susceptible d'alimenter la réflexion en matière de réforme de l'État en France.

Le principal enjeu de la mission réside par conséquent dans la capacité à :

- ◆ recueillir des informations les plus à jour possible sur les réformes engagées, afin d'obtenir **une vision transverse et actualisée** de la modernisation de l'État à l'étranger ;
- ◆ aller au-delà de la simple description des réformes, en dressant **un bilan de leur impact concret**, y compris en termes de finances publiques et d'évolution des effectifs de l'État.

¹ Sous réserve des informations disponibles et recueillies auprès des différents pays.

2. Orientations méthodologiques de la mission

2.1. Ciblage méthodologique des thèmes d'investigation de la mission

Compte tenu des délais contraints de la mission (premier trimestre 2011), **les thèmes d'investigations retenus s'inscrivent dans un ciblage méthodologique précis :**

- ◆ **tout d'abord, au niveau temporel**, la mission s'intéressera aux stratégies de modernisation engagées au cours des **dix dernières années**, c'est-à-dire après 2000 ;
- ◆ par ailleurs, s'agissant du périmètre d'investigation, la mission a choisi de **se concentrer sur les stratégies de réforme engagées au sein de l'État** ; si cette notion s'avère difficile à strictement transposer, elle est néanmoins ici entendue par différenciation avec les collectivités territoriales et les acteurs sociaux des pays, qui ne seront considérés par la mission que dans l'éventualité de transferts de compétences et d'exercice de politiques publiques entre l'État et ces derniers ;
- ◆ **en outre, au sein même du périmètre de l'État**, la mission a retenu **deux thèmes prioritaires**, à savoir :
 - l'ensemble des mesures concourant à **la simplification des démarches administratives, à la qualité et à la transparence du service rendu à l'utilisateur** ;
 - **l'évolution des missions, du périmètre et de l'organisation de l'État**, au regard des transferts de politiques publiques réalisés au cours des dernières années (à d'autres acteurs publics comme à des acteurs privés), voire de leur abandon, redéfinissant ainsi un nouveau champ de compétences de l'État. Dans ce même cadre, la mission étudiera, à périmètre cette fois constant, **toute restructuration des services de l'État** permettant une efficacité accrue de leur action (mutualisation, nouvelle cartographie territoriale, etc.).

Au sein de chacun des thèmes retenus, la mission s'appliquera à mener **un travail de ciblage des principales réformes**, l'objectif de l'étude n'étant **pas une couverture exhaustive des réformes conduites au cours des dix dernières années, mais l'identification des mesures les plus symptomatiques engagées** dans chaque pays, au regard de leur ambitions initiales comme de leur impact concret.

Enfin, le périmètre d'étude de la mission procède à **deux exclusions** :

- ◆ **il ne traite pas des dépenses d'intervention**, au profit d'une approche plus transverse de l'exécution des politiques publiques ; ce choix est notamment justifié par le fait que ce volet fait l'objet d'une mission à part entière de l'Inspection générale des finances, lancée début 2011 et prévoyant un volet de comparaison internationale ;
- ◆ **il ne retient pas une étude systématique et détaillée des modalités de conduite des réformes** : compte tenu de son calendrier, la mission s'intéressera **au contenu** (objectifs, principes, acteurs,...) **et à l'impact** des différentes mesures identifiées, **plutôt qu'à la manière** dont elles ont été mises en œuvre - hormis les cas où la conduite de la réforme se serait révélée particulièrement déterminante pour son impact ou son appropriation auprès des citoyens.

2.2. Coordination méthodologique de la mission

Le cadrage méthodologique a été conduit en concertation avec :

- ◆ **la direction générale de la modernisation de l'État**, compte tenu de son rôle majeur dans les stratégies de réforme de l'État en France, auprès de qui la mission a pu non seulement recueillir de nombreux documents, notamment de présentation de la RGPP (en français comme en anglais), mais aussi obtenir un soutien en matière de traduction ;
- ◆ **la direction générale du Trésor (DG Trésor), dont le réseau des services économiques constitue un acteur déterminant** pour l'organisation des déplacements et la réalisation du questionnaire thématique de la mission. La coopération avec la DG Trésor s'est d'ores et déjà traduite par la tenue de plusieurs réunions, au sein de l'administration centrale comme par téléphone avec les différents services économiques concernés ;
- ◆ **la direction du budget (DB)**, plus particulièrement intéressée par **les stratégies de réduction des dépenses de fonction publique** conduites dans le cadre des plans d'austérité de différents pays. La mission organisera avec la DB **une nouvelle réunion fin février** pour partager les données recueillies (réductions des dépenses de personnel et des effectifs sur la base de réformes structurelles, de mesures salariales ou autres ; appréciation de leur impact sur l'efficacité des services publics, etc.). La DB a en revanche indiqué à la mission disposer d'informations suffisantes s'agissant des leviers de maîtrise de la dépense publique hors dépenses de personnel retenus à l'étranger.

Enfin, la mission s'est utilement appuyée sur l'expertise du **département « recherche, études veille » de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE)** pour recueillir de la documentation et cibler les pays faisant l'objet des investigations sur place.

2.3. Méthode de recueil des données et périmètre des pays retenus

Afin de recueillir le plus grand nombre d'informations et de documenter ainsi au maximum le bilan des réformes, la mission organisera ses travaux autour **de trois leviers** :


- ◆ **l'exploitation des données en chambre**, par analyse de l'existant (ouvrages, articles, sites internet...) ;
- ◆ **la conduite d'investigations sur place dans six pays de l'OCDE**, à savoir **le Canada** (y compris le Québec), **la Finlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède**. Cette sélection résulte de la conjonction d'une relative proximité institutionnelle et culturelle - permettant une certaine « transposabilité » au modèle français, et de l'intérêt suscité par plusieurs réformes marquantes engagées au sein de leurs services publics ;
- ◆ ces déplacements visent non seulement à vérifier l'exactitude des premières informations recueillies, mais aussi à approfondir ces dernières dans une logique de « contre-expertise » de terrain. À cette fin, le programme des entretiens de la mission a été réalisé avec le concours des services économiques pour permettre de rencontrer des interlocuteurs à la fois institutionnels (porteurs des réformes au sein des ministères comme gestionnaires en charge de leur mise en œuvre) mais aussi d'autres acteurs tels que des structures de contrôle et d'audit, des syndicats, des *think tanks* ou encore des personnalités qualifiées (par exemple, des chercheurs universitaires ou des anciens membres de cabinet lors du lancement des réformes) ;
- ◆ **la collecte d'informations supplémentaires dans sept autres pays de l'OCDE** (Australie, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis, Nouvelle-Zélande et Singapour), **au moyen de l'envoi d'un questionnaire détaillé** (composé de quinze questions, complétées le cas échéant de tableaux) à renseigner par chacun des services économiques concernés.

2.4. Calendrier et livrables de la mission

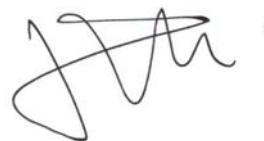
Le calendrier de la mission se décompose **en trois phases** :

- ◆ **de mi-décembre à mi-janvier**, la mission procédera à un travail d'exploitation des données de chaque pays en chambre, parallèlement à la préparation des investigations sur place (contacts avec les services économiques des ambassades, rédaction de questionnaires, etc.) ;
- ◆ **de mi-janvier à fin février**, la mission effectuera **des voyages d'étude dans six pays** (Canada, Finlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède). Parallèlement, le réseau des services économiques renseignera le questionnaire écrit transmis à la direction générale du Trésor (DG Trésor) pour les sept autres pays (pour mémoire Australie, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis, Nouvelle-Zélande, Singapour), avec une réponse attendue le 16 février 2011. Le calendrier détaillé des six déplacements est joint en annexe ;
- ◆ **les conclusions de la mission seront rendues fin mars 2011**. Les livrables se composeront de six annexes, respectivement consacrées à chacun des six pays où se sera rendue la mission, des réponses consolidées des services économiques de la DG Trésor sur les sept pays complémentaires, ainsi que d'un rapport de synthèse transverse.

Les inspecteurs des finances,



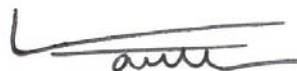
Maud BAILLY



Jérôme ITTY



Déborah LEVY



Victoire PAULHAC

Sous la supervision de l'Inspecteur général des finances,



Anne PAUGAM

Annexe II

Programmation des déplacements de la mission "Stratégies de réforme de l'État"				
Janvier	Semaine 1 : 3 au 7	Semaine 2 : 10 au 14	Semaine 3 : 17 au 21	Semaine 4 : 24 au 28
MJB				Italie MJB/VP
AP			Finlande AP/DL	
VP				Italie MJB/VP
DL			Finlande AP/DL	
Jl				
Février	Semaine 1 : 31 au 4	Semaine 2 : 7 au 11	Semaine 3 : 14 au 18	Semaine 4 : 21 au 25
MJB	Canada MJB/DL		Pays-Bas MJB/Jl	
AP	UK AP/Jl			Suède AP/VP
VP				Suède AP/VP
DL	Canada MJB/DL			
Jl	UK AP/Jl		Pays-Bas MJB/Jl	

ANNEXE III

Liste des personnes rencontrées en France

1. Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat

1.1. Cabinet du Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État

M. Ludovic Guilcher, directeur adjoint de cabinet en charge de la Réforme de l'État

1.2. Direction du Budget (DB)

M^{me} Amélie Verdier, sous-directrice de la 1^{ère} sous-direction (synthèse)

M. Alexandre Grosse, chef du bureau de la politique budgétaire

M. François Moyses, Rédacteur

2. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

2.1. Direction générale du Trésor (DG Trésor)

M. Pierre Sentenac, chef du bureau des réseaux d'expertise et de veille internationales – Etudes (SG3)

M^{me} Anne-Brigitte Masson, adjointe au chef de bureau des réseaux d'expertise et de veille internationales

2.2. Direction générale de la modernisation de l'État (DGME)

M. François-Daniel Migeon, directeur général de la modernisation de l'État

M. Jean-Philippe de Saint-Martin, chef du service « Mise en œuvre des décisions relatives à la RGPP »

M. Arnaud Lacaze, chef du service Projets

M. Nicolas Conso, chef du service Innovation « Stratégies de service aux usagers »

M^{me} Clara Sorin, chef du département Entreprises, Service Innovation

M. Daniel Aunay, chef de la mission des relations internationales

M^{me} Françoise Waintrob, chef de la mission Méthodes

2.3. Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE)

M^{me} Claire Fargeot-Boll, département Recherche, Étude et Veille (REV)

M^{me} Marie-Thérèse Deleplace, département Recherche, Étude et Veille (REV)

M^{me} Arlette Heurtaux, département Recherche, Étude et Veille (REV)

3. Association pour le Développement des Échanges en Technologie Économique et Financière (ADETEF)

M. Bernard Blanc, conseiller de la Présidente

ANNEXE IV

Réforme de l'État au Canada et dans la province du Québec

SOMMAIRE

1. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE	1
1.1. Présentation synthétique du Canada	1
1.2. Cadrage politico administratif de l'État canadien.....	3
1.2.1. <i>Le Canada possède trois niveaux de gouvernement : le niveau fédéral, le niveau provincial et le niveau communal</i>	3
1.2.2. <i>Le premier niveau de gouvernement au Canada est constitué de l'État fédéral, dont les compétences sont définies par la constitution de 1982</i>	5
1.2.3. <i>Le deuxième niveau de gouvernement canadien est le niveau provincial, qui détient de nombreuses compétences exclusives (notamment santé et éducation) et constitue le niveau privilégié de délivrance des services publics envers les citoyens</i>	11
1.2.4. <i>Le troisième niveau de gouvernement est le niveau municipal auquel des compétences sont attribuées par les provinces</i>	14
1.2.5. <i>Le système de contrôle financier et d'audit au niveau fédéral s'appuie sur deux institutions : le bureau du Vérificateur général et le bureau du Contrôleur général</i>	15
1.2.6. <i>Les priorités du gouvernement fédéral, définies au sein des engagements électoraux, sont précisées et ajustées annuellement lors du discours du Trône</i>	16
1.2.7. <i>Le cadrage budgétaire fédéral s'effectue sur une base annuelle, à partir de lois de finances élaborées par le Conseil du Trésor</i>	16
1.3. Cadrage macro économique de la situation canadienne	17
1.3.1. <i>Le creusement du déficit budgétaire canadien a été un déclencheur déterminant de la mise en œuvre de la Revue des programmes en 1993</i>	17
1.3.2. <i>La crise financière de 2008 a provoqué des dommages limités au Canada comparativement aux autres pays de l'OCDE mais a dégradé la situation budgétaire</i>	18
1.4. Présentation synthétique de la province du Québec.....	19
1.5. Cadrage politico administratif de la province du Québec	21
1.5.1. <i>Les prérogatives du parlement provincial du Québec sont définies par la Constitution de 1982</i>	21
1.5.2. <i>Le conseil exécutif du Québec est constitué de 21 ministères et de plusieurs comités de ministres</i>	21
1.5.3. <i>Le gouvernement du Québec est constitué de ministères, agences, établissements publics et sociétés d'État, sur le modèle de l'administration fédérale</i>	23
1.5.4. <i>Sur le modèle du gouvernement fédéral, le Québec dispose d'un vérificateur général en charge de la vérification de l'utilisation des fonds publics</i>	23
1.5.5. <i>La procédure budgétaire au Québec est fortement axée sur les résultats et les services rendus aux citoyens depuis la Loi sur l'administration publique adoptée en mai 2000</i>	23
1.6. Cadrage macro économique et enjeux récents du Québec	25
1.6.1. <i>L'économie québécoise est fortement ouverte au commerce international depuis 2000</i>	25
1.6.2. <i>Si les effets de la crise financière de 2008 au Québec se sont résorbés dès 2009, l'endettement de la province reste préoccupant</i>	25

2. SIMPLIFICATION, TRANSPARENCE ET QUALITE.....	26
2.1. Le Canada met en œuvre, depuis le début des années 2000, de multiples mesures de simplification, en interne, pour la gestion de l'administration publique, comme en externe, pour les citoyens et les entreprises.....	27
2.1.1. <i>Le « Renouveau des politiques du Conseil du Trésor », mesure de simplification des règles de gestion interne de l'administration fédérale lancée en 2006, a permis d'alléger de 77 % le nombre de règles régissant les obligations des gestionnaires et de 27 % les obligations de production de rapport leur incombant.....</i>	<i>27</i>
2.1.2. <i>« L'Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie » (IAFP) lancée en 2004 a permis une diminution de -20 % du fardeau administratif des entreprises à fin 2009, ces efforts de simplification administrative sont poursuivis depuis 2010 par la « Commission sur la réduction de la paperasse », notamment afin de développer les procédures administratives en ligne.....</i>	<i>33</i>
2.1.3. <i>Service Canada, guichet unique multi canal de l'État fédéral canadien, a été créé en 2005 et affiche fin 2008 un taux de satisfaction de 83 % de ses usagers.....</i>	<i>39</i>
2.2. L'élargissement de la portée de la Loi sur l'accès à l'information et la création de la Direction parlementaire du budget ont inscrit l'État dans un devoir de transparence accrue vis-à-vis des citoyens.....	50
2.2.1. <i>La Loi fédérale sur l'accès à l'information, entrée en vigueur en 1983 et étendue à de nouveaux organismes en 2006, permet aux citoyens canadiens d'accéder à de nombreux documents de l'administration fédérale.....</i>	<i>50</i>
2.3. Depuis 1998, le Canada met en œuvre des mécanismes d'amélioration de la qualité du service public pour l'utilisateur.....	55
2.3.1. <i>Dès 1998, le Réseau des services axés sur les citoyens (RSAC) a contribué à sensibiliser l'administration publique à la question de la qualité du service délivré au citoyen.....</i>	<i>55</i>
3. REDEFINITION DES MISSIONS, DU PERIMETRE ET DE L'ORGANISATION DE L'ÉTAT.....	61
3.1. Pour renforcer le pilotage par la performance, l'exercice de compte-rendu de performance des ministères a été enrichi en 2000 et le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG), qui relie la rémunération des sous-ministres à la bonne gestion interne de leurs ministères, a été créé en 2003 avec des effets notables sur la gestion dès 2008.....	61
3.1.1. <i>Le compte rendu de la performance des ministères, mis en œuvre en 1997 au niveau fédéral, a été amélioré, dans le cadre du « Plan quinquennal d'amélioration des services » lancé en 2000, et se traduit par un véritable pilotage interne à la performance de l'administration d'État.....</i>	<i>61</i>
3.1.2. <i>Le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG), lancé en 2003 pour associer les sous-ministres (secrétaires généraux) à la qualité de la gestion interne de leur ministère, a présenté des résultats notables entre 2003 et 2008.....</i>	<i>63</i>
3.2. En complément de l'amélioration de la gestion interne de l'administration, le gouvernement fédéral est engagé dans la revue des programmes ministériels depuis 1985, afin d'optimiser l'utilisation des crédits budgétaires qui sont accordés aux ministères fédéraux.....	68
3.2.1. <i>Le Canada a mis en œuvre des procédures pluri annuelles de revues de l'ensemble des programmes ministériels fédéraux depuis 1985.....</i>	<i>69</i>

3.3.	Depuis le lancement de la « Revue des programmes » en 1993, l'État fédéral canadien poursuit une démarche de mutualisation des fonctions supports et des services administratifs des ministères majoritairement basée sur le volontariat	84
3.3.1.	<i>Le ministère des Travaux publics et services gouvernementaux du Canada (TPSGC) a été créé en 1993 afin de centraliser plusieurs services administratifs utiles au fonctionnement des ministères fédéraux.....</i>	85
3.3.2.	<i>Plus récemment, l'École de la fonction publique et la Commission de la fonction publique ont également commencé à proposer des services aux ministères et organismes publics fédéraux suite à l'entrée en vigueur de la Loi de modernisation de la fonction publique (LMFP) en 2005.....</i>	87
3.4.	Le développement de projets de partenariats public privé (PPP) a été renforcé en 2007 avec la création de la société d'État « PPP Canada Inc. »	89
3.4.1.	<i>Le recours aux PPP a été renforcé en 2007 lors de la création de « PPP Canada INC » chargé de soutenir la réalisation de projets à travers un « Fonds pour les PPP » de 1,3 Md \$CA.....</i>	89
3.4.2.	<i>L'exemple des projets de rénovation de centres hospitaliers universitaires prévus au Québec pour 2010 invite à la prudence quant à la valeur ajoutée des PPP par rapport à la réalisation en mode traditionnel.....</i>	91
4.	ÉVOLUTION DES EFFECTIFS	93
4.1.	À la date de la mission, la fonction publique fédérale est très majoritairement constituée de fonctionnaires détenant un contrat d'emploi à durée indéterminée, même si la majorité des recrutements s'effectue pour des contrats à durée déterminée (78 % en 2009).....	93
4.1.1.	<i>Constitution de la fonction publique fédérale.....</i>	93
4.1.2.	<i>Statuts d'emploi des fonctionnaires fédéraux.....</i>	94
4.1.3.	<i>Évolution des recrutements de la fonction publique fédérale.....</i>	95
4.1.4.	<i>Si l'attractivité de la fonction publique fédérale est forte, la mobilité au sein de l'administration reste réduite.....</i>	95
4.2.	Si l'effectif public a été fortement réduit entre 1993 et 1998, il affiche une hausse structurelle depuis 1999.....	96
4.2.1.	<i>Description de l'emploi public.....</i>	96
4.2.2.	<i>Évolution de l'emploi public entre 1993 et 2010.....</i>	96
4.2.3.	<i>Évolution des effectifs des entreprises publiques.....</i>	98
4.3.	La masse salariale de l'emploi public augmente rapidement depuis 2000	98
4.3.1.	<i>Évolution de la masse salariale de l'emploi public entre 1993 et 2010.....</i>	98
4.3.2.	<i>Composition de la masse salariale.....</i>	99
4.3.3.	<i>Résumé de l'évolution de l'emploi public entre 1993 et 2010.....</i>	100
4.4.	La Loi de modernisation de la fonction publique (LMFP), mise en œuvre dans le but de simplifier les procédures de recrutement dans la fonction publique, présente des résultats mitigés.....	102
4.4.1.	<i>La Loi sur la modernisation de la fonction publique est entrée en vigueur en 2005 et vise à simplifier les procédures de recrutement dans la fonction publique fédérale.....</i>	102
4.4.2.	<i>Le rapport annuel 2009 de la Commission de la fonction publique a révélé une hausse du temps nécessaire pour doter un poste entre 2005 et 2008 qui remet en question l'efficacité, du moins à court terme, de la LMFP.....</i>	102

1. Éléments de contexte

La mission a étudié la réforme de l'État mise en œuvre par le gouvernement fédéral canadien depuis le lancement, en 1993, de la « Revue des programmes ». Cette étude a été complétée par l'examen de certaines initiatives engagées, sur la même période, par la province du Québec, afin d'illustrer la réforme de l'État à la fois au niveau fédéral et au niveau provincial.

1.1. Présentation synthétique du Canada

Le Canada est une monarchie constitutionnelle de 33,7 millions d'habitants (en 2009) dont la constitution de 1982 prévoit l'existence d'un **Parlement fédéral bicaméral** constitué :

- ◆ du **Sénat** (105 sénateurs nommés par le Gouverneur général) ;
- ◆ de la **Chambre des communes** (308 députés élus au scrutin uninominal majoritaire à un tour).

Les élections générales à la Chambres des communes ont lieu sur demande du Premier ministre et au plus tous les cinq ans. Sous domination britannique depuis le XV^{ème} siècle, le Canada obtient le statut de Westminster en 1931 puis l'indépendance complète en 1982. La Reine est représentée par le Gouverneur général du Canada, désigné sur avis du Premier ministre pour un mandat de cinq ans.

Le tableau *infra* détaille certaines données générales politiques et économiques de l'État fédéral canadien.

Tableau 1 : Présentation générale de l'État fédéral canadien

Catégorie	Donnée 2010
Données générales	
Souverain	Elizabeth II
Gouverneur général du Canada	David Lloyd Johnston
Premier ministre	Stephen Harper, chef du parti conservateur (depuis février 2006, réélu en octobre 2008)
Régime	Monarchie constitutionnelle
Superficie (Km ²)	9 984 670
Population (millions d'habitants)	33,7
Capitale	Ottawa
Données macro économiques	
PIB par habitant (US \$)	37 308 (donnée 2009)
Croissance du PIB	+ 2,5 %
Taux de chômage	7,8 %
Déficit public (en % du PIB)	- 4,5 %
Dettes publiques (en % du PIB)	81,7 %
Emploi public	
Nombre total d'employés du secteur public	3 604 999
<i>Dont administration publique fédérale</i>	420 574
<i>Dont administration publique provinciale et territoriale</i>	357 882
<i>Dont services de santé et services sociaux provinciaux et territoriaux</i>	844 120
<i>Dont universités, collèges et instituts de formation provinciaux et territoriaux</i>	386 711
<i>Dont administration publique locale</i>	604 860

Annexe IV

Catégorie	Donnée 2010
<i>Dont commissions scolaires locales</i> ¹	678 310
<i>Dont entreprises publiques</i>	312 541

Source : Statistique Canada.

Le Premier ministre, chef du parti ayant recueilli la majorité absolue de sièges à la Chambre des communes, est le chef du gouvernement fédéral. Dans le cas où le parti ayant obtenu le plus de députés ne détient pas une majorité absolue de sièges, il doit obtenir le soutien d'autres partis afin de demeurer au pouvoir, on parle de gouvernement minoritaire. **Il désigne les membres de son gouvernement parmi les parlementaires élus de son parti. Le Cabinet, ou conseil des ministres, regroupe l'ensemble des ministres fédéraux du gouvernement.** Les partis politiques ne forment pas de coalition au Canada. Le gouvernement est désigné au sein du parti détenant le plus de sièges à la Chambre des communes.

En cas de gouvernement minoritaire, le Premier ministre peut solliciter une dissolution de la Chambre des communes avant la durée maximale de cinq ans, dans l'espoir de former un gouvernement majoritaire, ce qui a été le cas en 2008.

En effet, la 40^{ème} élection générale canadienne a eu lieu le 14 octobre 2008, après dissolution du Parlement le 7 septembre 2008 sur avis du Premier ministre Stephen Harper, chef d'un gouvernement minoritaire. Le parti conservateur a de nouveau obtenu le plus grand nombre de sièges et Stephen Harper a été reconduit au poste de Premier ministre.

Les partis représentés à la chambre des communes, ainsi que le nombre de sièges détenus, suite à la 39^{ème} puis à la 40^{ème} élection générale, sont détaillés *infra*.

Tableau 2 : Nombre de sièges détenus par les partis canadiens à la Chambre des communes

Parti	Nombre de sièges suite à la 39 ^{ème} élection générale 23 janvier 2006	Nombre de sièges suite à la 40 ^{ème} élection générale 14 octobre 2008
Parti conservateur	124	143
Parti libéral	103	77
Bloc québécois	51	49
Nouveau parti démocratique	29	37
Aucune appartenance	1	2

Source : Élections Canada.

Suite à l'élection générale de 2008, il manque 12 sièges au parti conservateur pour former une majorité absolue contre 30 en 2006.

La position du parti conservateur s'est donc renforcée suite aux élections anticipées de 2008. Ce renforcement s'est établi au détriment du parti libéral qui a perdu 26 sièges entre les deux élections.

¹ Commissions élues en charge de l'éducation primaire et secondaire au niveau local.

1.2. Cadrage politico administratif de l'État canadien

1.2.1. Le Canada possède trois niveaux de gouvernement : le niveau fédéral, le niveau provincial et le niveau communal

Le Canada est un État fédéral qui possède trois niveaux de gouvernement, élus par les citoyens canadiens :

- ◆ l'État fédéral (le gouvernement fédéral) ;
- ◆ les dix provinces (les gouvernements provinciaux) ;
- ◆ les 5 600 municipalités (les gouvernements locaux).

Le graphique *infra* représente l'organisation administrative des différents niveaux de gouvernement canadiens, au 31 juillet 2010.

Graphique 1 : Organisation des différents niveaux de gouvernement canadiens, au 31/07/2010

Gouvernement	État	Collectivités locales
Compétences exclusives	Statistiques, défense, immigration, émission de la monnaie, administration de la justice pénale, politique étrangère et commerciale	Administration des prisons et hôpitaux, administration de la justice civile, santé et éducation
Niveau fédéral	20 ministères 105 entités publiques	
Niveau provincial		10 provinces
Niveau Municipal	Services locaux des ministères et entités publiques	5 600 municipalités

Source : Mission.

Le tableau *infra* recense les organes exécutifs et législatifs des trois niveaux de gouvernement canadiens.

Tableau 3 : Organisation des trois niveaux de gouvernement canadiens

Niveau de gouvernement	Organe exécutif	Chef de l'exécutif	Organe législatif
Fédéral	Cabinet (gouvernement fédéral)	Premier ministre	Sénat (membres nommés) et Chambre des communes (membres élus)
Provincial	Conseil des ministres provincial	Premier ministre de la province	Assemblée législative provinciale
Municipal	Conseil municipal	Maire	Assemblée législative municipale

Source : Loi constitutionnelle de 1867.

Annexe IV

L'espace canadien se répartit, selon la loi constitutionnelle de 1867, en :

- ◆ **dix provinces** (l'Alberta, la Colombie Britannique, l'Île du Prince Édouard, le Manitoba, le Nouveau Brunswick, la Nouvelle Écosse, l'Ontario, le Québec, la Saskatchewan, et Terre-Neuve et Labrador) ;
- ◆ **trois territoires** (les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut et le Yukon).

Le graphique *infra* représente le découpage de l'espace canadien.

Graphique 2 : Découpage du territoire canadien



Source : Gouvernement du Canada.

Si les provinces constituent un niveau de gouvernement et exercent des pouvoirs constitutionnels de plein droit, ce n'est pas le cas des territoires qui détiennent des pouvoirs délégués sous l'autorité du Parlement du Canada et dépendent donc de l'État fédéral.

L'essentiel des ressources financières des territoires provient du gouvernement fédéral. Ce financement assure aux résidents des territoires l'accès à une gamme de services publics semblables à ceux offerts par les gouvernements provinciaux **mais les territoires ne représentent pas, à proprement parler, un niveau de gouvernement.**

1.2.2. Le premier niveau de gouvernement au Canada est constitué de l'État fédéral, dont les compétences sont définies par la constitution de 1982

1.2.2.1. En vertu de la constitution canadienne de 1982, certains domaines relèvent exclusivement de la compétence du gouvernement fédéral

Le Gouverneur général du Canada détient le pouvoir exécutif au niveau fédéral, au nom de la Reine. Afin de diriger le gouvernement fédéral, il nomme le Premier ministre, poste qui revient automatiquement au chef du parti politique détenant le plus de députés à la Chambre des communes.

Le pouvoir législatif du gouvernement est composé des **deux chambres du Parlement** :

- ◆ la Chambre des communes ;
- ◆ le Sénat.

La loi constitutionnelle canadienne de 1982 définit la répartition des pouvoirs entre les assemblées législatives provinciales et le Parlement fédéral. Les pouvoirs du Parlement fédéral sont limités car certaines prérogatives relèvent, constitutionnellement, exclusivement des parlements provinciaux. Des champs de compétences sont délégués aux différents échelons de gouvernement.

Les domaines relevant exclusivement du Parlement fédéral incluent :

- ◆ les impôts directs et indirects ;
- ◆ la réglementation du commerce ;
- ◆ le service postal ;
- ◆ le recensement et les statistiques ;
- ◆ la défense ;
- ◆ l'émission de la monnaie et les banques ;
- ◆ la naturalisation et la politique d'immigration ;
- ◆ le droit criminel et les procédures qui s'y appliquent.

1.2.2.2. Le gouvernement fédéral est constitué de ministères, d'organismes publics, d'établissements publics et de sociétés d'État fédérales

Le gouvernement fédéral canadien regroupe les différents types d'institutions suivants :

- ◆ les **ministères** ;
- ◆ les **organismes** de services spéciaux et les **organismes créés par une loi** (qui incluent notamment les agences) ;
- ◆ les **établissements publics** ;
- ◆ les **sociétés d'État**.

1.2.2.2.1. Les ministères fédéraux

Les ministères sont créés par voie législative et détiennent un mandat qui couvre un secteur de politiques publiques. Ils sont financés par des crédits parlementaires. La plupart des ministères disposent de services déconcentrés dans les provinces, au niveau provincial ou au niveau local.

Annexe IV

Les principales réformes de la carte ministérielle ont eu lieu au Canada entre 1993 et 1995 sous l'effet de la « Revue des programmes » fédérale, qui a induit d'importantes coupes dans les dépenses de fonctionnement de l'État afin de réduire le déficit budgétaire fédéral.

En conséquence, le nombre de ministères est passé de 32 à 23, dans un souci de simplification de l'organisation du gouvernement, et les services déconcentrés des ministères ont à la fois été restructurés et fusionnés.

La réorganisation ministérielle a engendré la fusion ou l'abolition de quinze ministères, l'attribution de nouveaux mandats pour huit d'entre eux et la transformation de certains ministères en agences (cf. encadré *infra* sur l'Agence du revenu du Canada). Les ministères ont ainsi été réorganisés selon de grands axes fonctionnels : industrie, citoyenneté et immigration, travaux publics et services gouvernementaux, par exemple. Le tableau *infra* recense les 20 ministères du gouvernement fédéral canadien au 31 juillet 2010.

Tableau 4 : Liste des ministères fédéraux canadiens au 31 juillet 2010

Ministères fédéraux canadiens
Affaires étrangères et Commerce international
Affaires indiennes et du Nord canadien
Agriculture et Agroalimentaire
Anciens combattants
Citoyenneté et Immigration
Défense nationale
Diversification de l'économie de l'Ouest canadien
Environnement
Finances
Industrie
Justice
Patrimoine canadien
Pêches et océans
Ressources humaines et Développement des compétences
Ressources naturelles
Santé
Secrétariat du Conseil du Trésor
Sécurité publique et Protection civile
Transports
Travaux publics et Services gouvernementaux

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Encadré 1 : La constitution de l'Agence du revenu du Canada (ARC)

En 1994, les ministères suivants sont fusionnés pour créer un **ministère du Revenu** unifié :

- **Revenu Canada ;**
- **Douanes Canada ;**
- **Impôt Canada.**

Parallèlement, les services déconcentrés de ces trois ministères sont fusionnés et le nombre de services déconcentrés réduit de **23 à 6 implantations** sur le territoire canadien.

En 1999, le Parlement adopte la « Loi sur l'Agence des douanes et du revenu du Canada » constituant l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC). **Le passage du statut de ministère à celui d'agence permet à l'ADRC de disposer de règles distinctes du reste de la fonction publique en matière de fonctionnement, de financement et de gestion de son personnel** lui accordant plus d'autonomie et de souplesse de gestion visant à améliorer la performance du service rendu aux citoyens.

Annexe IV

En 2003, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), responsable des activités douanières au Canada, est créée, constituée de l'ancienne direction des douanes de l'ADRC. **En 2005, l'Agence des douanes et du revenu du Canada devient officiellement l'Agence du revenu du Canada (ARC).**

L'ARC est dirigée par un ministre, le ministre du Revenu national, qui rend compte au Parlement de ses activités, y compris l'application et l'exécution des lois douanières et fiscales. **Elle est indépendante, c'est à dire hors tutelle d'un ministère.**

L'ARC dispose d'un **conseil de direction de quinze membres** nommés par le gouvernement, dont onze sur proposition des provinces et des territoires. Le conseil est chargé de superviser la structure organisationnelle et l'administration de l'ARC ainsi que la gestion de ses services, de son personnel et de ses contrats.

À la différence des conseils d'administration des sociétés d'État, le Conseil de direction ne participe pas à toutes les activités de l'Agence. En particulier, il n'a aucun pouvoir relativement à l'application et à l'exécution des lois, y compris la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi sur la taxe d'accise, dont l'Agence doit rendre compte au ministre du Revenu national.

L'Agence du Revenu du Canada bénéficie d'un statut qui lui permet de bénéficier de plus de souplesse que les ministères fédéraux dans la gestion de ses ressources humaines.

1.2.2.2.2. Les organismes publics regroupent 62 entités chargées de missions en propre

Les organismes publics fédéraux relèvent de deux catégories : les organismes de services spéciaux et les organismes créés par une loi.

Les organismes de services spéciaux sont des agences qui peuvent être autonomes et fonctionner comme un ministère (Agence du revenu du Canada) ou *a contrario* dépendre d'un ministère de tutelle. Elles exécutent une fonction opérationnelle ou fournissent un service spécialisé dans leur domaine de compétence et disposent, même en cas de tutelle, d'une autonomie de gestion importante.

Au 31 juillet 2010, le gouvernement fédéral compte **seulement trois organismes de services spéciaux** :

- ◆ l'Agence du revenu du Canada ;
- ◆ l'Agence canadienne d'inspection des aliments (sous tutelle du ministère de l'agriculture et de l'agroalimentaire) ;
- ◆ l'Agence parcs Canada (sous tutelle du ministère de l'environnement).

Les organismes créés par une loi sont financés au moyen de crédits parlementaires et sont autonomes des ministères. Ils répondent, dans la majorité des cas, à un objectif opérationnel comme la supervision, la consultation, la réglementation ou l'arbitrage.

Au 31 juillet 2010, le gouvernement fédéral compte **59 organismes** de ce type, parmi lesquels figurent notamment :

- ◆ l'Agence de la santé publique du Canada ;
- ◆ le Bureau du conseil privé ;
- ◆ la Gendarmerie royale du Canada ;
- ◆ l'Office des transports du Canada ;
- ◆ Statistique Canada.

Annexe IV

1.2.2.3. Les 14 établissements publics dispensent des services spécialisés

Les établissements publics sont des entités spécialisées dont le rôle consiste à dispenser des services spécialisés ou à exécuter des fonctions de recherche. Ils sont financés principalement au moyen de crédits parlementaires (et par prélèvement de certains frais d'utilisation, s'ils ont des activités rémunérées), et ils sont, dans la majorité des cas, régis par un conseil d'administration.

Au 31 juillet 2010, le gouvernement fédéral compte **quatorze organismes** de ce type. Parmi eux, figurent, notamment, les entités suivantes :

- ◆ la Commission de l'assurance emploi du Canada ;
- ◆ la Commission canadienne de sûreté nucléaire ;
- ◆ le Conseil national de recherches du Canada ;
- ◆ l'École de la fonction publique du Canada.

1.2.2.4. Les sociétés d'État fédérales sont des autorités administratives indépendantes

Les sociétés d'État fédérales sont des personnes morales indépendantes, dotées d'un conseil d'administration et d'un budget propre, sur le modèle des Autorités administratives indépendantes (AAI) françaises. Elles mettent en œuvre certaines politiques publiques sous le contrôle de l'État fédéral hors de la tutelle des ministères.

Les sociétés d'État mères relèvent directement du gouvernement du Canada. Les filiales sont des entités qui appartiennent, en totalité ou en partie, à une ou à plusieurs sociétés d'État mères. Elles sont gérées par leur société d'État mère et non directement par le gouvernement.

La plupart des sociétés d'État fédérales ont été créées à l'issue de la Seconde guerre mondiale pour opérer dans les secteurs suivants, notamment :

- ◆ énergie ;
- ◆ infrastructures ;
- ◆ transports, notamment aériens et ferroviaires ;
- ◆ communications ;
- ◆ services financiers ;
- ◆ assurance.

Suite à des critiques concernant leur mode de gestion, deux vagues de privatisation des sociétés d'État ont eu lieu au début des années 70 et au milieu des années 80 lorsque le gouvernement de Brian Mulroney a nommé un ministre d'État chargé de la privatisation des sociétés d'État.

Depuis 2007, le niveau des effectifs des sociétés d'État fédérales est stable, comme le détaille le tableau *infra*.

Tableau 5 : Évolution des effectifs des sociétés d'État fédérales entre 2007 et 2010

Année	Effectif
2007	90 402
2008	92 155
2009	92 771
2010	91 980

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Annexe IV

Au 31 juillet 2010, le gouvernement fédéral compte **29 sociétés d'État mères**. Parmi elles, figurent, notamment, les entités suivantes :

- ◆ l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien ;
- ◆ la Banque de développement du Canada ;
- ◆ le Musée des beaux arts du Canada ;
- ◆ Énergie atomique du Canada ;
- ◆ la Société canadienne des postes ;
- ◆ la Société des ponts fédéraux ;
- ◆ la Banque du Canada.

1.2.2.3. Le gouvernement fédéral détient également des intérêts dans d'autres entités juridiques, qui ne relèvent pas du gouvernement fédéral

Même si les entités juridiques suivantes ne font pas partie du gouvernement fédéral, le gouvernement du Canada y détient des intérêts :

- ◆ les entreprises en coparticipation ;
- ◆ les sociétés à régie partagée ;
- ◆ certaines organisations internationales.

Les entreprises en coparticipation sont des personnes morales dont le gouvernement du Canada détient une partie des actions, le reste appartenant à un autre ordre de gouvernement. Un ministre représente le gouvernement fédéral en tant qu'actionnaire (ce sont des entreprises ayant pour but l'exploitation de réserves naturelles ou le développement économique de régions du Canada).

Les sociétés à régie partagée sont des personnes morales sans capital à l'égard desquelles le gouvernement a le droit, directement ou par l'intermédiaire d'une société d'État de nommer un ou plusieurs membres à un groupe de direction (par exemple, l'institut international du Canada pour le grain).

Les organisations internationales sont des personnes morales créées en vertu d'accords internationaux dont le Canada détient des actions ou à l'égard desquelles il est habilité à nommer ou à élire un certain nombre de membres à un groupe de direction. Un ministre représente le gouvernement dans l'exécution des droits et des responsabilités accordés au Canada par ces accords (par exemple, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement).

Le tableau *infra* recense le nombre d'entités de ce type au 31 juillet 2010.

Tableau 6 : Entités dans lesquelles le gouvernement fédéral canadien détient des participations

Type d'entité	Nombre au 31/07/2010
Entreprises en coparticipation	2
Sociétés à régie partagée	97
Organisations internationales	15

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

1.2.2.4. Le Bureau du Conseil privé (qui exerce des missions d'appui et de conseil pour le Premier ministre) et le Conseil du Trésor (chargé du contrôle de la gestion financière des ministères) jouent un rôle clé dans la mise en œuvre de la réforme de l'État au Canada

1.2.2.4.1. Le Bureau du conseil privé fixe les priorités stratégiques de la fonction publique du Canada

Le Bureau du Conseil privé exerce des missions d'appui et de conseil pour le Premier ministre et le gouvernement fédéral. Il constitue à la fois l'administration du Premier ministre et le secrétariat du Cabinet des ministres (équivalent français du Secrétariat général du gouvernement). Il est dirigé par le greffier du Conseil privé.

Dirigé par le greffier du Conseil privé, le rôle du Bureau du Conseil consiste à :

- ◆ conseiller le Premier ministre, le Cabinet et les comités du Cabinet sur les questions nationales et internationales ;
- ◆ faciliter la mise en œuvre du programme du gouvernement ;
- ◆ encourager la responsabilisation au sein de la fonction publique.

Le **greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet** est le plus haut fonctionnaire du Canada au service du Premier ministre. Ses trois responsabilités principales sont les suivantes :

- ◆ à titre de sous ministre **du Premier ministre**, rassembler les conseils de la fonction publique pour appuyer le Premier ministre dans l'exercice de ses fonctions de chef du gouvernement du Canada ;
- ◆ à titre de **secrétaire du Cabinet**, conseiller et appuyer le Conseil des ministres dans son ensemble et superviser les services offerts au Cabinet et à ses comités en matière de politiques et de secrétariat ;
- ◆ à titre de **chef de la fonction publique**, établir les orientations de la fonction publique.

Au sein du Bureau du Conseil privé, Le **directeur général des Politiques stratégiques** présente des analyses approfondies et des conseils sur les politiques économiques et financières, les affaires juridiques et constitutionnelles et l'évolution de la fédération canadienne.

Ses missions le positionnent, notamment, au cœur de la réflexion sur la réforme de l'État canadien. Elles incluent :

- ◆ l'analyse de la situation financière et économique de l'Etat fédéral ;
- ◆ la détermination des enjeux et l'élaboration des stratégies et des initiatives permettant au gouvernement de gérer ses priorités économiques et budgétaires ;
- ◆ l'évaluation de l'opinion publique canadienne ;
- ◆ le suivi de la production d'études et d'information pertinentes par le milieu universitaire canadien et les instituts de recherche.

Annexe IV

1.2.2.4.2. Le Conseil du Trésor, employeur de la fonction publique fédérale, est chargé du contrôle des dépenses publiques et de la gestion financière des ministères

Le Conseil du Trésor est un comité du Cabinet. Il a été établi en 1867 et est doté d'un organe administratif, le Secrétariat, qui faisait autrefois partie du ministère des finances mais qui, depuis 1966, constitue un ministère distinct.

Le Conseil du Trésor est chargé de la gestion des finances publiques, du pilotage du personnel et de l'administration et du contrôle des dépenses publiques. Il est ainsi également au cœur des questions de modernisation et de réforme de l'administration.

Le Secrétariat (1 200 ETP) conseille les ministres du Conseil du Trésor dans l'optimisation des ressources et la surveillance des fonctions liées à la gestion financière dans les ministères et les organismes.

En vertu des pouvoirs généraux que lui confèrent les articles 5 à 13 de la Loi sur la gestion des finances publiques, le Secrétariat aide le Conseil du Trésor à exercer son rôle d'administrateur général et d'employeur de la fonction publique.

Le Conseil du Trésor et son Secrétariat détiennent, notamment, les responsabilités suivantes :

- ◆ négociation des conventions collectives à titre d'employeur de la fonction publique ;
- ◆ élaboration des politiques financières, comptables et administratives de l'administration fédérale ;
- ◆ approbation des initiatives ministérielles en matière de dépenses.

Depuis 2009, une structure spécialisée au sein du Secrétariat du conseil du Trésor a été créée : le **Bureau du dirigeant principal des ressources humaines**, en charge du suivi stratégique de la rémunération et de la gestion de la fonction publique fédérale.

1.2.3. Le deuxième niveau de gouvernement canadien est le niveau provincial, qui détient de nombreuses compétences exclusives (notamment santé et éducation) et constitue le niveau privilégié de délivrance des services publics envers les citoyens

1.2.3.1. Les provinces détiennent des pouvoirs exclusifs et exercent de nombreux services publics

Les pouvoirs exclusifs des assemblées provinciales sont énumérés aux articles 92 et 93 de la loi constitutionnelle de 1867 et comprennent, notamment :

- ◆ la taxation et l'imposition directes en vue de prélever des revenus pour la province ;
- ◆ les institutions municipales, les licences délivrées en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales ou municipales ;
- ◆ l'administration de la justice civile et criminelle ;
- ◆ la création des tribunaux et l'administration de la justice ;
- ◆ les amendes et les peines de prison en vue de faire respecter les lois provinciales ;
- ◆ l'administration des prisons (exception faite des pénitenciers) ;
- ◆ l'administration des hôpitaux (sauf les hôpitaux de la marine) ;
- ◆ l'éducation (sous réserve de certains droits des minorités protestante et catholique dans quelques provinces).

1.2.3.2. La répartition des compétences entre le Parlement fédéral et les parlements provinciaux est précisée dans la constitution canadienne

Le Parlement fédéral est autorisé à « faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada » en toute matière non « assignée exclusivement aux législatures des provinces ».

La Loi constitutionnelle de 1867 prévoit que toute question qui ne relève pas expressément des assemblées législatives provinciales est automatiquement du ressort du Parlement fédéral.

La sécurité sociale (exception faite de l'assurance emploi, qui relève entièrement du gouvernement fédéral et du partage des pouvoirs en matière de pensions de retraites) est en principe du ressort des gouvernements provinciaux. Toutefois, le Parlement fédéral a créé un ensemble de régimes d'assurance hospitalisation et d'assurance-maladie en vertu desquels les provinces reçoivent des subventions.

Le Parlement fédéral et les assemblées législatives provinciales se partagent également les pouvoirs en matière de rente de survivant, de pension d'invalidité et de pension de sécurité de la vieillesse. Toutefois, en cas de conflit, ce sont les lois provinciales qui priment.

Encadré 2 : Répartition des compétences entre l'État fédéral et les provinces en matière de services de santé

L'État fédéral assure la bonne application de la Loi canadienne sur la santé ainsi qu'un appui financier aux provinces et territoires. Il prend également en charge les missions relatives à la prévention et à la sensibilisation de la population et le financement de la recherche en matière de santé.

Les provinces mettent en œuvre les services de soins et de santé sur leur territoire. Le régime de santé public est financé à partir de recettes générales provenant des impôts prélevés par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux. Les provinces et territoires sont ensuite responsables de leur régime d'assurance maladie. Ils doivent :

- planifier, financer et évaluer les soins hospitaliers, les soins médicaux et les soins paramédicaux ;
- organiser la fourniture de médicaments sur ordonnance dans les hôpitaux ;
- négocier des barèmes d'honoraires pour les professionnels de la santé.

La Loi canadienne sur la santé établit les principes et les critères des régimes d'assurance maladie que les provinces et les territoires doivent respecter pour recevoir un transfert de l'État fédéral pour leur régime de santé :

- couvrir tous les résidents selon des modalités uniformes (**Universalité**) ;
- assurer une protection complète et proposer tous les services médicalement nécessaires offerts par les hôpitaux, les praticiens et les dentistes exerçant en milieu hospitalier (**Intégralité**) ;
- être accessibles de manière raisonnable sans obstacles financiers ni mesures restrictives (**Accessibilité**) ;
- être fournis lors de voyages dans un autre territoire au Canada (**Transférabilité**) ;
- être gérés par des organismes publics, sans but lucratif, qui rendent des comptes au gouvernement provincial ou territorial (**Gestion publique**).

La structure des dépenses des provinces révèle que **les premiers postes de charges les concernant sont constitués par les soins hospitaliers et médicaux, l'éducation et les services sociaux.**

La participation de tous les gouvernements provinciaux aux ententes fédérales/provinciales à frais partagés sur l'assurance-maladie contribue à assurer le respect de normes nationales de service sur tout le territoire canadien. En revanche, les provinces gardent un haut degré d'autonomie dans la prestation de l'enseignement élémentaire et secondaire.

Annexe IV

Le tableau *infra* recense l'évolution de la structure des dépenses des gouvernements provinciaux et territoriaux entre 2005 et 2009.

Tableau 7 : Évolution de la structure des dépenses des gouvernements provinciaux et territoriaux² (en M \$CA)

Dépenses de l'ensemble des provinces et territoires	2005	2006	2007	2008	2009	Part des dépenses totales 2009
Total des dépenses	244 623	263 746	280 074	299 629	316 653	100 %
<i>dont</i>						
Services généraux	4 878	5 335	5 831	6 000	6 531	2 %
Protection de la personne et de la propriété	9 366	9 829	10 600	11 475	12 072	4 %
Transports et communications	10 369	13 371	14 173	16 806	17 427	6 %
Santé	81 615	85 589	93 252	99 303	105 880	33 %
Services sociaux	39 526	43 530	47 102	50 204	53 242	17 %
Éducation	48 885	53 826	55 213	59 668	62 762	20 %
Conservation des ressources	10 434	11 079	11 834	12 459	12 614	4 %
Environnement	1 825	2 012	2 316	2 507	2 828	1 %
Loisirs et culture	2 852	3 134	3 282	3 320	3 427	1 %
Travail, emploi et immigration	873	909	1 068	1 122	1 148	0 %
Logement	2 037	2 312	2 701	3 102	3 346	1 %
Planification et aménagement du territoire	1 108	1 300	1 220	1 280	1 353	0 %
Recherche	626	717	709	721	715	0 %
Transferts à des fins générales	2 275	2 482	2 908	3 115	4 861	2 %
Frais de la dette	26 566	26 803	27 316	28 002	27 939	9 %
Autres dépenses	1 386	1 516	550	545	509	0 %
Excédent ou déficit du budget de fonctionnement de l'ensemble des provinces et territoires	+ 9 208	+ 9 186	+ 9 550	+ 8 081	- 8 354	

Source : Statistique Canada.

En 2009, les trois premiers postes de dépense (santé, services sociaux et éducation) représentent à elles seules **70 % du total des dépenses de fonctionnement des provinces et territoires**.

² Les statistiques canadiennes relatives au niveau de gouvernement provincial incluent généralement les territoires. En effet, même s'ils ne détiennent pas l'autonomie des provinces et dépendent du financement fédéral, ces derniers fonctionnent sur un modèle similaire aux provinces et sont donc régulièrement inclus aux données de ce niveau de gouvernement.

1.2.3.3. Les organes législatifs et exécutifs provinciaux sont constitués sur un modèle similaire à l'architecture de l'État fédéral

Malgré de fortes disparités entre les provinces en termes de développement économique, toutes les institutions gouvernementales provinciales et tous les principes politiques qui président à leur fonctionnement s'inspirent largement de la tradition britannique du parlement de Westminster, tout comme les institutions fédérales.

La couronne y est représentée par le **Lieutenant gouverneur**, nommé par le Cabinet fédéral sur avis du Premier ministre fédéral. Les décisions d'intérêt public et l'administration provinciale relèvent d'un conseil exécutif, le **Cabinet**, formé par les ministres provinciaux et dirigé par un **Premier ministre provincial**. L'**assemblée législative provinciale** adopte les lois provinciales.

Les provinces disposent également de comités parlementaires du Cabinet, généralement un comité de la politique globale ainsi qu'un Conseil du Trésor (chargé de la politique budgétaire et financière ainsi que de la gestion des services généraux du gouvernement). Toutes les assemblées législatives provinciales ont un système de comités permanents et font appel à des comités spéciaux pour faire enquête sur certains domaines d'intérêt public.

Les gouvernements provinciaux sont constitués de ministères, d'agences, et de sociétés d'État provinciales qui opèrent sur le même principe que les sociétés d'État fédérales. Dans la plupart des provinces, leurs domaines d'attribution incluent, notamment les secteurs d'intervention suivants :

- ◆ transports et infrastructures ;
- ◆ énergie ;
- ◆ télécommunications.

Les provinces peuvent, comme l'État fédéral, détenir des participations dans des entreprises mixtes.

1.2.4. Le troisième niveau de gouvernement est le niveau municipal auquel des compétences sont attribuées par les provinces

1.2.4.1. Les municipalités canadiennes sont créées par les lois provinciales et ne disposent pas d'assise constitutionnelle en propre

Les municipalités canadiennes n'ont pas d'assise constitutionnelle. Elles sont créées par des lois provinciales qui définissent leurs missions, leurs modes de gestions et leurs sources de revenus. Ces lois régissent également le régime électoral municipal et encadrent strictement le pouvoir réglementaire des municipalités.

La définition du cadre d'intervention des municipalités étant de la compétence exclusive des provinces, **les relations directes entre le gouvernement fédéral et les municipalités sont relativement limitées** et celles qui ont lieu sont obligatoirement organisées par les gouvernements provinciaux, dans le cadre d'ententes de coopération tripartites.

1.2.4.2. Les champs de compétences des municipalités leur sont concédés par les provinces

Les administrations municipales ne sont pas autorisées à intervenir dans tous les champs de compétences provinciales, mais doivent se limiter aux pouvoirs et responsabilités que leur concèdent les provinces. Les domaines de responsabilité des municipalités dépendent donc de la province dans laquelle elles se trouvent.

Cependant, en dépit de disparités provinciales, les municipalités canadiennes sont généralement chargées des domaines suivants :

- ◆ transport ;
- ◆ protection publique ;
- ◆ hygiène ;
- ◆ loisir et culture ;
- ◆ urbanisme et aménagement du territoire ;
- ◆ promotion du développement économique et touristique.

1.2.5. Le système de contrôle financier et d'audit au niveau fédéral s'appuie sur deux institutions : le bureau du Vérificateur général et le bureau du Contrôleur général

Au niveau fédéral, les fonctions d'audit et de contrôle financier des actions du gouvernement sont réalisées par deux institutions :

- ◆ l'une indépendante rattachée au Parlement, le **Bureau du vérificateur général, dont le rôle est de fournir des analyses stratégiques sur les résultats et dépenses du gouvernement ;**
- ◆ l'autre administrative relevant du Premier Ministre, le **Bureau du contrôleur général, qui constitue d'avantage un vérificateur interne de l'administration fédérale, en charge de contrôler la gestion financière de l'administration.**

1.2.5.1. Le vérificateur général fournit au Parlement des analyses stratégiques sur les dépenses et les résultats du gouvernement

Le Bureau du vérificateur général est un organisme indépendant rattaché au Parlement et constitué de 650 personnes Homologue de la Cour des comptes française, il exerce une fonction de contrôle sur les activités du gouvernement, de l'ensemble de l'administration fédérale et de certaines entreprises dans lesquelles l'État fédéral détient une participation.

Le Vérificateur général fournit au Parlement, notamment au comité parlementaire des comptes publics, l'information nécessaire au contrôle des dépenses et des résultats du gouvernement.

Le Bureau du vérificateur général effectue plusieurs types de vérifications :

- ◆ des audits financiers (contrôle annuel des états financiers du gouvernement et de la plupart des entreprises publiques) ;
- ◆ des audits de performance ;
- ◆ des examens spéciaux d'évaluation de la gestion des entreprises publiques (les sociétés d'État sont soumises à un examen spécial au moins une fois tous les cinq ans) ;
- ◆ des vérifications de gestion (évaluation des pratiques de gestion et des systèmes de contrôle et d'information du gouvernement).

Annexe IV

Une trentaine de vérifications sont effectuées chaque année. Elles peuvent porter sur un programme particulier ou une activité qui relève de plusieurs ministères ou organismes.

1.2.5.2. Le Bureau du contrôleur général est en en charge du contrôle financier et de l'audit interne de l'administration fédérale

Le Conseil du Trésor est une structure administrative relevant du Cabinet du Premier ministre (conseil des ministres présidé par le Premier ministre). Il est doté d'un organe administratif, le secrétariat du Conseil du Trésor auquel est rattaché **le Bureau du Contrôleur général**, principal corps de contrôle de l'administration fédérale.

Le Contrôleur général est chargé du contrôle des dépenses publiques, de la gestion financière et comptable et de la vérification interne au sein du gouvernement fédéral à travers deux missions :

- ◆ la vérification interne (chaque grande institution fédérale dispose, depuis 2006, de son propre comité de vérification indépendant constitué d'une majorité de membres externes, nommés pour un mandat de quatre ans, renouvelable une fois et le contrôleur général est responsable de la surveillance de la vérification interne ainsi que de la direction de vérifications horizontales et sectorielles ciblées) ;
- ◆ la gestion et l'analyse financière (le contrôleur général établit les cadres, normes et politiques en matière de gestion financière et est également chargé de la préparation des comptes publics et des états financiers du gouvernement).

1.2.6. Les priorités du gouvernement fédéral, définies au sein des engagements électoraux, sont précisées et ajustées annuellement lors du discours du Trône

Les partis candidats à l'élection générale fédérale canadienne établissent des engagements électoraux pour la durée de leur mandat. Une fois le gouvernement constitué, en complément des engagements électoraux formulés, il établit une stratégie annuelle compte tenu des évolutions constatées du contexte général du pays et des priorités identifiées pour l'année à venir, le discours du Trône.

Chaque session annuelle du Parlement fédéral est inaugurée par un discours du Trône. Le discours du Trône, prononcé pour l'année 2010 le 3 mars 2010, énonce les orientations et les objectifs généraux que le gouvernement s'est donnés et les initiatives à mettre en œuvre pour atteindre ses objectifs. Il est prononcé par le chef d'État du Canada, le Gouverneur général qui en fait lecture aux députés de la Chambre des communes et aux sénateurs.

1.2.7. Le cadrage budgétaire fédéral s'effectue sur une base annuelle, à partir de lois de finances élaborées par le Conseil du Trésor

Chaque année, au mois de février, le gouvernement fédéral soumet un projet de budget au vote du Parlement. La planification budgétaire soumise au vote du Parlement couvre une année d'exercice du pouvoir qui débute, chaque année, au 1^{er} avril.

L'élaboration du cadrage budgétaire sollicite plusieurs acteurs :

- ◆ **l'office statistique du Canada** produit des données utiles à la mesure de la performance des ministères et autres entités du gouvernement utiles à la préparation du budget ;
- ◆ **les ministères** rédigent un rapport ministériel sur le rendement (RMR) qui constitue un rapport annuel de performance et un compte rendu de gestion pour l'année écoulée ;

Annexe IV

- ◆ **le ministère des finances** fournit des analyses économiques et financières transverses ayant trait, notamment, à des questions fiscales ou aux transferts aux provinces et est chargé d'évaluer les politiques et les programmes proposés par les autres ministères ;
- ◆ **le Bureau du Conseil privé** fournit des conseils au Cabinet (conseil des ministres) au long du processus de préparation du budget ;
- ◆ **le secrétariat du Conseil du trésor** a pour tâche d'élaborer les lois de finances. Il réunit les principaux ministres pour que, conjointement et solidairement, ils fixent ensemble le cadrage budgétaire et le soumettent au premier ministre.

Les parlementaires participent également au processus budgétaire par la voie des comités parlementaires permanents, principalement à travers le Comité permanent des finances.

Le calendrier d'élaboration du budget est le suivant :

- ◆ **entre mars et juin**, le Cabinet des ministres décide des priorités du budget de l'année suivante. Les comités du Cabinet discutent de l'efficacité des programmes mis en œuvre par les différents ministères qui rédigent des plans de dépenses. Ces plans doivent être approuvés par le Conseil du Trésor et sont aussi examinés par les comités parlementaires.
- ◆ **de juin à septembre**, les fonctionnaires, les comités du Cabinet et ceux du Parlement étudient les stratégies et les options budgétaires qui seront soumises au ministre des Finances. Le ministère des Finances prépare la « Mise à jour économique et financière », document qui énonce les prévisions de perspectives économiques et de croissance du pays.
- ◆ **entre septembre et décembre**, le Cabinet examine les stratégies présentées par le ministre des Finances en prévision du prochain budget. Le Comité permanent des finances du Parlement soumet un rapport sur ses propres consultations auprès des citoyens contenant des recommandations. Le ministère des Finances s'appuie sur ce document pour établir une stratégie budgétaire.
- ◆ **entre janvier et février**, le Cabinet passe en revue la stratégie budgétaire et les cibles budgétaires des différents ministères. Le ministre des Finances prépare les documents budgétaires traitant des revenus et des priorités de dépenses du gouvernement. La stratégie budgétaire résultante est soumise à l'examen du Cabinet.

1.3. Cadrage macro économique de la situation canadienne

1.3.1. Le creusement du déficit budgétaire canadien a été un déclencheur déterminant de la mise en œuvre de la Revue des programmes en 1993

L'économie canadienne, à la fin de la Seconde guerre mondiale connaît une **période de forte croissance** et de développement économique et social s'accompagnant d'une augmentation importante de la taille de la fonction publique.

Cependant, dès la fin des années 1950, entre 1958 et 1963, le Canada traverse une récession qui se traduit par des déficits soutenus et entraîne plusieurs mesures de restriction, dont le gel du recrutement dans la fonction publique.

Au cours des années 1970, les dépenses publiques continuent de croître dans un contexte de hausse des prix du pétrole et des taux d'intérêt et de ralentissement global de l'économie, canadienne entraînant des **déficits réguliers des budgets fédéraux**.

Annexe IV

Au milieu des années 1980, le gouvernement conservateur de Brian Mulroney annonce une série de mesures pour redresser la situation des finances publiques. Malgré ces mesures, les **dépenses publiques ne cessent de grimper**, amenant les déficits à des proportions alarmantes.

Tableau 8 : Évolution du solde public fédéral canadien entre 1994 et 1997

	1993	1994	1995	1996	1997
Solde public fédéral(en % du PIB)	- 5,5	- 4,7	- 4,1	- 1,9	+ 1,1

Source : OCDE.

En 1993, le déficit public fédéral s'élève à 5,5 % du PIB. Afin de redresser durablement la situation des finances publiques, le gouvernement canadien de Jean Chrétien issu des élections de 1993 s'engage à réduire le déficit de 5,5 % à 3,0 % du PIB en 3 ans, notamment par la réduction des dépenses de l'ensemble des ministères.

Cet objectif est finalement atteint et dépassé dès 1997 où le gouvernement fédéral présente un excédent budgétaire.

1.3.2. La crise financière de 2008 a provoqué des dommages limités au Canada comparativement aux autres pays de l'OCDE mais a dégradé la situation budgétaire

La récession mondiale de 2008 a eu un impact financier et économique limité au Canada. Dès l'amorce de la crise, les autorités interviennent rapidement pour maintenir les flux de crédit, en particulier en faveur des ménages. Le système bancaire canadien surmonte la crise de façon robuste, du fait notamment d'une surveillance prudentielle efficace et d'une culture du risque prudente.

Tableau 9 : Évolution des principaux indicateurs macro économiques entre 2004 et 2010

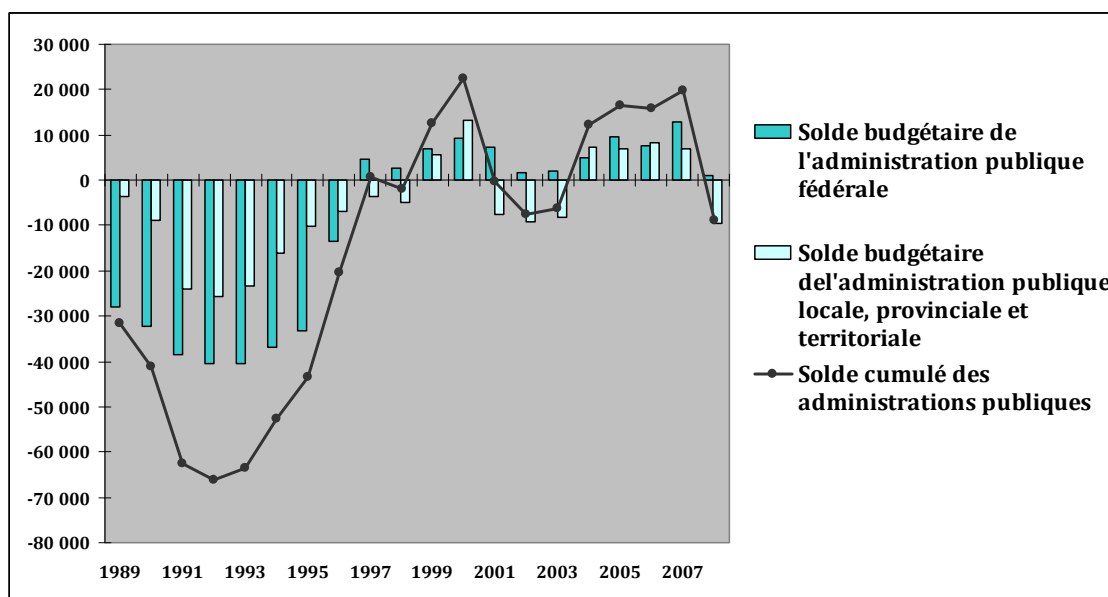
Indicateur	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Évolution du PIB (prix courants)	+ 3,1 %	3,0 %	2,8 %	2,2 %	0,9 %	- 2,5 %	+ 2,5 %
PIB par habitant (en US \$)	32 846	35 106	36 854	38 353	38 883	37 308	
Variation annuelle de l'indice des prix (en %)	+ 1,6 %	+ 1,6 %	+ 1,9 %	+ 2,1 %	+ 1,7 %	+ 1,7 %	+ 1,3 %
Taux de chômage	7,2 %	6,8 %	6,3 %	6,0 %	6,1 %	8,3 %	7,8 %
Solde public de l'ensemble des administrations (en % du PIB)	+ 2,4 %	+ 2,6 %	+ 2,2 %	+ 2,2 %	+ 0,1 %	- 4,5 %	- 4,5 %
Dettes publiques brutes de l'ensemble des administrations (en % du PIB)	72,6 %	71,6 %	69,4 %	65,1 %	69,8 %	81,6 %	81,7 %

Source : PIB, chômage, OCDE ; inflation, Statistique Canada ; déficit et dettes publiques, FMI.

Cependant, la contraction cyclique des recettes fiscales et les mesures de dépenses publiques exceptionnelles prises en réponse à la récession provoquent un retournement des excédents. D'un excédent de +2,2 % du PIB en 2007, le solde budgétaire de l'ensemble des administrations (fédérales et provinciales) fait place à des déficits de -4,5 % en 2009 et de -4,5 % (prévisionnel) en 2010. Si le déficit est relativement faible à l'échelon fédéral et considéré comme structurellement nul, certaines provinces sont en revanche plus endettées (déficits de l'Ontario et du Québec estimés à respectivement 3,0 % et 4,5 % du PIB provincial en 2010).

La réduction des dépenses publiques, notamment fédérale, et l'amélioration du solde budgétaire consolidé, sont redevenues des objectifs de premier plan au Canada depuis la réapparition du déficit en 2009, suite aux effets de la crise financière de 2008.

Graphique 3 : Évolution du solde public entre 1993 et 2009 (en millions de \$CA)



Source : Statistique Canada, retraitement mission.

1.4. Présentation synthétique de la province du Québec

Le Québec est une province francophone du Canada de 7,9 millions³. Le statut politique du Québec est défini dans la Constitution canadienne de 1982 qui lui confère un pouvoir de législation en plusieurs domaines de compétences exclusifs, comme cela est le cas pour les autres provinces canadiennes.

Le Québec est une monarchie constitutionnelle à régime parlementaire, fondée sur le modèle de Westminster. Depuis 1968, le Parlement du Québec, nommé Assemblée nationale, est unicaméral. Il est composé de 125 députés élus au suffrage universel direct. Les élections générales québécoises à l'Assemblée nationale ont lieu sur demande du Premier ministre du Québec et, au plus tard cinq ans après le début d'une législature.

Colonie française pendant plus de deux siècles, la province du Québec rejoint l'Empire britannique au milieu du XVIII^{ème} siècle. L'indépendance de l'État fédéral canadien en 1982 confère au Québec le statut de province de l'État fédéral du Canada. Les provinces constituent l'un des trois niveaux de gouvernement du Canada (État fédéral, provinces et communes).

³ Source : Statistique Canada, données 2009.

Annexe IV

Le tableau *infra* détaille certaines données générales politiques et économiques de la province du Québec.

Tableau 10 : Présentation générale de l'État québécois

Catégorie	Donnée
Données générales	
Lieutenant gouverneur du Québec	Pierre Duchesne
Premier ministre	Jean Charest
Régime	Monarchie constitutionnelle
Superficie (Km ²)	1 667 441
Population (millions d'habitants)	7,9
Capitale	Québec
Données macro économiques en 2009	
Déficit public (en % du PIB)	1,4 %
Dettes nette de l'administration provinciale du Québec (en % du PIB)	68,8 %
Emploi public en 2009	
Administration publique provinciale	87 456
Services de santé et services sociaux provinciaux	263 386
Universités, collèges et instituts de formation provinciaux	89 114

Source : Statistique Canada.

Le Premier ministre, chef du parti ayant recueilli le plus de sièges à l'Assemblée nationale du Québec, est le chef du gouvernement provincial. Il désigne les membres de son gouvernement, le **Conseil exécutif**, parmi les députés élus de son parti. Le Conseil exécutif regroupe l'ensemble des ministres du gouvernement provincial.

L'élection anticipée du 8 décembre 2008 a désigné les députés de la 39^{ème} législature du Québec. Elle a été déclenchée suite à la dissolution du Parlement le 5 novembre 2008 sur avis du Premier ministre libéral Jean Charest, chef d'un gouvernement minoritaire, c'est-à-dire ne disposant pas d'une majorité absolue de sièges à l'Assemblée nationale.

Les partis représentés au Parlement, ainsi que le nombre de sièges détenus, suite à la 39^{ème} élection générale, sont détaillés *infra*.

Tableau 11 : Nombre de sièges détenus par les partis québécois à l'Assemblée nationale

Parti	Nombre de sièges suite à la 39 ^{ème} élection générale du Québec 8 décembre 2008
Parti libéral québécois	66
Parti québécois	51
Action démocratique	7
Québec solidaire	1
Indépendant	0

Source : Élections Canada.

Suite à l'élection générale de 2008 le gouvernement libéral de Jean Charest a été reconduit avec 66 sièges, confortant ainsi sa position majoritaire.

1.5. Cadrage politico administratif de la province du Québec

1.5.1. Les prérogatives du parlement provincial du Québec sont définies par la Constitution de 1982

La loi constitutionnelle canadienne de 1982 définit la répartition des pouvoirs entre les assemblées législatives provinciales et le Parlement fédéral. Les domaines relevant exclusivement du Parlement du Québec pour l'administration de son territoire incluent, notamment :

- ◆ la taxation et l'imposition directes en vue de prélever des revenus pour la province ;
- ◆ les institutions municipales, les licences délivrées en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales ou municipales ;
- ◆ l'administration de la justice civile et criminelle ;
- ◆ la création des tribunaux et l'administration de la justice ;
- ◆ les amendes et les peines de prison en vue de faire respecter les lois provinciales ;
- ◆ l'administration des prisons (exception faite des pénitenciers) ;
- ◆ l'administration des hôpitaux (sauf les hôpitaux de la marine) ;
- ◆ l'éducation.

1.5.2. Le conseil exécutif du Québec est constitué de 21 ministères et de plusieurs comités de ministres

Le Gouverneur général du Canada détient le pouvoir exécutif au niveau fédéral, au nom de la Reine. Dans la province du Québec, son représentant est le Lieutenant gouverneur.

Afin de diriger le gouvernement provincial, le Lieutenant gouverneur nomme le Premier ministre du Québec, poste qui revient automatiquement au chef du parti politique détenant le plus de députés au Parlement. Le Premier ministre nomme les ministres qui constituent son gouvernement.

Au 1^{er} janvier 2011, le Conseil exécutif du Québec comprend 21 ministères dont la liste est présentée *infra*.

Tableau 12 : Liste des ministères du gouvernement du Québec au 1^{er} janvier 2011

Ministères québécois
Affaires municipales, régions et occupation du territoire
Agriculture, pêcheries et alimentation
Conseil exécutif
Culture, communications et condition féminine
Développement durable, environnement et parc
Développement économique, innovation et exportation
Éducation, loisir et sport
Emploi et solidarité sociale
Famille et aînés
Finances
Immigration et communautés culturelles
Justice
Relations internationales
Ressources naturelles et faune
Revenu

Annexe IV

Ministères québécois
Santé et services sociaux
Sécurité publique
Services gouvernementaux
Tourisme
Transport
Travail

Source : Site du Premier ministre québécois.

Le Conseil exécutif, ou Conseil des ministres, est le principal organe décisionnel du gouvernement. Au cours de ses séances hebdomadaires, il prend les décisions concernant la mise en application des lois ainsi que celles concernant l'administration de l'État québécois.

Au Québec, la coordination de l'action gouvernementale s'effectue à travers des comités ministériels. Deux comités particuliers permettent d'assurer la cohérence du processus décisionnel du gouvernement :

- ◆ le **Conseil du trésor**, qui inscrit les priorités gouvernementales dans le contexte budgétaire ;
- ◆ le **Comité de législation**, qui examine les projets de loi que le gouvernement entend présenter à l'Assemblée nationale. Le Comité s'assure que les projets traduisent les orientations gouvernementales.

De plus, le **Secrétariat général du ministère du Conseil exécutif** appuie le Premier ministre et le Conseil des ministres. Il assure la liaison entre ces derniers, les comités ministériels, les ministères et les organismes gouvernementaux.

Le conseil du Trésor est doté d'une administration, le Secrétariat du Conseil du trésor qui l'assiste en matière de gestion des ressources humaines et financières. Le Secrétariat a le mandat de fournir aux ministères et aux organismes des orientations en matière de gestion des ressources et d'offrir aux citoyens et aux entreprises des services d'information sur les politiques gouvernementales et les statistiques concernant l'effectif de la fonction publique.

Le Secrétariat du Conseil du trésor se divise en quatre sous-secrétariats :

- ◆ sous-secrétariat aux **politiques budgétaires** et aux programmes ;
- ◆ sous-secrétariat au **personnel de la fonction publique** ;
- ◆ sous-secrétariat aux **politiques de rémunération et à la coordination intersectorielle des négociations** ;
- ◆ sous-secrétariat aux **marchés publics**.

De plus, sous l'autorité directe du secrétaire du Conseil du trésor, se trouvent six unités centrales :

- ◆ la direction générale de l'**administration** ;
- ◆ la direction de la **planification stratégique et de l'administration publique** ;
- ◆ la direction des **communications** ;
- ◆ le **Greffe** ;
- ◆ la **direction de la vérification interne, de l'accès à l'information et de la gestion documentaire** ;
- ◆ la direction des **affaires juridiques**.

1.5.3. Le gouvernement du Québec est constitué de ministères, agences, établissements publics et sociétés d'État, sur le modèle de l'administration fédérale

Le gouvernement du Québec est constitué :

- ◆ des **ministères** québécois ;
- ◆ d'**agences** (sous tutelle d'un ministère ou indépendantes) qui peuvent posséder des services déconcentrés locaux au sein du Québec ;
- ◆ **d'établissements publics** ;
- ◆ de **sociétés d'État** (personnes morales indépendantes).

Le gouvernement du Québec détient également des **participations dans des entreprises** qui ne font pas à proprement parler partie du gouvernement mais dans lesquelles l'État québécois est représenté par un ministre siégeant au conseil d'administration.

1.5.4. Sur le modèle du gouvernement fédéral, le Québec dispose d'un vérificateur général en charge de la vérification de l'utilisation des fonds publics

Le Vérificateur général du Québec est au service exclusif de l'Assemblée nationale et de ses commissions. Il collabore étroitement avec les commissions parlementaires, plus particulièrement avec la Commission de l'administration publique. Il partage avec cette dernière le souci d'améliorer les pratiques de gestion à l'échelle gouvernementale.

L'Assemblée nationale confie au Vérificateur général du Québec la mission de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics à travers :

- ◆ la vérification financière ;
- ◆ la vérification de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives ;
- ◆ la vérification de l'optimisation des ressources.

Le Bureau du vérificateur général surveille la gestion des fonds et autres biens publics effectuée par le gouvernement. **Le financement de ses activités provient des crédits accordés par l'Assemblée nationale.**

En juin 2008, des modifications de la Loi sur le vérificateur général lui ont donné le pouvoir de vérifier les comptes des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ainsi que ceux des organismes sans but lucratif.

Le Vérificateur général assume sa mission en collaboration étroite avec les vérificateurs internes des ministères et organismes, qui lui permettent de mieux exercer ses responsabilités en vérification de la gestion et contribuent à déterminer la nature et l'étendue de ses propres interventions.

1.5.5. La procédure budgétaire au Québec est fortement axée sur les résultats et les services rendus aux citoyens depuis la Loi sur l'administration publique adoptée en mai 2000

Depuis 1975, le budget du gouvernement québécois est élaboré annuellement et les dépenses y sont classifiées par programme.

Annexe IV

Un crédit budgétaire permet à un ministère ou à un organisme budgétaire de réaliser ses activités. Des règles générales s'appliquent aux crédits :

- ◆ une allocation par programme sur une base annuelle ;
- ◆ un réaménagement de crédits entre programmes n'est pas permis ;
- ◆ les crédits non utilisés à la fin de l'année financière sont périmés.

En revanche, des assouplissements à ces règles ont été instaurés par la Loi sur l'administration publique adoptée le 25 mai 2000 :

- ◆ les crédits reportés ;
- ◆ les crédits portant sur plus d'un an ;
- ◆ le transfert de crédits entre des programmes d'un même portefeuille, avec l'autorisation du Conseil du Trésor.

Ces assouplissements, s'ils donnent une plus grande marge de manœuvre aux ministères et aux organismes budgétaires, augmentent aussi leur imputabilité. En adoptant la Loi sur l'administration publique, l'Assemblée nationale a également fixé un cadre de gestion axée sur les résultats et a établi le principe de la transparence de la gestion gouvernementale. En vertu de cette loi, les ministères et les organismes budgétaires doivent établir des choix de gestion tenant compte des attentes des citoyens et des ressources disponibles, et atteindre des résultats en fonction d'objectifs préétablis.

Selon la Loi sur l'administration publique, les ministères et les organismes budgétaires qui offrent des services aux citoyens doivent obligatoirement produire :

- ◆ une **déclaration de services aux citoyens** (art. 6 et suivants) ;
- ◆ un **plan stratégique pluriannuel** (art. 8 et suivants) ;
- ◆ un **plan annuel de gestion des dépenses** (art. 46) ;
- ◆ un **rapport annuel** (art. 24 et suivants).

Le processus budgétaire se déroule en trois étapes :

- ◆ **l'élaboration du budget ;**
- ◆ **l'exécution et le suivi du budget ;**
- ◆ **la reddition des comptes** (rapport annuel de gestion des ministères et organismes, rapport du Vérificateur général, rapport du président du Conseil du Trésor sur la Loi sur l'administration publique).

Le processus budgétaire s'étale sur trois exercices :

- ◆ l'élaboration débute en avril de l'année N et se termine par le dépôt et l'autorisation du budget de dépenses en avril de l'année N+1 ;
- ◆ l'exécution et le suivi du budget de dépenses s'effectue d'avril N+1 à mars N+2 ;
- ◆ la reddition de comptes sur le budget de dépenses de l'année d'avril N+1 à mars N+2, notamment à l'aide des comptes publics et des rapports annuels de gestion des ministères et des organismes budgétaires, se fait au cours de l'année financière N+2/N+3.

Pendant une année financière donnée, il y a ainsi chevauchement des travaux concernant trois budgets de dépenses.

1.6. Cadrage macro économique et enjeux récents du Québec

1.6.1. L'économie québécoise est fortement ouverte au commerce international depuis 2000

Longtemps fondée sur l'exploitation des importantes ressources naturelles de la province, l'économie québécoise est devenue, au cours des années 2000, une économie de services. Ceux-ci représentent, à la date de la mission, près de 70 % du PIB et emploient 77 % de la main d'œuvre de la province. En 2009, le PIB nominal du Québec est estimé à 300 Mds \$CA, soit un PIB par habitant de 38 319 \$CA, classant le Québec septième sur les dix provinces du Canada en termes de PIB par habitant.

L'économie québécoise se caractérise également par son important degré d'ouverture : les flux commerciaux représentent 50 % du PIB. La part des échanges du Québec avec l'Union européenne augmente progressivement (21 % en 2009), et celle avec les Etats-Unis s'érode quelque peu (48 % en 2009).

1.6.2. Si les effets de la crise financière de 2008 au Québec se sont résorbés dès 2009, l'endettement de la province reste préoccupant

L'économie du Québec se distingue par une plus grande diversification sectorielle que celle des autres provinces, ce qui explique qu'elle ait été touchée moins rapidement et moins fortement par la crise économique mondiale de 2008.

Après sept mois de croissance négative, le Québec est sorti de la récession dès l'été 2009. En 2009, le PIB québécois s'est contracté de 1,4 % par rapport à 2008, année où sa croissance avait été modeste (1,3 %). Le recul du PIB québécois est lié au fléchissement de la production de biens industriels, elle-même affectée par la contraction des exportations.

Le tableau *infra* recense les indicateurs principaux du Québec en 2009.

Tableau 13 : Principaux indicateurs économiques du Québec en 2009

Indicateur	Valeur 2009
Part de la population canadienne résidant au Québec	23 %
PIB québécois (en M \$CA)	300 000
Part du PIB canadien représentée par le PIB québécois	20 %
Croissance du PIB 2008/2009	- 1,4 %
Chômage	8,5 %
Dette (ensemble du secteur public québécois) en % du PIB	68,8 %

Source : Service économique de l'ambassade de France au Canada.

2. Simplification, transparence et qualité

L'État fédéral canadien est fortement engagé, depuis 2000, dans la modernisation de son administration vis-à-vis des usagers, à travers des outils :

- ◆ de **simplification administrative** (en **interne**, pour simplifier la gestion de l'administration publique fédérale comme, en **externe**, à l'attention des entreprises et des citoyens canadiens) ;
- ◆ de **transparence** envers les citoyens ;
- ◆ de mesure et d'amélioration de la **qualité** du service public rendu.

Dans le domaine de la simplification administrative pour la gestion interne de l'administration publique fédérale, le Conseil du Trésor canadien réalise, depuis l'entrée en vigueur de la Loi fédérale sur la responsabilité en 2006, un **programme de simplification des règles de gestion interne du gouvernement fédéral**. Cette simplification s'est traduite, entre 2006 et 2010, par la diminution du nombre de règles auxquelles sont soumis les gestionnaires du gouvernement fédéral (**nombre de « politiques »⁴ réduit de 188 à 44**), par la **clarification du contenu** de ces règles (**rénovation de près de 50 % des règles existantes selon la nouvelle « charte des règles astucieuses »**) et par l'allègement des productions de rapports administratifs incombant aux gestionnaires (**-27 %, en moyenne**).

La simplification des démarches administratives pour les entreprises, engagée depuis 2004, se concentre principalement sur les petites et moyennes entreprises (PME), qui représentent 98 % des entreprises privées canadiennes. **Entre 2004 et 2009, l'Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie (IAFP) s'est traduite par la réduction d'en moyenne 20 % de la charge administrative pesant sur les entreprises**, notamment grâce à la fusion ou l'abandon de formulaires administratifs. Depuis 2008, la **Commission de la réduction de la paperasserie (CRP)** est en charge de la poursuite de cette dynamique et se concentre d'avantage sur **l'informatisation des procédures administratives des entreprises**.

S'agissant des citoyens, l'État fédéral canadien met en œuvre des démarches de simplification depuis la fin des années 90. La réalisation la plus emblématique consiste en **la création d'un guichet unique multi canal** (600 guichets physiques, un site Internet et une centrale téléphonique), **Service Canada**, en charge d'informer les citoyens sur une vaste gamme de prestations fédérales, de simplifier leurs démarches administratives et de recueillir des formulaires de demandes de prestations. L'enquête 2008 sur la satisfaction de la clientèle de Service Canada réalisée par des cabinets de conseil externes a révélé qu'en 2008, **83 % des usagers de Service Canada étaient satisfaits ou très satisfaits** des prestations de Service Canada.

Dans le domaine de la transparence envers la société civile, la Loi fédérale sur la responsabilité de 2006 a **renforcé la portée de la Loi sur l'accès à l'information** (qui donnait dès 1983 accès à une large gamme de données sur la gestion fédérale), en élargissant son périmètre à de nouveaux organismes publics.

Parallèlement, la création du poste de **Directeur parlementaire du budget** dans le cadre de la Loi fédérale sur la responsabilité de 2006, **doté en 2008 pour la première fois au Canada**, a fortement contribué à renforcer la **transparence budgétaire, que ce soit auprès du Parlement comme auprès des citoyens**, par le levier de ses rapports publics.

⁴ Les « politiques » constituent les obligations cadres établies par le Conseil du Trésor en matière de gestion interne à l'égard des secrétaires généraux des ministères et organismes publics.

Enfin, la mesure et l'amélioration de la qualité du service délivré aux citoyens par l'administration fédérale ont pris leur essor au cours des années 90 avec la création du Réseau des services axés sur les citoyens (RSAC), constitué de hauts fonctionnaires et chercheurs souhaitant contribuer à la réflexion sur le service public axé sur les citoyens. Coordonnant cinq enquêtes sur les déterminants de la satisfaction des usagers, appelées « Les citoyens d'abord »⁵, ce réseau a permis le développement, dès 1998, d'un outil de mesure de la satisfaction des citoyens face au service public. Rapidement diffusé dans l'administration fédérale à partir de 2000, notamment avec l'Initiative d'amélioration des services du Conseil du Trésor, cet outil implique une évaluation régulière de la satisfaction des usagers par les ministères, et un rendu compte dans leur rapport de performance annuel.

2.1. Le Canada met en œuvre, depuis le début des années 2000, de multiples mesures de simplification, en interne, pour la gestion de l'administration publique, comme en externe, pour les citoyens et les entreprises

2.1.1. Le « Renouveau des politiques du Conseil du Trésor », mesure de simplification des règles de gestion interne de l'administration fédérale lancée en 2006, a permis d'alléger de 77 % le nombre de règles régissant les obligations des gestionnaires et de 27 % les obligations de production de rapport leur incombant

Le Conseil du Trésor du Canada établit les règles de gestion interne applicables à l'administration fédérale dans les champs tels que, notamment, ceux de la rémunération, de la gestion des ressources humaines, de l'audit interne ou du contrôle financier. Parmi ces règles, les « politiques » constituent les orientations officielles détaillant les obligations des directeurs d'administration.

Dans le cadre de la Loi fédérale sur la responsabilité, votée en 2006, le Conseil du Trésor a mis en œuvre une initiative de simplification administrative qui vise le double objectif, pour les gestionnaires, d'allègement de la charge résultant de leur mise en conformité avec ces règles et de simplification et de clarification des obligations qu'elles contiennent de manière à définir plus clairement les responsabilités au sein de l'administration.

Cette initiative de « Renouveau des politiques du Conseil du Trésor » s'est traduite entre 2006 et 2010 par :

- ◆ la réduction du nombre de « politiques » de 188 à 44, soit une diminution de -77 % ;
- ◆ la réduction de -27 % des obligations de production de rapports par les administrateurs généraux ;
- ◆ la rénovation de près de 50 % des règles existantes conformément à deux nouvelles chartes, la « Charte des règles astucieuses » et « l'Arbre décisionnel de choix d'une approche de gestion », qui détaillent l'approche à adopter pour établir et rénover les règles de manière à les rendre plus simples, plus claires et plus efficaces.

Ces premières avancées positives doivent, néanmoins être poursuivies par :

- ◆ la réduction du nombre de « normes » et « directives » (règles de niveau inférieur aux « politiques ») afin que la réduction atteinte au niveau des « politiques » ait un impact réel sur les gestionnaires ;

⁵ « Citizen first ».

Annexe IV

- ◆ **la maîtrise de la création de nouvelles obligations pour les gestionnaires**, prévues par la Loi fédérale sur la responsabilité de 2006, afin de ne pas contrebalancer les efforts de simplification entrepris en ajoutant de nouvelles charges administratives équivalentes ou supérieures aux charges allégées.

2.1.1.1. La mise en œuvre du « Renouveau des politiques du Conseil du Trésor » découle de l'application de la Loi fédérale sur la responsabilité votée en 2006

Le secrétariat du Conseil du Trésor a entrepris, en 2006 dans le cadre du vote de la Loi fédérale sur la responsabilité, une initiative de réduction et de rénovation des règles de gestion interne de l'administration fédérale.

Le **Conseil du Trésor** du Canada détient, **par disposition législative**, la possibilité d'établir des **règles administratives de gestion** s'appliquant à l'ensemble des **ministères et organismes publics fédéraux** dans divers domaines (rémunération, gestion des ressources humaines, maîtrise interne du risque et audit interne, gestion des technologies et de l'information, notamment). Il peut donc fixer des **règles déterminant les obligations des ministres, directeurs d'administration, administrateurs généraux et employés du gouvernement fédéral** dans ces domaines.

Les **instruments** dont dispose le Conseil du Trésor pour élaborer des **règles de gestion applicables aux ministères et organismes fédéraux** sont détaillés *infra* et concernent **plusieurs niveaux d'obligation**. Les « **politiques** » traduisent les grandes orientations officielles et s'adressent aux sous-ministres (équivalent français des secrétaires généraux), les « **directives** » détaillent les « politiques » et s'adressent aux administrateurs généraux puis les « **normes** » et « **lignes directrices** » s'appliquent aux gestionnaires et recensent les procédures qu'ils doivent mettre en application. **Ce sont majoritairement les « normes » et « lignes directrices » qui sont responsables de la charge administrative pesant sur les gestionnaires.**

Tableau 14 : Instruments de politiques du Conseil du Trésor

Instrument	Description	Niveau d'obligation
Cadre	Contexte stratégique sous-tendant l'élaboration des politiques du Conseil du Trésor	Instrument d'architecture
Politique	Orientation officielle détaillant les obligations des sous-ministres	Obligatoire
Directive	Obligations des fonctionnaires relevant des administrateurs généraux pour la bonne application de la politique	Obligatoire
Norme	Directives techniques détaillant les procédures à suivre pour exécuter les fonctions dans l'application de la politique	Obligatoire
Ligne directrice / outil	Documents, bases de données et outils utilisés par les employés dans leurs fonctions quotidiennes	Optionnel

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du gouvernement fédéral du Canada.

Le « Renouveau de l'ensemble des politiques de gestion du Conseil du Trésor » a été entrepris en 2006 dans le cadre de la Loi fédérale sur la responsabilité (cf. encadré *infra*).

Encadré 3 : La Loi fédérale sur la responsabilité, votée en décembre 2006

La Loi fédérale sur la responsabilité, adoptée le 12 décembre 2006, constitue l'une des priorités cadre du premier gouvernement de Stephen Harper (2006/2008).

Elle vise à **améliorer la responsabilisation de l'ensemble des acteurs du gouvernement fédéral** ainsi que la **transparence** et la **surveillance** des activités gouvernementales à travers une série de mesures incluant, notamment :

- ◆ le **contrôle accru des sources de financement** des partis politiques ;
- ◆ la **restriction des activités de lobbying accessibles aux employés ayant détenu une charge publique** ;
- ◆ le **renforcement de la transparence** de la budgétisation au Parlement à travers la création d'un nouveau poste : le poste de directeur parlementaire du budget ;
- ◆ l'élargissement de la législation concernant **l'accès à l'information** ;
- ◆ le **renforcement des pouvoirs du Vérificateur général** ;
- ◆ l'intensification de la vérification et de la **responsabilisation des ministères**.

Dans le cadre du renforcement des pouvoirs du Vérificateur général, le gouvernement a lancé en 2006 un processus d'examen des politiques du Conseil du Trésor, le « **Renouvellement des politiques du Conseil du Trésor** ».

Le **but** de la mise en œuvre de cette initiative est **double** :

- ◆ **simplifier et alléger les obligations** des administrateurs généraux du gouvernement afin de leur permettre de se concentrer sur les **résultats de leurs actions** ;
- ◆ **renforcer la responsabilité** des administrateurs généraux en clarifiant les règles relatives aux obligations et responsabilités incombant aux gestionnaires.

Le **plan d'action** connexe à la **Loi fédérale sur la responsabilité** énonce un objectif de **réduction d'au moins 50 % du nombre de « politiques »** du Conseil du Trésor et **d'au moins 25 % des exigences de production de rapports** incombant aux administrateurs généraux.

2.1.1.2. Un comité spécialisé au sein du secrétariat du Conseil du trésor a été mis en place en 2006 afin de mettre en œuvre l'initiative de « Renouvellement des politiques du Conseil du Trésor »

Un comité de revue et de simplification des règles édictées par le Conseil du Trésor a été créé au sein du « **département des priorités et de la planification** » (direction de la **politique stratégique**) du secrétariat du Conseil du Trésor, dès l'approbation de la **Loi fédérale sur la responsabilité**, en 2006.

Il est constitué d'une vingtaine de membres du secrétariat du Conseil du Trésor. Avant l'instauration de ce comité, le **système de « politiques » du Conseil du Trésor** faisait l'objet de **critiques** au sujet :

- ◆ de sa **complexité** (règles trop élaborées, difficiles à comprendre) ;
- ◆ de sa **rigidité** (difficulté à adapter les règles en cas de contexte modifié) ;
- ◆ de son **manque de répartition claire des responsabilités** entre acteurs.

Annexe IV

2.1.1.2.1. *Dès sa mise en place, le comité a déployé une stratégie de réduction du nombre de « politiques » existantes*

Le comité de simplification des politiques du Conseil du Trésor a travaillé, dès sa mise en œuvre, à la diminution du nombre de règles en procédant à leur fusion, à leur réécriture et à l'abandon de certaines d'entre elles devenues obsolètes.

Le comité s'est concentré principalement sur les « politiques » touchant les domaines suivants :

- ◆ la gestion des **ressources humaines** ;
- ◆ la **gestion financière** ;
- ◆ l'**approvisionnement** ;
- ◆ la **communication**.

La procédure mise en œuvre par le comité pour refondre le corpus de règles est organisée selon les étapes suivantes :

- ◆ consultation des **ministères** ;
- ◆ **analyse** du contenu des règles par le comité de simplification ;
- ◆ travail conjoint avec les **comités thématiques** du Conseil du Trésor ;
- ◆ **validation** des modifications par les ministres du Conseil du Trésor.

2.1.1.2.2. *En parallèle de la réduction du nombre de règles, le comité a également lancé un chantier de rénovation des règles existantes*

En plus de la réduction du nombre de règles de gestion, le comité a également entrepris un chantier d'amélioration de la qualité des règles et de rénovation des règles existantes reposant sur deux nouvelles chartes :

- ◆ la « **Charte des règles astucieuses** » ;
- ◆ « **l'Arbre décisionnel de choix d'une approche de gestion** ».

Encadré 4 : La Charte des règles astucieuses

Lors de la revue des règles existantes, le comité procède à une rénovation sur la base des questions suivantes :

- La règle est-elle **claire**, compréhensible et accessible ?
- La règle entre-t-elle en **contradiction** ou **empiète-t-elle** sur le champ d'une autre règle existante ?
- La règle prévoit-elle des **responsabilités clairement énoncées** et définit-elle les conséquences de la non-conformité ?
- La règle est-elle **efficace** : ses avantages administratifs l'emportent-ils sur le coût administratif de son respect ?
- La règle est-elle **justifiée** par des critères fondés sur des faits ?
- La règle a-t-elle été élaborée parce **qu'aucun autre instrument** (mesures volontaires, stratégies d'information, notamment) **ne pouvait atteindre ses objectifs** ?
- La « Charte des règles astucieuses », approuvée par les ministres du Conseil du Trésor en février 2008, s'applique également à **la création de nouveaux instruments de règles de gestion**.
- La direction de la politique stratégique du secrétariat du Conseil du Trésor a ainsi élaboré un document de synthèse en quatre étapes résumant les étapes de vérification à effectuer avant d'élaborer un instrument obligatoire.

Annexe IV

1	Règle absolument nécessaire	-La règle est-elle nécessaire (quels sont les risques en son absence)? -Ses avantages l'emportent-ils sur ses coûts administratifs (efficacité)? - Qui vise-t-elle?
2	Règle proportionnelle aux problèmes et aux risques qu'elle combat	-La règle permet-elle une certaine adaptation (pouvoirs discrétionnaires et assouplissements sous conditions)? - La règle favorise-t-elle l'innovation?
3	Production intelligente de rapports	-La règle résiste-t-elle à la vérification (est-il possible d'en mesurer l'application)? -La règle impose-t-elle une production intelligente de rapports?
4	Conséquences sérieuses associées au non respect de la règle	-Les conséquences du non respect de la règle Sont-elles claires et sérieuses?

Afin de conditionner l'adoption de règles obligatoires à une stricte nécessité, les analystes de politiques du secrétariat du Conseil du Trésor ont choisi d'appliquer la **méthode de « l'Arbre décisionnel de choix d'une approche de gestion »**.

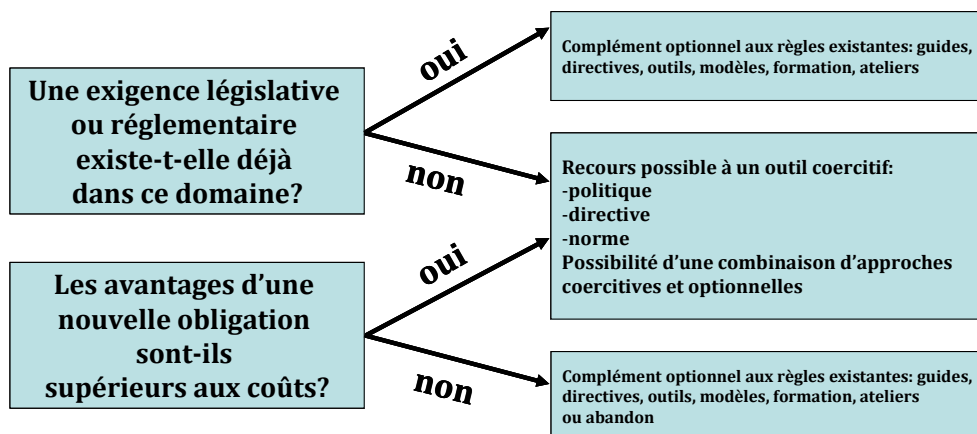
Dans certains cas, des approches coercitives (politiques, directives ou normes) sont nécessaires, tandis que dans d'autres situations, des efforts d'orientation et de collaboration avec les employés seront probablement plus efficaces.

Afin de répondre à cette question, les étapes suivantes doivent être parcourues lors de la réflexion sur la création de nouvelles règles :

- ◆ **définition du problème** (nature du problème, généralisation du problème, risque à ne pas agir pour l'endiguer) ;
- ◆ **définition des objectifs et des résultats** (objectifs recherchés, lien aux priorités du gouvernement, les résultats sont-ils essentiels à une gestion efficace des ministères fédéraux) ;
- ◆ réflexion sur **l'exigence ou non de recourir à une règle coercitive** ;
- ◆ choix de la **nature de l'outil** à adopter.

Le graphique *infra* détaille la procédure adoptée lors des deux dernières étapes de réflexion sur l'exigence de recourir à un outil coercitif et le choix de la nature de l'outil à adopter.

Graphique 4 : Réflexion sur la nécessité et le choix de l'outil à adopter



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du gouvernement fédéral du Canada, retraitement mission.

Annexe IV

2.1.1.3. Au 1^{er} janvier 2010, les objectifs de réduction du nombre de « politiques » et de réduction des obligations de rédaction de rapports incombant aux gestionnaires ont été atteints mais le comité doit veiller à ce que ces améliorations soient reportées sur les règles de niveau inférieur

Au 1^{er} janvier 2010, l'objectif de réduction d'au moins 50 % du nombre de politiques du Conseil du Trésor et d'au moins 25 % des obligations de rédaction de rapport incombant aux gestionnaires a été atteint et même dépassé. Ce résultat positif doit, néanmoins être poursuivi par :

- ◆ la réduction du nombre de règles de niveau inférieur aux « politiques » afin que la réduction ait un impact réel sur les gestionnaires ;
- ◆ la maîtrise de la création de nouvelles obligations pour les gestionnaires, prévues par la Loi fédérale sur la responsabilité de 2006, afin de ne pas contrebalancer les efforts de simplification entrepris en ajoutant de nouvelles charges administratives équivalentes ou supérieures aux charges allégées.

2.1.1.3.1. Les cibles fixées par le plan d'action ont été dépassées en matière de réduction du nombre de « politiques » et en matière de réduction de la charge administrative liée à la production de rapports internes à l'administration

L'objectif de réduction d'au moins 50 % du nombre de l'ensemble des politiques du Conseil du Trésor, fixé dans le plan d'action attaché à la Loi fédérale sur la responsabilité, a été atteint et même dépassé. Au 1^{er} janvier 2010, le nombre de politiques est réduit de 188 à 44, soit une réduction de 77 %.

Par ailleurs, s'agissant de la production de rapports liée aux règles de gestion élaborées par le Conseil du Trésor, l'objectif initial d'une réduction de -25 % a également été atteint dès 2010, avec une diminution effective évaluée à -27 % par la direction de la politique stratégique du Conseil du Trésor.

En termes de rénovation des règles conformément à la « Charte des règles astucieuses » et à « l'Arbre décisionnel de choix d'une approche de gestion », la moitié du travail a été effectuée au 1^{er} janvier 2010, comme détaillé *infra*.

Tableau 15 : État d'avancement de la rénovation des règles du Conseil du Trésor en janvier 2010

Nature de l'instrument	Nombre total	Nombre de règles rénovées en janvier 2010	Taux d'avancement en janvier 2010
Cadre	10	6	60 %
Politique	44	26	59 %
Directive	95	56	59 %
Norme	47	10	21 %

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du gouvernement fédéral du Canada.

2.1.1.3.2. Les résultats positifs atteints en 2010 vont être poursuivis afin d'avoir un impact sur les gestionnaires de l'administration fédérale

Si ces résultats constituent une première étape, le travail de simplification demeure important au niveau des directives et normes devant également être réduites afin que la simplification ait un effet réel sur les gestionnaires.

En effet, une simple diminution du nombre de « politiques » qui ne se traduirait pas par une diminution effective du nombre de « normes » et « directives » n'aurait aucun impact positif sur les gestionnaires en termes de charge administrative.

De plus, le bilan de ces efforts reste mitigé à la date de la mission : en dépit des objectifs atteints, l'impact des réformes semble amoindri par le fait que, parallèlement à ces allègements, la Loi fédérale sur la responsabilité a imposé de nouvelles contraintes aux gestionnaires, principalement en termes d'audit interne et de contrôle financier.

Le secrétariat du Conseil du Trésor met donc en œuvre l'application des deux nouvelles chartes, la « **Charte des règles astucieuses** » et « **l'Arbre décisionnel de choix d'une approche de gestion** » lors de la rédaction de ces nouvelles obligations afin de faire en sorte que leur poids administratif soit limité et proportionné aux enjeux recherchés.

2.1.2. « L'Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie » (IAFP) lancée en 2004 a permis une diminution de -20 % du fardeau administratif des entreprises à fin 2009, ces efforts de simplification administrative sont poursuivis depuis 2010 par la « Commission sur la réduction de la paperasse », notamment afin de développer les procédures administratives en ligne

La province de la **Colombie-britannique** a fait office de **précurseur** au Canada en lançant des procédures de **simplification administrative à l'égard des entreprises** dès **2001**. Suite à cette initiative, le **gouvernement fédéral** a, mis en œuvre en **2004** l'« **Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie** » (IAFP).

Cette initiative s'est traduite par le recensement, en 2007, de l'ensemble des obligations administratives soumises aux entreprises canadiennes par les treize ministères et organismes publics fédéraux et par **la mise en œuvre de la réduction de la charge administrative y afférente** à hauteur de **- 20 %** entre **2007 et 2009**.

Un étude réalisée par **Statistique Canada** en **2008⁶** a permis de mettre en lumière qu'environ **26 % des PME interrogées** avaient **connaissance** à cette date des initiatives fédérales, provinciales ou municipales amorcées au cours des trois dernières années pour alléger le « fardeau administratif », parmi lesquelles **39 %** estimaient que **les initiatives les avaient aidées à économiser du temps et/ou de l'argent**.

Ces résultats encourageant démontrent que les initiatives engagées par l'Etat fédéral et les provinces au cours des années 2000 ont eu un impact positif sur de nombreuses entreprises mais révèlent également des marges de progrès puisqu'à fin 2008, seules **10 %** des entreprises interrogées connaissent et jugent positives les initiatives apportées. De plus, l'étude a également permis d'identifier **la nécessité de mettre à niveau les systèmes de technologie de l'information et des communications** du gouvernement pour permettre aux PME de préparer et de transmettre par voie électronique leurs documents réglementaires, ce qui était encore rarement possible à fin 2008.

⁶ « Analyse du coût de la conformité à la réglementation », avril 2010, Statistique Canada.

Annexe IV

Créée en 2010, la **Commission sur la réduction de la paperasse (CRP)** a pour mission de **prolonger les efforts** engagés depuis 2004 au niveau fédéral. Elle a lancé une **consultation publique des entrepreneurs** canadiens en janvier 2011 sur son site Internet et réalisera des **tables rondes** dans diverses provinces au cours de l'année 2011 afin de poursuivre les efforts de simplification dans les domaines suivants :

- ◆ **démarches fiscales** des entreprises ;
- ◆ **immatriculation** des entreprises ;
- ◆ **complexité de la formulation** des exigences réglementaires par les organismes publics ;
- ◆ **qualité de service** des organismes de réglementation fédéraux ;
- ◆ **accélération du développement des services en ligne** permettant aux entreprises de régler leurs obligations administratives sur Internet.

2.1.2.1. L'État fédéral canadien a lancé en 2004 « l'Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie » (IAFP) qui a permis de réduire la charge administrative des entreprises à hauteur de -20 % dès 2009

Lancée en 2004, « Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie » (IAFP) dirigée par le ministère de l'industrie du Canada a réalisé une diminution de la charge administrative des entreprises imputable à l'Etat fédéral à hauteur de 20 %.

Les entreprises canadiennes sont, en grande majorité, des petites et moyennes entreprises (PME)⁷ **externalisant peu leurs tâches administratives**. Depuis le début des années 2000, les gouvernements provinciaux (cf. encadré *infra*) et le gouvernement fédéral s'intéressent **au poids des charges administratives** pesant sur ces PME et mettent en œuvre des mesures de réduction du « **fardeau administratif** » leur incombant.

Encadré 5 : Exemples d'initiatives provinciales de réduction des formalités administratives

Le gouvernement fédéral n'est pas le seul à avoir mis en œuvre un processus d'allègement administratif pour les entreprises, de nombreux gouvernements provinciaux ont également mis en place des mesures de ce type. Parmi les provinces, la Colombie-Britannique a fait office de précurseur et a, notamment, inspiré le gouvernement fédéral.

La Colombie-Britannique s'était initialement fixé comme cible de réduire du tiers les exigences en matière de réglementation contenues dans les lois, les règlements et les politiques d'administration et de conformité, entre 2001 et 2004. Après avoir surpassé sa cible de réduction en diminuant de **37 %** les exigences en matière de réglementation, la province a établi une nouvelle cible pluriannuelle : **aucune augmentation nette** dans les exigences de réglementation entre 2004 et 2008. Cela signifie que pour chaque exigence ajoutée, une autre a dû être éliminée parmi les exigences déjà en place. Cette cible a été prolongée jusqu'en 2012 ;

Terre-Neuve-et-Labrador a réduit de **-25 %** ses formalités réglementaires et administratives entre 2007 et 2009 ;

La Nouvelle-Écosse a réduit de **-20 %**, entre 2007 et 2010, le temps que doivent consacrer les entreprises à satisfaire les exigences administratives gouvernementales ;

Le Québec a réduit de **-20 %**, entre 2007 et 2010, le coût des formalités administratives pour les entreprises. Ce nouvel objectif a été établi après la réduction de 20 % réalisée entre 2001 et 2004 ;

L'Ontario a réduit le fardeau administratif pour les petites entreprises entre 2007 et 2008. Cette étape a permis d'éliminer **-24 %** des formulaires désuets auprès de sept ministères et d'augmenter le nombre de formulaires électroniques. De plus, l'Ontario a mis en œuvre de nouvelles lignes directrices pour contrôler la création de nouveaux formulaires gouvernementaux destinés aux entreprises.

⁷ En 2009, 98 % des entreprises canadiennes comptent moins de 100 employés, selon Industrie Canada.

Annexe IV

En 2004, le gouvernement fédéral libéral de Paul Martin (2004/2005) a mis en place l'« Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie » (IAFP). Dirigée par le ministère de l'industrie du Canada, elle a pour objectif d'alléger la charge des formalités administratives incombant aux entreprises, tout en conservant un cadre réglementaire solide pour protéger les citoyens, l'environnement et l'économie.

Dans le cadre de cette initiative, le Comité consultatif sur l'allègement du fardeau de la paperasserie (CCAFP) a été créé en 2005, co-présidé par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), fédération nationale représentant les directeurs de PME, et Industrie Canada, le ministère de l'Industrie fédéral. Groupe de travail mixte regroupant des représentants du secteur privé et de représentants du gouvernement fédéral (secrétariat du Conseil du Trésor, Agence du revenu du Canada, Ministère des finances, Ressources humaines et développement des compétences Canada), sa mission a consisté à formuler des avis au gouvernement pour alléger les charges administratives pesant sur les entreprises.

L'impact majeur de ces recommandations a consisté en l'engagement du gouvernement à réduire de 20 %, à horizon 2009, le « fardeau administratif » incombant aux entreprises. Cet objectif a été inscrit au budget 2007. Dès septembre 2007, treize ministères et organismes (dont la liste est donnée *infra*) ont établi un répertoire de l'ensemble des obligations en matière d'information et d'exigences réglementaires qu'ils imposaient aux entreprises puis ont commencé à mettre en œuvre l'objectif de réduction de ce répertoire à hauteur de 20 % de la charge administrative totale imposée par ces mises en conformité. Cet objectif a été atteint en mars 2009 et le mandat du CCAFP s'est conclu cette même année.

Tableau 16 : Liste des organismes s'étant engagés en 2007 à réduire de 20 % les charges administratives des entreprises

Ministères et organismes
Agence canadienne d'inspection des aliments
Agence des services frontaliers du Canada
Agence du revenu du Canada
Agriculture et agroalimentaire Canada
Environnement Canada
Industrie Canada
Ministère des finances Canada
Pêches et océans Canada
Ressources humaines et développement des compétences Canada
Ressources naturelles Canada
Santé Canada
Statistique Canada
Transports Canada

Source : Site internet de l'Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie (IAFP) du Canada.

2.1.2.2. Une étude menée par Statistique Canada a démontré l'apport des initiatives conduites jusqu'en 2009 par « l'Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie » (IAFP) et par les initiatives similaires lancées par les provinces

Une étude réalisée en décembre 2008 par Statistique Canada a révélé que 10 % des entreprises interrogées avaient connaissance des initiatives fédérales et provinciales de simplification administrative à leur égard et estimaient qu'elles leur avaient permis de réaliser des économies.

Annexe IV

Statistique Canada a publié en avril 2010 les résultats d'une enquête menée auprès de **30 000 PME** en décembre 2008 pour mesurer l'effet des démarches de simplification administrative mises en œuvre par les gouvernements fédéral et provinciaux entre 2004 et 2008. Les questionnaires envoyés aux entreprises portaient sur **les douze exigences réglementaires ayant la plus grande incidence sur les PME**, recensées *infra*.

Tableau 17 : Liste des exigences réglementaires constituant le questionnaire soumis aux PME par Statistique Canada en décembre 2008

Intitulé	Description
Retenues à la source	Les établissements employeurs sont tenus de retenir du revenu de leurs employés les cotisations au régime de pensions du Canada, les primes d'assurance emploi et l'impôt sur le revenu et de verser ces retenues accompagnées d'un bordereau de remise au gouvernement du Canada.
Relevé d'emploi	Lorsqu'un employé quitte un emploi, l'employeur doit présenter un relevé d'emploi officiel indiquant la durée travaillée et le revenu gagné. Il servira à déterminer si l'employé a droit aux prestations d'assurance emploi.
Feuillets T4 et RL	Un feuillet T4 est un bordereau d'information que les employeurs envoient à leurs employés à la fin de l'année fiscale récapitulant les revenus annuels et cotisations sociales.
T4 sommaire	Un feuillet T4 sommaire est un résumé du feuillet T4.
Remises au titre de l'indemnisation des accidents du travail	Une remise au titre de l'indemnisation des accidents du travail est un paiement effectué par une entreprise à l'une des commissions de la santé et de la sécurité en contrepartie d'une couverture d'assurance en milieu de travail.
Demandes d'indemnisation des accidents du travail	Lorsqu'un employé tombe malade ou qu'il est blessé alors qu'il est au travail, l'employeur doit remplir un rapport d'incident ou de blessure.
Déclaration d'impôts fédérale et/ou provinciale sur le revenu des sociétés	Les entreprises doivent déposer une déclaration annuelle de revenu auprès du gouvernement fédéral.
TPS/TVP/TVH	Les taxes de vente fédérales et provinciales, la TPS et la TVP sont des types de taxes à la consommation. Les consommateurs sont tenus de payer les taxes et les entreprises de percevoir les taxes et de les remettre au gouvernement avec un rapport.
Acomptes provisionnels des entreprises	Les sociétés doivent acquitter leurs impôts par acomptes.
Immatriculation	Lors de la création, une société doit s'immatriculer.
Enquêtes Statistique Canada	Les entreprises qui reçoivent une enquête obligatoire de Statistique Canada sont tenues par la loi d'y répondre.
Licences et permis d'exploitation provinciaux et municipaux	La présentation d'une demande de licence d'exploitation municipale ou provinciale exige le remplissage de divers formulaires administratifs.

Source : Statistique Canada, Analyse du coût de la conformité à la réglementation partie I, avril 2010.

Annexe IV

Environ **26 %** des PME interrogées **avaient connaissance des initiatives fédérales, provinciales ou municipales** amorcées entre 2004 et 2008 pour alléger le « fardeau administratif ». Parmi les PME ayant connaissance des initiatives engagées, **39 %** estimaient que les initiatives **les avaient aidées à économiser du temps et/ou de l'argent**. Ainsi, au final, **10 %** des entreprises interrogées **avaient connaissance des initiatives fédérales et provinciales de simplification administrative et estimaient qu'elles leur avaient permis de réaliser des économies**.

Tableau 18 : Initiatives engagées et réponses des PME

Province	Pourcentage des PME interrogées ayant connaissance des initiatives des trois niveaux de gouvernement	Pourcentage des PME, parmi celles ayant connaissance des initiatives, estimant qu'elles leur ont permis d'économiser du temps et/ou de l'argent
Atlantique	27 %	37 %
Québec	23 %	33 %
Ontario	28 %	41 %
Prairies	23 %	36 %
Colombie-Britannique	26 %	42 %
Canada (niveau consolidé)	26 %	39 %

Source : Statistique Canada, Analyse du coût de la conformité à la réglementation partie I, avril 2010.

Globalement, les PME ont produit environ 1,4 million de documents de moins en 2008 qu'en 2005 pour se conformer aux douze obligations réglementaires visées par l'enquête (réduction du nombre total de documents de 17,5 à 16,1 millions, soit une réduction de 8 %). Dans le même temps, le nombre d'entreprises ayant augmenté, le nombre de documents rempli en moyenne par entreprise est passé de 28 à 25 ce qui correspond à une diminution de -11 %, cf. tableau *infra*.

Tableau 19 : Évolution du nombre de documents remplis en moyenne annuellement par une PME canadienne entre 2005 et 2008

Exigence réglementaire	Nombre annuel moyen de documents remplis par entreprise en 2005	Nombre annuel moyen de documents remplis par entreprise en 2008	Évolution
Retenues à la source	14	12	- 2
Relevé d'emploi	10	4	- 6
Feuillets T4 et T4 sommaire	1	1	0
Remises au titre de l'indemnisation des accidents du travail	5	3	-2
Demandes d'indemnisation des accidents du travail	4,0	0,4	-3,6
Déclaration d'impôts fédérale et/ou provinciale sur le revenu des sociétés	1	1	0
TPS/TVP/TVH	7	6	- 1
Acomptes provisionnels des entreprises	7	3	- 4
Immatriculation	1	1	0
Enquêtes Statistique Canada	3	1	-2
Licences et permis d'exploitation provinciaux et municipaux	4	2	- 2
Toutes exigences réglementaires	28	25	-3

Source : Statistique Canada, Analyse du coût de la conformité à la réglementation partie I, avril 2010.

NB : Le nombre moyen de document rempli par PME est calculé uniquement sur les PME de l'enquête déclarant remplir ce type de document. Ce mode de calcul explique que la dernière ligne ne soit pas la somme des précédentes.

2.1.2.3. La crise économique de 2008 a incité le gouvernement Harper à prolonger les efforts de réduction du fardeau administratif des entreprises entrepris jusqu'en 2009 en créant la « Commission sur la réduction de la paperasse » (CRP) en 2010

La crise économique de 2008 a incité le gouvernement Harper à prolonger les efforts de réduction du fardeau administratif des entreprises entrepris jusqu'en 2009 afin de stimuler la croissance des entreprises. La « Commission sur la réduction de la paperasse » (CRP) a été mise en œuvre en 2010 à cet effet.

Selon une étude menée en 2010 par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), les coûts liés aux formalités administratives des entreprises, pour tous les niveaux du gouvernement, s'élèvent annuellement à environ **1,9 % du PIB** au Canada en **2009**. Pour cette raison, **le deuxième gouvernement de Stephen Harper** a mis en œuvre en **2010** la « **Commission sur la réduction de la paperasse** » (CRP), dans le prolongement des efforts réalisés par « **l'Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie** » (IAFP).

La CRP a pour mission, comme l'avait la CCAFP, de recommander des options qui permettent d'alléger le fardeau administratif à long terme tout en protégeant l'environnement, la santé et la sécurité des Canadiens. Elle est présidée par Rob Moore, **ministre d'État** (Petite entreprise et tourisme) et est constituée de **six représentants du secteur privé** et de **cinq parlementaires**.

Une consultation publique des entrepreneurs canadiens est ouverte depuis janvier 2011 sur le site Internet de la Commission sur la réduction de la paperasse (CRP). Les entrepreneurs sont invités à soumettre leur contribution à cette consultation sous trois formes :

- ◆ réponse en ligne à un **questionnaire** pré établi par la commission ;
- ◆ soumission d'un **exposé à la commission** (sous forme de rapport) ;
- ◆ **contribution libre** en envoyant un message à une boîte mail dédiée.

Les questions de consultation portent sur les sujets suivants :

- ◆ perception de **l'impôt et démarches administratives fiscales** ;
- ◆ **immatriculation** des entreprises ;
- ◆ **complexité de la formulation** des exigences réglementaires par les organismes publics ;
- ◆ **qualité de service** des organismes de réglementation fédéraux ;
- ◆ **petites entreprises** et charges administratives.

Pour être directement à l'écoute des gestionnaires de petites et moyennes entreprises, la Commission réalisera des **tables rondes de consultation à travers le Canada en 2011**. Elle doit formuler des recommandations au gouvernement à **l'automne 2011**.

L'enquête de Statistique Canada a également révélé la **nécessité de mettre à niveau les systèmes de technologie de l'information et des communications du gouvernement** pour permettre aux PME de **préparer et de transmettre par voie électronique leurs documents réglementaires**. Jusqu'alors, de nombreux systèmes de technologie de l'information permettaient seulement de **télécharger les formulaires** et les demandes qui devaient ensuite **être transmises sur papier**.

Cette recommandation a été prise en compte par la Commission de réduction de la paperasserie qui travaille à la formulation de recommandations dans ce sens. De plus, le site Internet de la CRP recense les **services en ligne accessibles aux entreprises** afin de simplifier certaines de leurs démarches administratives, cf. *infra*.

Annexe IV

Tableau 20 : Liste des initiatives mises en place afin de simplifier les démarches administratives incombant aux entreprises et recensées sur le site Internet de la CRP

Nom de l'initiative	Institution concernée	Description
Mon dossier d'entreprise	Agence du revenu du Canada (ARC)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestion en ligne des formalités suivantes : ▪ Rapports de taxes de ventes fédérales et provinciales ; ▪ Retenues sur la paie ; ▪ Impôts sur le revenu des sociétés ; ▪ Taxes d'accise ; ▪ Droits d'accise.
PerLE	Gouvernement fédéral et tous gouvernements provinciaux (hors Québec)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recensement de tous les permis et licences nécessaires aux entreprises selon leur secteur d'activité. ▪ Tous ordres de gouvernements (sauf pour les habitants de la province de Québec).
Site Internet de l'Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie (IAFP)	Ministère de l'industrie du Canada	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recensement des efforts déployés par le gouvernement fédéral pour réduire les frais de paperasserie.

Source : Reduirepaperasserie.gc.ca.

Les travaux de la CRP sont en cours à la date de la mission si bien qu'il n'est pas encore possible de dresser un bilan de son apport.

2.1.3. Service Canada, guichet unique multi canal de l'État fédéral canadien, a été créé en 2005 et affiche fin 2008 un taux de satisfaction de 83 % de ses usagers

L'Etat fédéral canadien s'est engagé dans des **démarches de simplification administrative au profit des citoyens** dès la **fin des années 1990**, notamment en utilisant l'opportunité du développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) à travers l'initiative « **Gouvernement en direct** » (**GED**) développée **entre 2000 et 2004** afin de renforcer la présence du gouvernement sur Internet.

La création du guichet unique multi canal (guichets, physiques, téléphone et Internet) de l'Etat fédéral « Service Canada » a été lancée en 2005, initialement afin de regrouper les services aux citoyens en matière de demande d'assurance-chômage, de retraite et de minimum vieillesse du ministère **Ressources humaines et développement des compétences Canada (RHDC)**.

La relation entre Service Canada et les ministères fédéraux est basée sur la **coopération volontaire**. Les **ministères**, hormis le ministère de tutelle de Service Canada, RHDC, **n'ont pas l'obligation de confier leurs services à l'utilisateur à Service Canada**. S'ils le souhaitent, ils peuvent établir un **contrat de partenariat** avec Service Canada.

L'enquête de satisfaction de Service Canada, conduite en **2008** par un cabinet indépendant, afin de mesurer sa notoriété et la qualité de la prestation de services, indique que **63 % des citoyens consultés connaissent Service Canada** et **83 % des usagers de Service Canada sont globalement satisfaits de ses services à fin 2008**.

Malgré ces résultats positifs, Service Canada fait face à deux principaux enjeux à fin 2010 :

- ◆ la coopération entre **Service Canada** et ses **homologues provinciaux** se heurte à des obstacles juridiques ;
- ◆ le fondement du fonctionnement de Service Canada sur la **démarche volontaire** des ministères **complexifie son développement**.

2.1.3.1. L'État fédéral canadien est engagé dans la simplification des démarches administratives pour les citoyens depuis la fin des années 90

Dès la fin des années 90, au sortir de la Revue des programmes fédérale (1994-1998), le Canada a engagé une réflexion et des initiatives sur la transformation des services publics aux usagers afin de créer une culture du service axé sur le citoyen au sein de l'administration fédérale et de simplifier les démarches administratives des citoyens.

Les améliorations apportées aux services offerts aux consommateurs dans le **secteur privé**, dès la fin des années 90, notamment avec l'utilisation des **nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)**, ont **renforcé les attentes des citoyens en matière de service rendu par le secteur public**. Au début des années 2000, les citoyens canadiens souhaitaient un accès **simplifié et direct** aux informations et prestations du gouvernement fédéral.

Dans ce cadre, la première étape mise en œuvre a consisté en la création de l'initiative Gouvernement en direct (GED) entre 2000 et 2004. Cette initiative a contribué à développer une **présence cohérente du gouvernement fédéral sur Internet** en appuyant le développement des sites Internet des ministères et l'informatisation de certaines procédures administratives en ligne. Le ministère **Développement des ressources humaines Canada** (qui a donné naissance en 2004 à RHDC) a reçu des fonds de l'initiative GED afin **d'automatiser le traitement et de simplifier les formulaires** des demandes de prestations suivantes, dont il a la charge :

- ◆ le **régime de pensions** du Canada (RPC) ;
- ◆ le **programme de sécurité de la vieillesse (SV)** ;
- ◆ l'**assurance emploi (AE)** ;
- ◆ le **relevé d'emploi (RE)**.

Au cours de cette même époque (entre 2000 et 2004), deux autres ministères délivrant des services aux citoyens ont réalisé des démarches de simplification pour les citoyens :

- ◆ l'Agence du revenu du Canada (ARC) a lancé **l'automatisation des déclarations d'impôts sur le revenu** ;
- ◆ Passeport Canada (Affaires étrangères et commerce international Canada) a proposé ses **formulaires de demande en ligne** et crée le **partenariat de Passeport en direct (PED)** avec **Postes Canada** (cf. encadré *infra*).

2.1.3.2. Service Canada a été créé en 2005, initialement pour assurer la relation aux usagers pour son ministère de tutelle, Ressources humaines et développement des compétences Canada

En 2005, le gouvernement fédéral a entrepris de construire un réseau de guichets uniques fédéraux, Service Canada, afin de délivrer les programmes sociaux proposés par le ministère Ressources humaines et développement des compétences Canada (RHDC), à savoir le régime de pension de base, le programme de sécurité de la vieillesse et l'assurance emploi.

Jusqu'à 2005, et depuis la création du ministère RHDC en 1993, ces différentes prestations sociales étaient gérées par des directions distinctes au sein du ministère, ayant chacune son propre réseau déconcentré.

Le budget fédéral canadien de 2005 a annoncé la création de ce réseau de guichets uniques à travers un plan de trois ans selon les objectifs suivants :

- ◆ meilleure coordination des services fédéraux de RHDC ;
- ◆ présence fédérale accrue dans les différentes régions du territoire ;
- ◆ rationalisation du réseau des services déconcentrés de RHDC et, selon les partenariats qui auront été mis en place, d'autres ministères fédéraux et fusion de services faisant office de doublons (par exemple, fermeture de certains guichets situés dans une même ville).

Un **plan d'action triennal** (détaillé dans le tableau *infra*) a été **validé par le Conseil du Trésor** au cours de l'année **2005**.

Tableau 21 : Plan de travail triennal de Service Canada approuvé par le Conseil du trésor en 2005

Priorités	Activités
Prestations de services homogènes axées sur le citoyen	Mise en œuvre d'un service à guichet unique Préparation et publication des mesures de satisfaction des citoyens Développement de l'image de marque de Service Canada
Amélioration de l'intégrité des programmes	Mise en place de systèmes d'identification sûrs et sécuritaires Mise en œuvre d'une stratégie de gestion des risques
Modèle de mise en réseau du gouvernement	Mise en œuvre de systèmes et d'infrastructures informatiques interopérables entre les organismes participants Collaboration avec les ministères et organismes sur la prestation de services et le partage des informations
Culture du compte-rendu	Mise en œuvre de normes de pratique et de fiches de rendement (rapports mensuels et trimestriels) Création du Bureau de la satisfaction de Service Canada
Culture de l'excellence du service	Mise en œuvre d'une stratégie d'apprentissage des employés basée sur la culture du service Création du Bureau de la satisfaction des employés et du Sondage sur la satisfaction des employés

Source : Plan de travail triennal de Service Canada, 2005/2008.

2.1.3.3. Service Canada a pris progressivement de l'ampleur lors de la deuxième moitié des années 2000

Service Canada s'est développé entre 2005 et 2008 selon les modalités prévues par le plan d'action triennal. Dès sa création, il s'est reposé sur un fonctionnement multi canal, proposant ses services sur trois canaux (téléphone, Internet et guichets physiques). Pour cette raison, Service Canada a développé son site Internet et mis en œuvre une stratégie multi canal. À fin 2008, Service Canada comptait 600 guichets physiques et employait 16 000 personnes. De plus, Service Canada fait face à un taux de roulement de ses effectifs élevé et a donc développé ses propres outils internes de formation continue de son personnel afin d'assurer la qualité de ses prestations à travers la qualification de ses employés.

Service Canada a mis en œuvre les initiatives prévues dans le cadre du plan de travail triennal validé par le Conseil du Trésor, dès 2005 :

- ◆ élaboration d'une stratégie ;
- ◆ élaboration d'un cadre de partenariats pour démarcher les ministères et organismes ;
- ◆ partenariat avec RHDCC pour la délivrance de ses services ;
- ◆ partenariat avec d'autres ministères et organismes fédéraux (dont notamment Passeport Canada) ;
- ◆ stratégies spécifiques aux personnes âgées, personnes handicapées, travailleurs, peuples autochtones, nouveaux arrivants et à réaliser pour les jeunes et les familles ;
- ◆ accords intergouvernementaux sur le partage des données vitales.

Dès sa création, Service Canada a proposé ses services sur **trois canaux** (téléphone, Internet et guichets physiques) et détenu un **double mandat** pour l'ensemble des prestations sociales délivrées par **RHDCC** :

- ◆ **fournir de l'information** sur ces prestations aux usagers ;
- ◆ **recueillir et transmettre pour traitement** aux départements compétents du ministère les dépôts de dossiers de demande (reçus par la poste, par Internet ou en guichet).

Concernant les autres ministères, Service Canada ne détient pas, depuis sa création en 2005, de mandat lui permettant d'obliger les ministères à recourir à ses services en lui externalisant leur relation directe aux citoyens. Les partenariats que Service Canada peut mettre en œuvre sont basés sur une démarche **volontaire** de la part des ministères. Charge à Service Canada de convaincre les ministères et de contractualiser avec eux.

Encadré 6 : Un exemple de partenariat avec Service Canada : la délivrance de passeports de l'organisme Passeport Canada

Passeport Canada est un organisme public relevant du périmètre du ministère canadien des Affaires étrangères et du commerce international responsable de la délivrance des passeports canadiens. Il détient des services déconcentrés sur l'ensemble du territoire canadien (231 bureaux en 2009).

Depuis 2004, Passeport Canada a conclu un partenariat avec Postes Canada selon lequel les guichets postaux peuvent réceptionner les demandes de passeports des citoyens et les envoyer, pour traitement, aux centres de gestion de Passeport Canada. Ce service est payant pour l'utilisateur, en complément du coût de renouvellement du passeport.

Depuis 2005, Passeport Canada a également établi un partenariat avec Service Canada. Service Canada agit à titre d'**agent réceptionnaire des demandes de passeport** au nom de Passeport Canada. Les agents réceptionnaires reçoivent les demandes **ordinaires**, les examinent avec les demandeurs pour s'assurer qu'elles sont précises et complètes, perçoivent les frais de demande, reçoivent les documents de citoyenneté originaux (certificat de naissance ou certificat de citoyenneté) et expédient les dossiers de demande à Passeport Canada pour traitement.

Annexe IV

Le **Programme des agents réceptionnaires** de Service Canada facilite le processus de demande de passeport en élargissant l'accès aux services de passeport. Les services des agents réceptionnaires sont proposés dans 144 centres Service Canada.

Par ailleurs, le site de Service Canada permet de télécharger le formulaire de renouvellement de passeport et d'obtenir des informations sur la démarche à effectuer. La ligne téléphonique de Service Canada peut également guider l'utilisateur dans ses démarches de renouvellement de passeport.

La création de Service Canada ne s'est pas accompagnée d'une rationalisation du réseau des services déconcentrés de RHDCC. En pratique, entre 2005 et 2008, aucun bureau n'a été fermé en raison d'obstacles juridiques à la fermeture. Au contraire, de nouveaux guichets ont même été créés.

Service Canada a pris de l'ampleur, dès 2008 :

- ◆ 97 % des demandes d'Assurance emploi sont reçues en ligne sur le site de Service Canada ;
- ◆ Service Canada compte **600 guichets physiques** sur le territoire canadien qui permettent à **95 %** des Canadiens de disposer d'un centre de Service Canada à moins de **50 km** de leur domicile ;
- ◆ Service Canada emploie, en 2008, **16 000** personnes.

En 2009, la fréquentation de Service Canada a atteint 33 millions de visiteurs sur Internet, cf. *infra*.

Tableau 22 : Fréquentation de Service Canada, année 2009

Canal	Nombre annuel de fréquentations (en millions de personnes)
Site Internet de Service Canada	33,0
Guichets de Service Canada	6,4
Téléphone	1,8

Source : Service Canada.

Encadré 7 : La modernisation du traitement de l'assurance emploi

L'automatisation du traitement de l'Assurance emploi par Service Canada permet, depuis 2009, d'effectuer les étapes suivantes sur Internet :

- **demande de prestation** d'assurance emploi ;
- visualisation **et mise à jour de données** personnelles ;
- **visualisation** des remboursements ;
- **déclaration** de ressources.

En 2010, 97,6 % des demandeurs ont effectué leur demande sur Internet.

2.1.3.3.1. Le site Internet de Service Canada est un véritable portail unique d'accès aux services administratifs en ligne mais fournit encore peu de démarches transactionnelles aux citoyens en 2011

Le site Internet de Service Canada fournit un accès direct et des informations utiles aux démarches administratives des citoyens. S'il permet de télécharger de nombreux formulaires de demandes de prestations ou de déclarations administratives, **il comporte toutefois un volet transactionnel encore limité à la date de la mission** : peu de démarches sont effectuables en ligne. Dans la majorité des cas, les formulaires doivent être remplis à la main puis postés ou remis en guichet.

Annexe IV

Le site Internet de Service Canada est structuré par catégorie de population afin de faciliter la recherche. Pour l'ensemble des items mentionnés, le citoyen a accès à des **informations**, aux **formulaires de demandes** de prestation en téléchargement libre et à des **indications de démarches à suivre**. En revanche, **peu de démarches sont effectuables en ligne, à la date de la mission. Dans la majorité des cas, les formulaires doivent être remplis à la main puis postés ou remis en guichet.**

2.1.3.3.2. Service Canada développe depuis sa création une stratégie multi canal dans le but de coordonner au mieux ses différents services

Service Canada fait face à la difficulté d'assurer un service de qualité homogène et cohérent entre les trois canaux disponibles pour les usagers.

Sa stratégie multi canal peut-être résumée tel que présenté *infra*.

Tableau 23 : Stratégie multi canal de Service Canada

Type d'opération	Description de l'opération	Canal choisi
Information	Délivrance d'information de base sur les services et prestations du gouvernement fédéral pour lesquels Service Canada dispose d'un mandat Redirection vers les services spécialisés des ministères, le cas échéant (absence de mandat ou information très précise)	<ul style="list-style-type: none">▪ Guichet (coût moyen de l'opération 6 \$CA*)▪ Téléphone (coût moyen de l'opération 4 \$CA*)▪ Internet (coût moyen de l'opération 0,1 \$CA)
Transaction	Réception d'un dossier de demande de prestation Vérification de la complétude du dossier Transmission du dossier au service compétent pour traitement	<ul style="list-style-type: none">▪ Internet (uniquement pour les dossiers de demande d'assurance emploi)▪ Envoi postal à un guichet▪ Dépôt en guichet
Opération complexe	Situation individuelle complexe	<ul style="list-style-type: none">▪ Guichet, uniquement

Source : Service Canada.

** = Estimation réalisée par la direction de Service Canada en décembre 2010.*

Pour les opérations de nature informationnelle, Service Canada souhaite développer au maximum le canal le moins onéreux : Internet. Cependant, Service Canada est conscient de la **nécessité de conserver les canaux alternatifs** du téléphone et du guichet physique pour les personnes **âgées**, les personnes **handicapées** et les personnes **défavorisées** qui ont peu accès à l'outil informatique.

2.1.3.3.3. Service Canada fait face à un fort taux de roulement de ses ressources humaines et développe ses propres outils de formation aux services axés sur les citoyens

Service Canada fait face à un taux de roulement de ses effectifs élevé et a développé ses propres outils internes de formation continue de son personnel afin d'assurer la qualité de ses prestations à travers la qualification de ses employés, malgré leur fort taux de roulement.

Service Canada fait face à **trois principaux défis** en termes de gestion des ressources humaines :

- ◆ le **maintien en poste** de ses employés ;
- ◆ la **planification** ;
- ◆ la fréquence élevée des situations **d'intérim**.

Annexe IV

Le taux de départ et le taux de roulement y sont plus élevés qu'en moyenne dans le reste de l'administration fédérale, cf. *infra*.

Cette situation est liée à plusieurs facteurs :

- ◆ les employés de Service Canada sont **jeunes**, en moyenne ;
- ◆ Service Canada **favorise le redéploiement de ses employés** vers d'autres missions au sein de l'administration fédérale.

Tableau 24 : Statistiques de gestion des ressources humaines au sein de Service Canada

Statistique	Description	Valeur
Taux de départ 2006	Nombre de départs annuel (toutes causes, dont retraite) rapporté au nombre total d'employés	4,4 %
Taux de départ 2008	Nombre de départs annuel (toutes causes, dont retraite) rapporté au nombre total d'employés	6,5 %
Taux de roulement 2006	Nombre total de recrutements et départs annuel rapporté au nombre total d'employés	13,0 %
Taux de roulement 2008	Nombre total de recrutements et départs annuel rapporté au nombre total d'employés	17,0 %
Taux d'admissibilité à la retraite 2009	Pourcentage des employés à durée indéterminée éligibles à la retraite sans pénalité actuarielle dans les quatre prochaines années	25,0 %

Source : Statistique Canada.

Pour cette raison, Service Canada s'est attaché, dès sa création, à **disposer de ses propres outils de formation de ses employés** (formation initiale à la prise de poste puis formation continue). La formation que Service Canada dispense à ses employés est axée sur le service aux citoyens (cf. encadré *infra*).

Encadré 8 : Les moyens développés par Service Canada pour former ses employés au service centré sur les citoyens

Service Canada a développé des outils de formation et d'encouragement au service axé sur les attentes de citoyens : le **Collège Service Canada** et le **Programme d'accréditation en excellence du service** ainsi que les **Prix d'excellence de Service Canada**.

Le **Collège Service Canada**, ouvert en septembre 2006, est l'établissement de formation continue de Service Canada. Il offre des cours et des programmes axés sur la qualité de service et les attentes du citoyen. À la fin de l'année 2007, le Collège Service Canada a formé **1 600 employés** à son programme spécifique intitulé « **l'excellence du service** ».

Les **Prix d'excellence de Service Canada** ont vocation à reconnaître, tous les ans, les employés ayant fait preuve de qualités exceptionnelles en matière d'excellence du service délivré aux citoyens, de leadership, d'innovation, de travail d'équipe, de soutien ainsi que de dévouement à la population canadienne.

2.1.3.4. L'étude de satisfaction des usagers de Service Canada, réalisée en 2008, révèle un taux de satisfaction élevé de 83 % parmi ses usagers

L'enquête de satisfaction de Service Canada, conduite en 2008 par un cabinet indépendant, afin de mesurer sa notoriété et la qualité de la prestation de services, indique que 63 % des citoyens consultés connaissent Service Canada et 83 % des usagers de Service Canada sont globalement satisfaits de ses services à fin 2008. Ces chiffres très positifs traduisent la satisfaction élevée des citoyens à l'égard de Service Canada.

Annexe IV

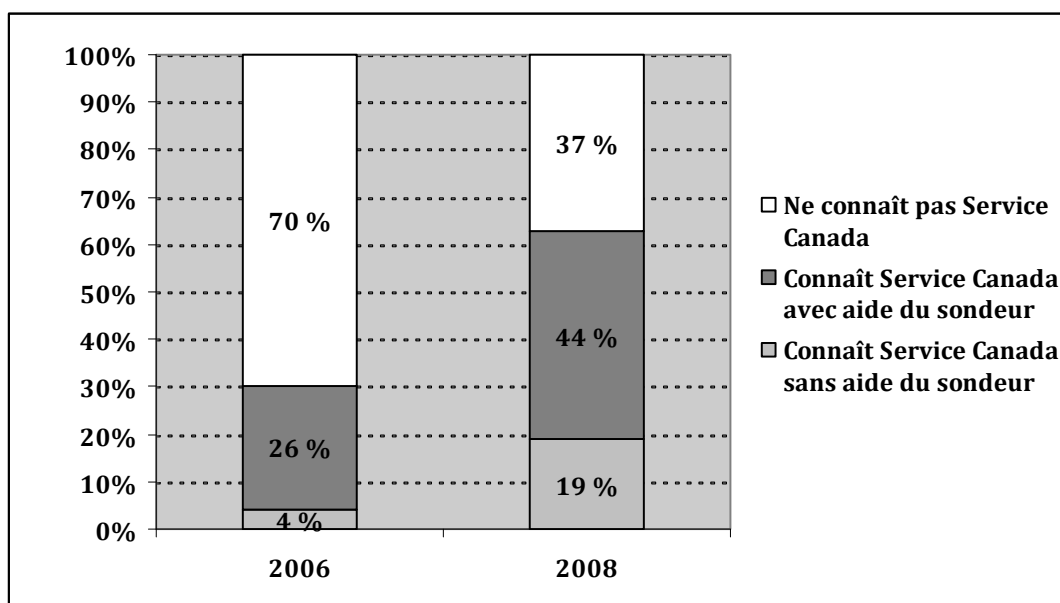
Les **enquêtes de satisfaction de Service Canada**, conduites par un cabinet indépendant sur demande de Service Canada, visent à mesurer la notoriété de Service Canada et la qualité de la prestation de services. **À la date de la mission, deux enquêtes de satisfaction ont été réalisées : une en 2006 et une en 2008. Elles sont publiques et accessibles sur le site de Service Canada.** Elles reposent sur un échantillon aléatoire national de 4 000 entretiens téléphoniques.

La comparaison des résultats obtenus lors de ces deux enquêtes met en évidence les constats suivants :

- ◆ la notoriété de Service Canada a augmenté entre 2006 et 2008 ;
- ◆ le canal recueillant le taux de satisfaction le plus élevé est le téléphone ;
- ◆ la satisfaction des usagers de Service Canada est élevée et constante entre 2006 et 2008.

En 2006, 30 % de la population sondée connaissait Service Canada contre 63 % (soit plus du double) en 2008.

Graphique 5 : Évolution de la notoriété de Service Canada entre 2006 et 2008



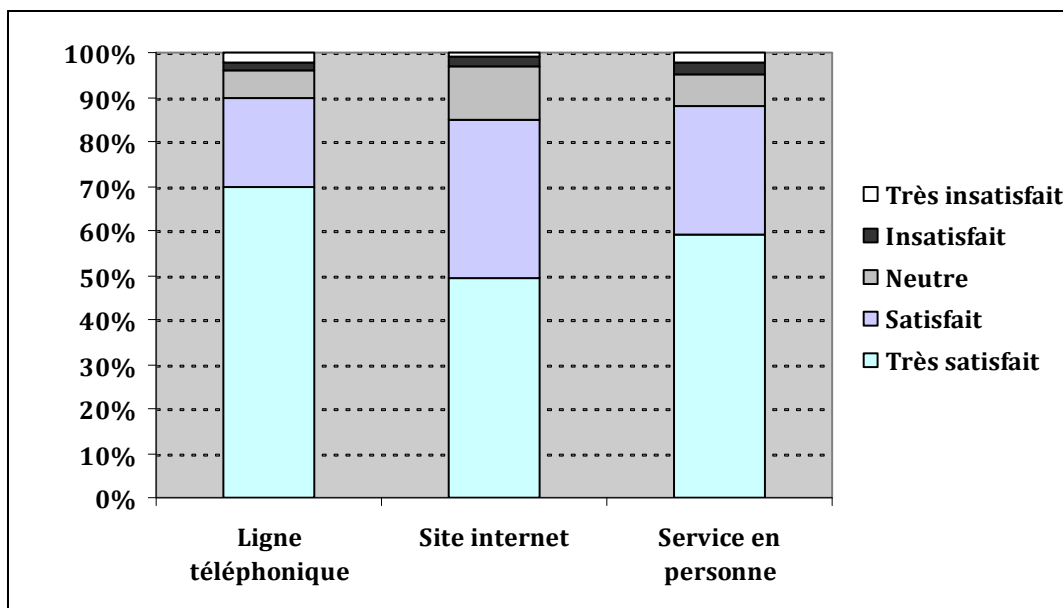
Source : Enquête 2008 sur la satisfaction de la clientèle de Service Canada.

Les usagers sont globalement satisfaits de l'ensemble des canaux proposés par Service Canada. En 2008, le nombre d'usagers satisfaits ou très satisfaits, par canal d'utilisation, atteint :

- ◆ 90 % pour la ligne téléphonique ;
- ◆ 84 % pour Internet ;
- ◆ 88 % pour les guichets physiques.

Annexe IV

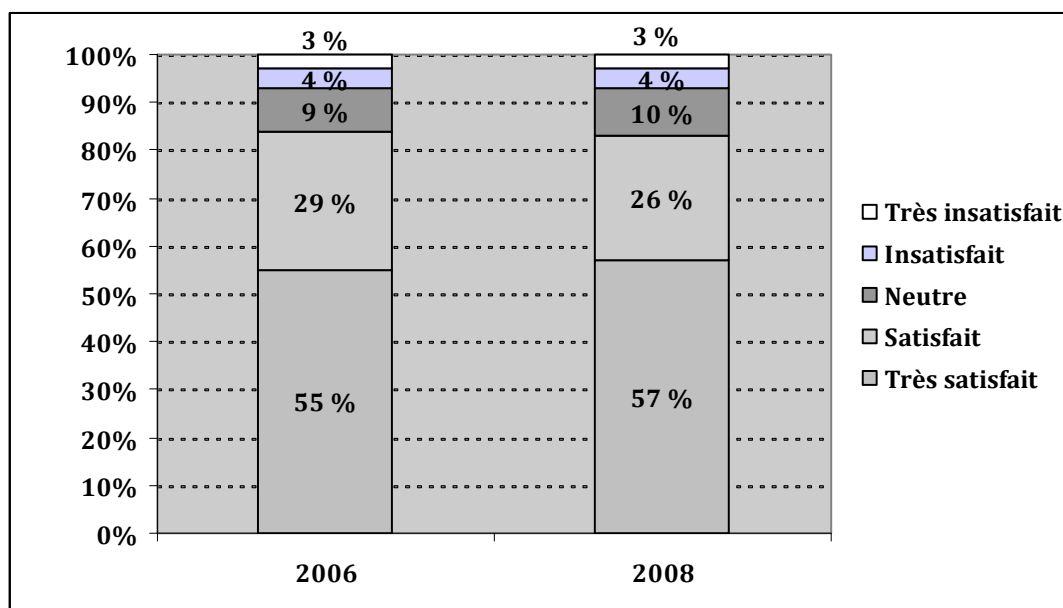
Graphique 6 : Satisfaction des usagers en 2008, selon le canal



Source : Enquête 2008 sur la satisfaction de la clientèle de Service Canada.

Enfin, la satisfaction globale à l'égard du service reçu demeure élevée depuis 2006 puisque plus de quatre clients sur cinq sont globalement satisfaits du service que leur a délivré Service Canada.

Graphique 7 : Évolution de la satisfaction globale des usagers de Service Canada



Source : Enquête 2008 sur la satisfaction de la clientèle de Service Canada.

Parmi les usagers ayant éprouvé des difficultés en ayant recours à Service Canada (12 % des sondés en 2006 et en 2008), les principales difficultés rencontrées concernent :

- ◆ la **lenteur du traitement** de la demande ;
- ◆ l'obtention de renseignements **contradictaires, inexacts ou confus** ;
- ◆ des **erreurs** de la part du gouvernement.

2.1.3.5. Sur la base de l'étude 2008 de satisfaction des usagers, RHDCC a fixé de nouveaux défis à Service Canada

Sur la base des résultats atteints par Service Canada, le Rapport sur les plans et priorités 2009 de Ressources humaines et développement des compétences Canada (RHDCC) a fixé de nouveaux objectifs à Service Canada pour la période 2009 à 2011.

Les dépenses prévues, en millions de dollars canadiens pour Service Canada, sont les suivantes :

- ◆ 475 M \$CA en 2009 (soit 365 M€) ;
- ◆ 467 M \$CA en 2010 (soit 359 M€) ;
- ◆ 464 M \$CA en 2011 (soit 357 M€).

Les résultats attendus sont résumés *infra*.

Tableau 25 : Objectifs chiffré à horizon 2011 pour Service Canada

Indicateur	Cible
Pourcentage de clients satisfaits de l'information reçue en personne, par téléphone, sur le Web ou par la poste	90 % (pour chaque canal)
Pourcentage de demandes de passeport bien reçues et authentifiées	95 %
Pourcentage de commentaires reçus au Bureau de la satisfaction des clients qui font l'objet d'une réponse dans les sept jours ouvrables suivant la date de leur réception	100 %
Pourcentage de transactions de permis d'embarcations de plaisance réglées en une seule visite	95 %
Pourcentage de Canadiens qui connaissent Service Canada	65 %

Source : Rapport sur les plans et priorités de RHDCC, 2009.

2.1.3.6. Malgré des résultats encourageants, Service Canada fait face à plusieurs défis d'avenir

2.1.3.6.1. La coordination des guichets des différents niveaux de gouvernement se heurte à divers problèmes pratiques

Depuis la création de Service Canada, en 2005, se pose la question de la collaboration entre les différents niveaux de gouvernement (fédéral, provincial et municipal) pour la délivrance de services aux citoyens à travers un guichet unique.

D'après la constitution canadienne, les provinces sont en charge de la majorité des services publics aux citoyens, notamment des services d'éducation et de santé. De plus, entre 2000 et 2008, de nombreuses provinces ont mis en place des guichets uniques sur un modèle proche de Service Canada. La question du **regroupement des guichets provinciaux et fédéraux** a alors progressivement émergé.

Pour des raisons juridiques, la fusion de guichets relevant de différents niveaux de gouvernements est complexe. Les provinces souhaitant regrouper les guichets, telle la province de l'Ontario, ont opté pour le **regroupement géographique** en un même espace. Ainsi, à Ottawa, par exemple, la mairie regroupe les **services municipaux**, un guichet de **Service Ontario** et un guichet de **Service Canada**. En revanche, les guichets restent indépendants dans leur fonctionnement.

Cette initiative n'a finalement pas été encouragée par la suite pour trois raisons :

- ◆ les services délivrés par le niveau fédéral et le niveau provincial sont très différents et il est rare qu'un usager ait recours aux services des deux niveaux de gouvernement lors d'un même passage ;
- ◆ la cohabitation sans fusion ne simplifie pas réellement les démarches : par exemple, un usager à mobilité réduite éligible à une aide financière du fédéral et du provincial devra remplir une demande à chaque guichet sans que les deux guichets ne mutualisent les données remplies ;
- ◆ les différences de régimes entre la fonction publique provinciale et fédérale rendent la cohabitation compliquée.

Le regroupement géographique des guichets ne constitue donc pas un objectif poursuivi par Service Canada. En revanche, les difficultés rencontrées par les guichets physiques ne sont pas présentes sur Internet. Pour cette raison, Service Canada travaille au regroupement des différents guichets provinciaux sur son portail internet.

Au 1^{er} janvier 2011, ce regroupement se traduit simplement par la possibilité d'accéder depuis le portail de Service Canada **aux différents portails provinciaux existants**. L'objectif poursuivi par Service Canada depuis cette date, pour lequel les citoyens canadiens se sont révélés très demandeurs, est celui d'une **démarche proactive d'information des citoyens sur le portail**. Par exemple, si une personne âgée consulte le programme de pension dispensé par le fédéral, Service Canada souhaiterait que son portail soit en mesure, de manière proactive, d'informer cette personne qu'elle serait peut-être également éligible à une aide provinciale ou à un programme municipal de sa commune. **Cet objectif se heurte à des problèmes de confidentialité des données possédées par les différents niveaux de gouvernement à la date de la mission mais constitue un des axes de développement souhaité par Service Canada.**

2.1.3.6.2. La responsabilité en « silos » des ministères et l'absence d'obligation des ministères à recourir à Service Canada freinent son développement

Le développement de Service Canada est limité par le fait que le recours à ses services résulte d'une démarche volontaire des ministères. À la date de la mission, le changement de contexte semble jouer en la faveur de Service Canada, malgré ce point ;

La responsabilité fédérale des ministres et sous ministres canadiens est organisée par ministère. Les responsabilités au sein du gouvernement fédéral sont donc organisées en « silos ». Comme Service Canada ne **dispose pas d'un mandat lui permettant d'imposer** le recours à ses services aux ministères autres que RHDC, son développement est limité aux accords volontaires signés avec les ministères. La responsabilité incombant toujours au ministre, même en cas de transfert de la relation à l'utilisateur, **de nombreux ministres sont réticents à recourir à Service Canada**, surtout lorsqu'ils ont développé depuis plusieurs années leurs propres compétences en interne.

Cependant, depuis 2008, **deux tendances jouent en la faveur** de Service Canada :

- ◆ la lutte contre le **déficit budgétaire** impose des contraintes financières aux ministères et les pousse à externaliser un nombre croissant de missions ;
- ◆ la « **Revue des services administratifs** » menée par le Conseil du Trésor à la fin de l'année 2010 et qui devrait être publiée au printemps 2011, a été mise en œuvre par le gouvernement afin de réfléchir aux mutualisations de fonctions pouvant être réalisées entre les ministères et pourrait traduire, notamment, l'intérêt croissant du gouvernement pour la mutualisation des services à l'utilisateur.

2.2. L'élargissement de la portée de la Loi sur l'accès à l'information et la création de la Direction parlementaire du budget ont inscrit l'État dans un devoir de transparence accrue vis-à-vis des citoyens

2.2.1. La Loi fédérale sur l'accès à l'information, entrée en vigueur en 1983 et étendue à de nouveaux organismes en 2006, permet aux citoyens canadiens d'accéder à de nombreux documents de l'administration fédérale

La Loi fédérale sur l'accès à l'information garantit aux citoyens canadiens un large accès à l'information du gouvernement fédéral depuis 1983. Sa portée a été étendue en 2006 dans le cadre de la Loi fédérale sur la responsabilité car son champ d'application a été élargi à de nouveaux organismes publics fédéraux qui n'y étaient pas encore soumis.

2.2.1.1. La Loi fédérale sur l'accès à l'information, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1983, garantit aux citoyens canadiens un large accès à l'information du gouvernement fédéral

La Loi fédérale sur l'accès à l'information, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1983, garantit aux citoyens canadiens un large accès à l'information du gouvernement fédéral, au-delà des publications papier et Internet des ministères et organismes publics fédéraux. Si parallèlement à cette loi, le gouvernement fédéral a déployé de nombreux efforts pour rendre l'information et les publications de ses ministères disponibles, notamment sur Internet, les citoyens détiennent également le droit de demander des informations relatives à la gestion de l'administration qui ne seraient pas publiées par l'administration.

De nombreuses institutions et organismes fédéraux sont assujettis aux dispositions de cette loi :

- ◆ tous les ministères fédéraux et les organismes qui y sont rattachés ;
- ◆ la plupart des agences et organismes spéciaux ;
- ◆ toutes les sociétés d'État mère.

Elle donne aux **citoyens canadiens**, aux **résidents permanents** et à **toute personne physique ou morale résidant sur le territoire** du Canada un droit d'accès à l'information contenue dans les **documents du gouvernement** (qui ne seraient pas directement accessibles à travers les publications papier et Internet des ministères et organismes fédéraux) et consacre le **droit d'accès du public à l'information** en établissant les principes suivants :

- ◆ le public a le **droit de consulter** les documents de l'administration fédérale ;
- ◆ les **exceptions** indispensables qui restreignent ce droit sont **précises et limitées** ;
- ◆ les décisions relatives à la communication sont susceptibles de **recours indépendants** du pouvoir exécutif (auprès du Commissariat à l'information du Canada).

Les institutions fédérales doivent **justifier leur refus** de communiquer certains documents. L'accès à l'information ne peut être refusé que s'il s'agit d'un **document confidentiel du Conseil privé** du Canada ou si la demande contient des renseignements obtenus ou préparés par un **organisme d'enquête**, dont la liste est présentée *infra*. Ces exceptions ont pour but de permettre un équilibre entre le principe de transparence et la nécessité de protéger les intérêts de l'État et les intérêts privés.

Annexe IV

Cependant, l'acception du droit à l'information des citoyens est large. À titre d'exemple, les renseignements sur les frais engagés par l'ensemble des employés de l'État peuvent être demandés par les citoyens (notes de frais, frais de formation, notamment).

Tableau 26 : Liste des organismes d'enquête exclus du champ de la Loi sur l'accès à l'information

Organismes d'enquête
Police et sécurité de la société canadienne des ports, ministère des transports
Police militaire des forces canadiennes
Directeur des enquêtes et recherches, ministère de la consommation et des corporations
Direction des opérations relatives au renseignement et au ciblage, agence des services frontaliers du Canada
Division de la sécurité préventive, Service correctionnel du Canada
Gendarmerie royale du Canada
Division des enquêtes spéciales, Agence du revenu du Canada
Unité des enquêtes spéciales, ministère de la Défense nationale

Source : Règlement sur l'accès à l'information, annexe I.

Le **ministre du Conseil du Trésor** est responsable de l'application de la Loi sur l'accès à l'information. Par délégation, les **ministres** fédéraux sont responsables de la bonne application de la loi dans leurs ministères et les **responsables d'organismes** en sont responsables dans les entités qu'ils dirigent. Au sein de leur **rapport annuel de gestion**, ils doivent rédiger un **rapport annuel sur l'accès à l'information** précisant les **moyens** mis en œuvre pour répondre aux demandes d'information des citoyens et **l'évolution des requêtes** reçues. Chaque institution fédérale soumise à la loi nomme un **coordonnateur de l'accès à l'information** qui est l'agent désigné pour coordonner l'application de la loi, des règlements, des directives et des lignes directrices qui s'y rapportent.

La demande d'information est payante. Un paiement minimal de 5 \$CA est exigé lors de la demande puis un paiement complémentaire peut être dû selon le support utilisé pour produire et transmettre l'information. Afin d'effectuer une demande, un citoyen doit remplir une **demande officielle d'accès à l'information**, c'est-à-dire une demande écrite adressée à l'institution fédérale de qui relève le **document visé** et qui fait **mention de la Loi sur l'accès à l'information en termes explicites**. Si la demande ne respecte pas ces conditions et n'est pas suffisamment explicite, elle peut être ignorée.

Le Commissariat à l'information du Canada, fondé en 1983 lors de l'approbation de la Loi sur l'accès à l'information, est en charge de vérifier la bonne application de la loi et de recueillir les plaintes des particuliers et des organismes qui estiment que des institutions fédérales n'ont pas respecté leurs obligations.

Le commissaire à l'information est nommé par le **Parlement dont il relève directement**, ce qui garantit son indépendance vis-à-vis du gouvernement fédéral. Le commissaire est appuyé dans ses fonctions par le Commissariat, qui :

- ◆ mène des enquêtes et des activités de règlement des différends en vue de la résolution des plaintes ;
- ◆ surveille la performance des institutions fédérales en matière de réponse aux demandes d'information à travers des « **fiches de rendement** » ;
- ◆ représente le commissaire dans les affaires judiciaires et offrent des conseils juridiques.

2.2.1.2. *La Loi fédérale sur la responsabilité a élargi la portée de la Loi sur l'accès à l'information à partir de 2006*

Le premier gouvernement de Stephen Harper (2006-2008) a renforcé, dès 2006, la Loi sur l'accès à l'information à travers la Loi fédérale sur la responsabilité. L'objectif est de soumettre à la loi un nombre croissant d'organismes fédéraux.

Dès décembre 2006, la Loi fédérale sur la responsabilité a généré l'augmentation du nombre d'enquêteurs du commissariat à l'information et étendu la portée de la Loi sur l'accès à l'information à de nouveaux organismes, dont notamment :

- ◆ la Commission canadienne du blé ;
- ◆ les agents du Parlement ;
- ◆ le Bureau du directeur général des élections ;
- ◆ le Bureau du vérificateur général ;
- ◆ la Fondation canadienne pour l'innovation.
- ◆ Radio-Canada ;
- ◆ Via Rail Canada Inc. ;
- ◆ Énergie atomique du Canada limitée ;
- ◆ L'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public ;
- ◆ Exportation et développement Canada ;
- ◆ la Société canadienne des postes.

2.2.1.3. *L'analyse du Commissariat à l'information du Canada révèle cependant une tendance à l'extension des délais de réponses aux requêtes observée dans 13 des 23 institutions qu'elle a observées en 2009*

Si la portée de la Loi sur l'accès à l'information a été étendue en 2006 et 2007, les résultats sont néanmoins mitigés. D'une part, les nouveaux organismes assujettis éprouvent des difficultés à assurer leurs nouvelles obligations et d'autre part, la tendance à la dégradation des réponses aux requêtes s'observe au niveau fédéral.

C'est ce que révèle l'analyse des **fiches de rendement 2009** par le **Commissariat à l'information du Canada** qui porte sur **23 institutions** représentant 88 % des demandes d'accès reçues par l'administration fédérale en 2008-2009.

Les critères examinés comprennent notamment :

- ◆ traitement de la demande dans les **30 jours** civils à partir de la réception ;
- ◆ **prorogation « raisonnable »** si non respect du délai de 30 jours, en raison du volume de demandes ou pour effectuer des consultations ;
- ◆ communication de **toute partie du document** ou de l'information non assujettie à une exception ;
- ◆ **avis au demandeur de son droit de porter plainte** en cas de non fourniture de l'information.

Les résultats (résumés *infra*) révèlent que **13 des 23 institutions examinées présentent des insuffisances** au regard de ces critères, majoritairement en termes le **délai de réponse**.

Annexe IV

Tableau 27 : Analyse des fiches de rendement 2008/2009

Institution	Appréciation globale au regard de la fiche de rendement
Justice Canada	Remarquable
Citoyenneté et Immigration Canada	Remarquable
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	Au-dessus de la moyenne
Agence des services frontaliers du Canada	Au-dessus de la moyenne
Industrie Canada	Au-dessus de la moyenne
Sécurité publique Canada	Moyenne
Gendarmerie royale du Canada	Moyenne
Pêches et Océans Canada	Moyenne
Affaires indiennes et du Nord canadien	Moyenne
Ressources humaines et Développement des compétences Canada	Moyenne
Transports Canada	Au-dessous de la moyenne
Agence du revenu du Canada	Au-dessous de la moyenne
Service canadien du renseignement de sécurité	Au-dessous de la moyenne
Défense nationale	Au-dessous de la moyenne
Santé Canada	Au-dessous de la moyenne
Agence canadienne d'inspection des aliments	Au-dessous de la moyenne
Bureau du Conseil privé	Au-dessous de la moyenne
Agence canadienne de développement international	Insatisfaisant
Service correctionnel du Canada	Insatisfaisant
Patrimoine canadien	Insatisfaisant
Ressources naturelles Canada	Insatisfaisant
Environnement Canada	Insatisfaisant
Affaires étrangères et Commerce international Canada	Alerte rouge

Source : rapport annuel de la commissaire à l'information pour la période du 1er avril 2009 au 31 mars 2010.

Les institutions présentant des résultats supérieurs à la moyenne s'appuient, en revanche, sur le soutien du ministre et des hauts gestionnaires, des ressources suffisantes, la pleine délégation de pouvoirs aux coordonnateurs de l'accès à l'information et une collaboration rapide dans le traitement des demandes de consultation.

Le rapport du Commissariat à l'information du Canada a ainsi alerté le Parlement quant à la tendance à l'augmentation des délais de réponse de certains organismes fédéraux qui constitue, en pratique, une limite à l'application de l'accès à l'information des canadiens, malgré l'élargissement de la portée de la loi à de nouveaux organismes.

2.2.1.4. La création en 2008 d'une direction parlementaire du budget a renforcé la transparence budgétaire auprès du Parlement comme auprès des citoyens

La création de la Direction parlementaire du budget dans le cadre de la Loi fédérale sur la responsabilité a permis de renforcer la transparence budgétaire du gouvernement auprès du Parlement et des citoyens.

Le contexte de l'arrivée au pouvoir des conservateurs (premier gouvernement de Stephen Harper en 2006) a été marqué par une demande importante des citoyens pour la **transparence et la responsabilisation du gouvernement**, pour l'endigement de la **hausse des dépenses publiques** et pour la **lutte contre les dépassements de coûts** observés au début des années 2000 sur plusieurs projets d'investissements gouvernementaux.

Dans ce contexte, la Loi fédérale sur la responsabilité, votée en 2006, a prévu la création du poste de Directeur parlementaire du budget (DPB) dont la mission consiste à fournir au Parlement une analyse indépendante sur l'état des finances fédérales en vue de contribuer à la transparence budgétaire du gouvernement.

Le poste a été établi au sein de la Bibliothèque du Parlement fédéral du Canada (relevant du Président de la Chambre des communes et du Président du Sénat) par la modification de la Loi sur le Parlement, en décembre 2006. M. Kevin Page a été nommé premier DPB du Canada le 25 mars 2008. Le budget 2010-2011 de la Direction parlementaire du budget s'est élevé à 2,8 millions de dollars canadiens pour 14 employés. Le DPB s'est vu confier un large mandat (cf. encadré *infra*) afin d'aider le Parlement et les parlementaires à inciter le gouvernement à une bonne gestion des fonds publics.

Encadré 9 : Mandat du directeur parlementaire du budget (extrait de la Loi sur le Parlement)

Le directeur parlementaire du budget a pour mandat :

- de fournir au Sénat et à la Chambre des communes, de façon indépendante, des **analyses de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale** ;
- à la demande de l'un des comités ci-après, de **faire des recherches** en ce qui touche les finances et l'économie du pays :
 - le **Comité permanent des finances nationales** du Sénat ou, à défaut, le comité compétent du Sénat ;
 - le **Comité permanent des finances** de la Chambre des communes ou, à défaut, le comité compétent de la Chambre des communes ;
 - le **Comité permanent des comptes publics** de la Chambre des communes ou, à défaut, le comité compétent de la Chambre des communes ;
- à la demande de tout comité parlementaire à qui a été confié le mandat **d'examiner les prévisions budgétaires du gouvernement**, de faire des recherches en ce qui touche ces prévisions ;
- à la demande de tout comité parlementaire ou de tout membre de l'une ou l'autre chambre du Parlement, **d'évaluer le coût financier de toute mesure proposée** relevant des domaines de compétence du Parlement.

Conformément au mandat prescrit par la Loi, le DPB soutient les parlementaires dans l'exercice de leur rôle de **surveillance de la gestion des fonds publics par le gouvernement** et contribue à la **transparence budgétaire**. Dans ce but, la direction parlementaire du budget réalise :

- ◆ des **analyses** économiques et budgétaires ;
- ◆ des analyses à **l'appui de décisions opérationnelles** ;
- ◆ des **évaluations de l'efficacité des dépenses** gouvernementales.

Les problématiques sous-tendant ces analyses sont les suivantes :

- ◆ **discipline budgétaire globale** : Les prévisions économiques et budgétaires du gouvernement sont-elles adaptées aux risques macro économiques pesant sur la situation nationale et sont-elles robustes ? Le gouvernement tient-il compte dans sa planification des tendances économiques, démographiques et sociales de long terme ;
- ◆ **efficacité d'allocation** : Les dépenses gouvernementales sont-elles suffisamment liées aux priorités politiques énoncées et aux résultats escomptés ? Une nouvelle dépense tient-elle compte des programmes existants et de leur efficacité ;
- ◆ **efficacité opérationnelle** : Les dépenses gouvernementales et la mise en œuvre des décisions sont-elles basées sur des analyses solides d'optimisation des ressources.

Annexe IV

La création du poste de DPB a permis de renforcer les capacités d'analyse financière du parlement fédéral. Les publications de la DPB (publiques et accessibles en ligne sur le site Internet de la direction) ont reçu en 2010-2011, un **large écho médiatique** et contribué au débat public sur la lutte contre le déficit budgétaire fédéral.

C'est le cas notamment du « **Point sur le gel du budget de fonctionnement du gouvernement** », publié en janvier 2011. Cette publication met en doute l'efficacité du plan fédéral de réduction des dépenses prévu à hauteur de 300 millions de dollars pour 2010-2011 et souligne **qu'à peine 180 millions d'économies potentielles ont pu être identifiées** par la direction parlementaire du budget, à trois mois de la clôture de l'exercice budgétaire.

2.3. Depuis 1998, le Canada met en œuvre des mécanismes d'amélioration de la qualité du service public pour l'utilisateur

Le **Réseau du service axé sur les citoyens (RSAC)**, qui regroupe des hauts fonctionnaires et des chercheurs de toutes les régions du Canada **depuis la fin des années 1990**, a joué un **rôle phare dans le développement de la culture du service axé sur le citoyen** au sein de l'administration fédérale à travers deux réalisations majeures :

- ◆ la réalisation d'enquêtes sur les déterminants de la satisfaction des citoyens envers l'administration (les enquêtes « **Les citoyens d'abord** ») ;
- ◆ la création d'un outil de mesure de la satisfaction des usagers à l'usage des ministères et organismes publics, l'**Outil de mesure commune (OMC)**.

Deux mesures prises par le gouvernement fédéral au cours des années 2000 ont contribué au développement de l'OMC et de l'évaluation systématique de la satisfaction des citoyens dans l'administration fédérale :

- ◆ « **L'Initiative d'amélioration des services** » lancée en **2000** exige que les ministères évaluent la satisfaction des usagers et en rendent compte dans leur **Rapport de performance annuel** ;
- ◆ la création en **2003** du « **Cadre de responsabilisation de gestion** » (**CRG**) qui constitue un cadre de calcul de la rémunération à la performance des secrétaires généraux des ministères intègre parmi ses composantes les **efforts développés par le ministère pour mesurer et augmenter la satisfaction des citoyens**.

Sans qu'il soit possible de savoir s'il existe un lien direct entre ces initiatives et les résultats observés, les enquêtes successives « **Les citoyens d'abord** » révèlent que la cote que les citoyens attribuent à **un panier de 26 services municipaux, provinciaux/territoriaux et fédéraux** suivi depuis **1998** est passée de **64 en 1998** à **72 en 2008**, traduisant l'amélioration de la satisfaction des citoyens pour ces services en dix ans.

2.3.1. Dès 1998, le Réseau des services axés sur les citoyens (RSAC) a contribué à sensibiliser l'administration publique à la question de la qualité du service délivré au citoyen

Dès la fin des années 1990, un regroupement de hauts fonctionnaires et des chercheurs de toutes les régions du Canada a créé le Réseau du service axé sur les citoyens (RSAC), dont la mission est de promouvoir l'amélioration de la qualité des services gouvernementaux pour les citoyens.

Annexe IV

Le réseau regroupe **200 fonctionnaires** représentatifs des **trois niveaux d'administration** (fédéral, provincial et municipal), des **universitaires** et des **experts externes** spécialisés dans le domaine de la **prestation de services publics** afin de mener une réflexion sur la question de la prestation de service dans le domaine public.

Ce réseau a joué un rôle moteur dans la modernisation et l'amélioration de la qualité des services publics, notamment à travers :

- ♦ une enquête intitulée « **Les Citoyens d'abord** », sondage national qui recueille les attentes et mesure le niveau de satisfaction des citoyens (commencée en 1998, elle a été réalisée tous les trois ans à cinq reprises : 1998, 2000, 2003, 2005, 2008) ;
- ♦ une enquête nationale intitulée « **L'accent sur les entreprises** », visant à recueillir le point de vue des entreprises mais aussi leurs suggestions d'amélioration de la qualité des services ;
- ♦ un « **Outil de mesures communes** » (OMC) permettant d'évaluer la satisfaction des « citoyens usagers » dans l'ensemble des entités publiques (ministères, agences, administration provinciale...);
- ♦ une base **de données des pratiques exemplaires**.

2.3.1.1. Les enquêtes « Les citoyens d'abord » ont permis de mettre en évidence les déterminants de la satisfaction des usagers envers la qualité du service public

Le RSAC a réalisé cinq enquêtes « Les citoyens d'abord »⁸ entre 1998 et 2008 (1998, 2000, 2003, 2005, 2008). Ces enquêtes ont eu pour objectif d'analyser les déterminants de la satisfaction des citoyens en tant qu'usagers des services gouvernementaux.

Les résultats des cinq enquêtes ont permis d'affirmer que :

- ♦ les citoyens canadiens attachent une grande **importance à la qualité du service public** délivré par l'administration publique ;
- ♦ le fait de recevoir un **bon service constitue le déterminant majeur de la confiance des citoyens** dans le gouvernement et dans la fonction publique (devant le charisme des dirigeants politiques, le traitement équitable des usagers et l'éthique des dirigeants).

La comparaison des résultats de la première et de la cinquième enquête a permis d'identifier **l'évolution des principaux déterminants de la satisfaction des citoyens**. Lors des cinq enquêtes, **le premier déterminant de satisfaction a systématiquement été la rapidité** (temps d'attente le plus réduit possible et traitement le plus rapide possible), cf. *infra*.

Tableau 28 : Évolution des déterminants de la satisfaction des citoyens canadiens, d'après les enquêtes « Les citoyens d'abord »

Classement 1998 des cinq premiers déterminants de la satisfaction des citoyens à l'égard des services publics	Classement 2008 des cinq premiers déterminants de la satisfaction des citoyens à l'égard des services publics
Rapidité	Rapidité
Équité de traitement	Connaissances et compétence des agents publics
Connaissances et compétence des agents publics	Atteinte du résultat recherché
Courtoisie	Facilité d'accès
Atteinte du résultat recherché	Équité de traitement

Source : Enquêtes « Les citoyens d'abord » 1998 et 2005.

⁸ Les enquêtes « Les citoyens d'abord » sont parrainées par vingt et une administrations (sept ministères fédéraux, sept provinces et sept municipalités). Elles ont été effectuées par « Phase 5 Consulting Group Inc » pour le compte de l'Institut des services axés sur les citoyens (ISAC) et de l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC), qui ont dirigé les cinq enquêtes.

Le téléphone demeure le mode le plus communément utilisé par les canadiens pour obtenir des services gouvernementaux. Les sources d'insatisfaction principales liées à ce canal sont :

- ◆ les lignes occupées ;
- ◆ la difficulté à trouver le bon numéro ;
- ◆ les problèmes avec les systèmes téléphoniques automatisés ;
- ◆ la difficulté à comprendre l'interlocuteur ;
- ◆ le fait d'être placé en attente.

L'utilisation d'Internet est arrivée à maturité, à fin 2008, et le mode de services par Internet ne remplace pas les modes traditionnels. Les citoyens considèrent Internet comme un **complément aux autres modes** et non comme une alternative.

L'accès aux services à travers divers canaux progresse : 59 % des répondants utilisent plus d'un mode pour communiquer avec le gouvernement et satisfaire à leurs besoins en 2008, contre 50 % en 2002.

Le tableau *infra* recense certaines observations intéressantes émergeant des enquêtes « Les citoyens d'abord » concernant les **limites au-delà desquelles la satisfaction des usagers diminue considérablement.**

Tableau 29 : Données émergeant des enquêtes « Les citoyens d'abord »

Nombre maximal d'employés avec lesquels les citoyens souhaitent interagir, que ce soit dans un bureau ou au téléphone	2
Temps d'attente maximal souhaité par les citoyens avant prise en charge de leur dossier à un bureau ou guichet administratif	9 minutes
Temps de mise en attente acceptable au téléphone avant de parler à une personne	30 secondes
Temps d'attente acceptable en réponse à un message vocal ou à un courriel	Une journée
Délai attendu en réponse à un dossier postal	Deux semaines

Source : Enquêtes « Les citoyens d'abord ».

2.3.1.2. L'outil de mesure commune, largement répandu au sein de l'administration fédérale canadienne depuis 2000, permet de mesurer la satisfaction des citoyens à l'égard des services délivrés par un ministère ou un organisme public

La recherche menée par le Réseau des services axés sur les citoyens (RSAC) a permis de construire un outil de mesure de la satisfaction des usagers. Cet outil, l'Outil de mesures communes (OMC), est basé sur les enseignements tirés des enquêtes « Les citoyens d'abord » sur les critères fondamentaux de la satisfaction des usagers vis-à-vis de la prestation de services publics.

Il s'est considérablement diffusé au sein de l'administration fédérale en 2000 lors de l'adoption de « l'Initiative d'amélioration des services » qui exige que les ministères évaluent la satisfaction des usagers et en rendent compte dans leur Rapport de performance annuel.

L'outil de mesures communes (OMC) est diffusé gratuitement aux organismes publics depuis 1998, en tant qu'instrument de sondage auprès des usagers. Ses qualités (facilité d'utilisation et analyse comparative entre les administrations) l'ont rendu rapidement populaire pour les ministères et organismes publics fédéraux.

Grâce à cet outil, les gestionnaires du secteur public sont en mesure :

- ◆ de **comprendre** les attentes des usagers ;

Annexe IV

- ◆ d'évaluer les niveaux de satisfaction des usagers vis-à-vis de leur délivrance de prestation ;
- ◆ d'établir un **plan de priorités**, afin d'apporter des améliorations aux points de faiblesse identifiés.

L'outil de mesure commune permet :

- ◆ de **construire des sondages** auprès des citoyens (l'OMC facilite le processus en déterminant un ensemble de questions « fondamentales » qui permettent de mesurer les déterminants les plus importants de la satisfaction, cf. tableau *infra*) ;
- ◆ **d'analyser graphiquement** les résultats ;
- ◆ de **mesurer les évolutions** temporelles ;
- **d'effectuer des comparaisons avec d'autres organisations fédérales comparables ayant recours à l'outil tout en préservant la confidentialité des données (les données comparatives des autres organismes comparables sont agrégées).**

Tableau 30 : Questions fondamentales permettant d'évaluer les déterminants majeurs de la satisfaction des usagers

Moteur de satisfaction	Question associée (valable pour tous les canaux : téléphone, Internet, voie postale, service délivré en personne)
Satisfaction	
Rapidité	Dans l'ensemble, quel est votre degré de satisfaction à l'égard de la rapidité avec laquelle vous avez obtenu le service ?
Accessibilité	Dans l'ensemble, quel est votre degré de satisfaction à l'égard de l'accessibilité au service/produit ?
Satisfaction générale	Quel est votre degré de satisfaction à l'égard de la qualité générale de la prestation des services ?
Rendement	
Équité	Avez-vous été traité de manière équitable ?
Information	Vous a-t-on expliqué tout ce qu'il fallait faire pour obtenir le service/produit ?
Effort supplémentaire	Le personnel a-t-il fait un effort supplémentaire pour s'assurer que vous obteniez ce dont vous aviez besoin ?
Compétence	Le personnel était-il compétent et bien informé ?
Accès	Avez-vous pu entrer en contact avec un préposé sans difficulté ?
Temps d'attente	Le temps d'attente au point de service était-il raisonnable ?
Navigation	Avez-vous trouvé facilement ce que vous cherchiez ?
Information	Le site contenait-il les renseignements dont vous aviez besoin ?
Confidentialité	Êtes-vous certain que vos renseignements personnels restent confidentiels ?
Résultat	
Résultat	Avez-vous finalement obtenu ce que vous attendiez ?

Source : Institut des services axés sur les citoyens.

Annexe IV

L'OMC a connu un développement important de son utilisation au sein de l'administration publique fédérale lorsqu'en 2000, le Secrétariat du Conseil du Trésor a lancé un plan quinquennal d'amélioration des services avec pour objectifs :

- ◆ d'accroître la **satisfaction des usagers** ;
- ◆ de développer **une prestation de services centrée** sur le citoyen ;
- ◆ de diffuser une **culture d'amélioration continue des services**.

L'Initiative d'amélioration des services, lancée en mai 2000 dans le cadre de ce plan quinquennal d'amélioration exige que les ministères évaluent la satisfaction des usagers et en rendent compte dans leur Rapport de performance annuel.

En parallèle, à partir de 2003, la création du **Cadre de responsabilisation de gestion (CRG)** par le Conseil du Trésor a contribué également au renforcement de l'importance de services axés sur les citoyens. Ce cadre d'évaluation des sous-ministres (secrétaires généraux) constitue un des piliers de l'évaluation annuelle de leur performance et du calcul de leur rémunération variable. **Or, il intègre parmi ses composantes les efforts développés en interne pour augmenter la satisfaction des citoyens face aux prestations de l'organisme.**

Sans qu'il soit possible de savoir s'il existe un lien direct entre ces initiatives et les résultats observés, les enquêtes successives « **Les citoyens d'abord** » révèlent que la cote que les citoyens attribuent à **un panier de 26 services municipaux, provinciaux/territoriaux et fédéraux** suivi depuis **1998** est passée de **64 en 1998** à **72 en 2008**, traduisant l'amélioration de la satisfaction des citoyens pour ces services en dix ans.

L'enquête ne permet pas de savoir si cette évolution est liée au « Plan quinquennal d'amélioration des services » et au « Cadre de responsabilisation de gestion » mais on peut en tout cas affirmer que ces évolutions lancées respectivement en 2000 et 2003 se sont accompagnées d'une hausse de la satisfaction des usagers pour la qualité des services (du panier observé) qui leur sont délivrés.

Encadré 10 : Le service public axé sur les citoyens : la réforme apportée par la Loi sur l'administration publique (LAP), votée en 2000, au Québec

La Loi sur l'administration publique (LAP), votée en 2000 au Québec, contient une série de mesures destinées à renforcer la priorité accordée à la qualité des services aux citoyens au sein de l'administration. Elle exige qu'un ministère ou un organisme qui fournit directement des services aux citoyens évalue les attentes et le niveau de satisfaction de ses usagers, s'engage publiquement auprès des citoyens à travers la rédaction d'une « Déclaration de services aux citoyens » et mette en œuvre un « Plan d'amélioration de services » dont les résultats doivent être suivis au sein de son rapport annuel de performance.

La LAP exige qu'un ministère ou un organisme, qui fournit directement des services aux citoyens rende publique une « Déclaration de services aux citoyens » contenant ses objectifs quant au niveau et à la qualité des services offerts. Cette disposition vise à faire en sorte que les citoyens et les entreprises disposent d'une meilleure information sur l'offre de services gouvernementale. Les « Déclarations de services » contiennent des engagements concernant les principaux aspects de la qualité de la prestation de services, notamment quant à l'accueil et au comportement du personnel et quant aux délais de réponse aux demandes. Elles précisent également à quel endroit s'adresser pour obtenir les services ou encore pour formuler une plainte ou un commentaire.

À la date de la mission, tous les ministères et organismes qui rendent des services aux citoyens, se sont conformés à ces exigences. Au-delà de ces organismes, 18 qui n'étaient ni assujetties, ni désignées par la LAP ont également pris cette initiative dès 2006 de manière volontaire, traduisant la popularité de ces déclarations auprès des directeurs d'administration.

Afin d'aider les ministères à mieux connaître les attentes et le niveau de satisfaction des citoyens, l'Outil québécois de mesure (OQM) a été créée en juin 2005 par le Conseil du Trésor. Il s'agit d'un instrument standardisé qui permet d'évaluer plusieurs types de services et facilite l'étalonnage. Il permet aussi d'identifier les principaux déterminants de satisfaction des citoyens pour en tenir compte dans les priorités d'action. Depuis sa création en 2005, l'OQM s'est largement diffusé dans l'administration.

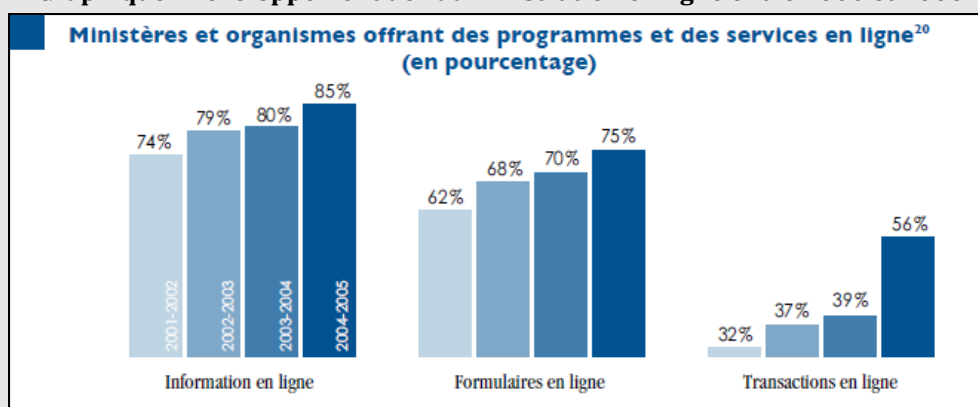
Des « Plans d'amélioration des services » ont également été exigés des ministères et des organismes afin d'établir les objectifs jugés prioritaires au regard des résultats obtenus et sur le niveau de satisfaction et les attentes des citoyens à l'égard des services concernés. Ils peuvent comprendre des projets d'amélioration portant autant sur la qualité des services que sur l'optimisation des processus internes pour soutenir la prestation de services. Leur suivi est assuré annuellement sur la base d'indicateurs que le ministère ou organisme doit définir.

La LAP prévoyait, lors de son vote, un bilan sur son application. Il a été réalisé en 2005 par le Conseil du Trésor du Québec, sur la base de travaux de recherche menés par l'École nationale d'administration publique (ENAP) et par le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO). Le rapport révèle que, globalement, les ministères et les organismes adhèrent aux principes et aux objectifs de la Loi sur l'administration publique et qu'ils ont respecté les dispositions prévues par la LAP. **L'application de la loi a contribué à établir de nouvelles pratiques de gestion et à renforcer la culture de service dans l'administration gouvernementale. Elle a agi comme un déclencheur pour l'amélioration de la qualité des services dans les ministères et les organismes et comme un accélérateur chez ceux qui étaient déjà engagés dans cette démarche. Elle a entraîné le développement de nouvelles pratiques de gestion de la qualité des services et favorisé le renforcement de la culture de service.**

La mise en place de la LAP s'est accompagnée d'autres mesures, qui ne font pas partie de la loi mais qui ont été réalisées entre 2004 et 2007, dans le cadre du Plan de modernisation 2004-2007 lancé par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Québec et qui prolongent les efforts de la LAP pour inscrire l'administration dans une démarche axée sur les citoyens :

- la création de Services Québec, un guichet unique multi canal (Internet, téléphone, comptoir et courrier) développé sur un modèle similaire à celui de Service Canada au niveau fédéral ;
- l'élargissement de l'offre de services développée dans le cadre du gouvernement en ligne (cf. graphique *infra*), tels le changement d'adresse sur Internet et la transmission électronique de la déclaration de revenus.

Graphique : Développement de l'administration en ligne entre 2000 et 2006



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Québec.

3. Redéfinition des missions, du périmètre et de l'organisation de l'État

La réforme de l'administration fédérale canadienne conduite depuis les années 80 s'appuie sur deux piliers :

- ◆ **l'amélioration du fonctionnement interne et du pilotage par la performance** des ministères et organismes fédéraux ;
- ◆ **la refonte perpétuelle des programmes fédéraux** et la réflexion continue sur les missions prioritaires de l'État.

Dans le cadre du pilotage par la performance et de l'amélioration de la gestion interne des organismes publics, le Canada s'est appuyé sur un système en amélioration continue depuis 1997 qui repose sur :

- ◆ le calendrier de la performance des ministères et organismes ;
- ◆ la rémunération à la performance des cadres et le « Cadre de responsabilisation de gestion » des sous-ministres.

En ce qui concerne la réflexion sur l'organisation des programmes fédéraux et l'optimisation de l'utilisation des fonds publics, le Canada est engagé depuis le milieu des années 80 dans des revues successives de programmes, dont la plus connue est la « **Revue des programmes** » fédérale mise en œuvre entre 1993 et 1997.

Si les premières revues de programmes ont été réalisées dans un contexte de déficit public croissant dans le but de réduire les dépenses globales du gouvernement, la plus récente initiative de revue des programmes, les « **examens stratégiques** », s'est créée autour d'un mandat d'amélioration interne de la productivité sans objectif affiché de réduction budgétaire. La réapparition d'un déficit public canadien en 2009 a entraîné néanmoins une transformation progressive de l'outil en outil de contrôle des dépenses.

Afin d'accompagner les mouvements de rationalisation des dépenses des ministères et organismes, **plusieurs initiatives de mutualisation de services supports et administratifs** ont parallèlement été engagées. Le ministère des Travaux publics et services gouvernementaux (TPSGC), qui centralise plusieurs fonctions supports à l'attention des ministères et organismes, soutient cette démarche.

3.1. Pour renforcer le pilotage par la performance, l'exercice de compte-rendu de performance des ministères a été enrichi en 2000 et le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG), qui relie la rémunération des sous-ministres à la bonne gestion interne de leurs ministères, a été créé en 2003 avec des effets notables sur la gestion dès 2008

3.1.1. Le compte rendu de la performance des ministères, mis en œuvre en 1997 au niveau fédéral, a été amélioré, dans le cadre du « Plan quinquennal d'amélioration des services » lancé en 2000, et se traduit par un véritable pilotage interne à la performance de l'administration d'État

3.1.1.1. *Le pilotage par la performance des ministères est structuré par le calendrier budgétaire*

Depuis 1997, les ministères fédéraux ont l'obligation de rédiger des rapports annuels de performance et des plans triennaux d'action. Le calendrier interne de gestion par la performance des ministères est structuré par le calendrier budgétaire de l'État fédéral (cf. encadré *infra*) et constitué des étapes suivantes :

Annexe IV

- ◆ **la planification stratégique se déroule entre juin et septembre de l'année N-1.** Elle consiste en l'identification des priorités de moyen terme du ministère en phase avec les priorités générales du gouvernement fédéral. Elle fait l'objet de la production du **Rapport sur les plans et les priorités** qui porte sur trois années. Le RPP est déposé par le Conseil du Trésor au Parlement en février de l'année N. Les RPP contiennent, notamment, des données sur les besoins en ressources humaines, les grands projets d'immobilisations, les subventions et contributions, et les coûts nets des programmes ;
- ◆ **la planification opérationnelle se déroule entre octobre de l'année N-1 et mars de l'année N.** C'est une planification propre au ministère. Elle traduit les priorités stratégiques en activités de gestion, précise les résultats attendus pour l'année N, les outils de mesure de ces résultats et prévoit l'exploitation des ressources. Elle se traduit par l'élaboration d'un **plan opérationnel à l'attention de la direction du ministère et de ses employés** ;
- ◆ **la mise en œuvre du plan opérationnel se déroule entre avril de l'année N et mars de l'année N+1.** Elle fait l'objet de **deux rapports d'étape internes** au ministère : un rapport de milieu d'exercice et un rapport de fin d'exercice ;
- ◆ **l'évaluation des résultats obtenus est effectuée entre avril et juin de l'année N+1.** L'analyse des résultats alimente la production du **Rapport ministériel sur le rendement** qui est déposé au Parlement par le président du Conseil du Trésor en octobre de l'année N+1. Sur la base des résultats obtenus, la direction du ministère ajuste les plans en cherchant à combler les faiblesses et à améliorer les sources de résultats insatisfaisants. Ces éléments alimentent la planification stratégique pour l'année N+2.

Encadré 11 : Le calendrier budgétaire fédéral

Chaque année (du 1^{er} avril N au 31 mars N+1), le gouvernement établit un « **Budget des dépenses** », c'est-à-dire un projet de loi de crédits, déposé à la Chambre des communes par le président du Conseil du Trésor. Ce document recense l'ensemble des demandes d'autorisations de dépenses effectuées par le gouvernement fédéral auprès du Parlement. Le « Budget de dépenses » détaille l'information à l'appui de ces demandes d'autorisations d'affectation des fonds publics et comporte :

- le Plan de dépenses du gouvernement ;
- le Budget principal des dépenses ;
- les Plan de dépenses des ministères composés de deux documents : le Rapport sur les plans et les priorités et le rapport ministériel sur le rendement ;
- les budgets supplémentaires des dépenses.

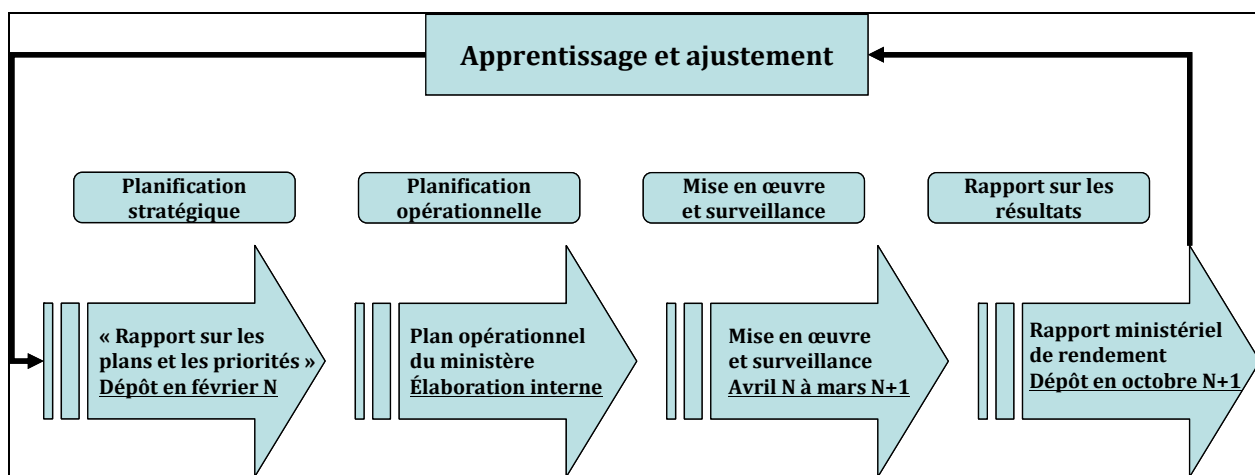
Le Budget principal des dépenses renferme une liste détaillée des ressources dont chaque ministère et organisme a besoin pendant l'exercice N pour exécuter les programmes relevant de sa compétence.

Les rapports sur les plans et les priorités (RPP) sont des plans de dépenses établis annuellement par chaque ministère et organisme public fédéral. Ils sont déposés au Parlement par le président du Conseil du Trésor au nom des ministres responsables et **portent sur une période de trois ans**. Ces rapports présentent des renseignements détaillés sur les principales priorités des ministères et organismes, leurs activités de programmes et leurs résultats escomptés, et établissent des liens avec les besoins en ressources correspondants.

Les rapports ministériels sur le rendement (RMR) comparent le **rendement de l'année** aux projections établies dans **Rapport sur les plans et les priorités de l'année antérieure**.

Le président du Conseil du Trésor dépose deux **Budgets supplémentaires des dépenses** : un à la fin de l'automne et un au début du printemps pour obtenir du Parlement le pouvoir de **rajuster le plan de dépenses** du Budget des dépenses de l'exercice. Les Budgets supplémentaires des dépenses servent à **solliciter l'autorisation de réviser les niveaux de dépenses** et à **renseigner le Parlement** sur les changements dans les dépenses prévues qui seront effectués.

Graphique 8 : Cycle de planification et de production de rapports des ministères et organismes fédéraux canadiens



Source : Santé Canada, retraitement mission.

3.1.1.2. Le contenu des rapports annuels de performance a été enrichi en 2000 dans le cadre du « Plan quinquennal d'amélioration des services »

Les rapports annuels de performance, instaurés en 1997, ont été enrichis sur le volet de la mesure de la qualité et de la satisfaction des usagers en 2000 avec le lancement du « Plan quinquennal d'amélioration des services ».

En 2000, le Secrétariat du Conseil du Trésor a lancé un « Plan quinquennal d'amélioration des services » avec pour objectifs :

- ◆ d'accroître la **satisfaction des usagers** ;
- ◆ de développer une **prestation de services centrée** sur le citoyen ;
- ◆ de diffuser une **culture d'amélioration continue des services**.

« L'Initiative d'amélioration des services », lancée en mai 2000 dans le cadre de ce plan quinquennal d'amélioration a **rendu obligatoire pour les ministères d'évaluer la satisfaction des usagers et d'en rendre compte dans leur Rapport de performance annuel**.

En complément des outils de pilotage par la performance décrits supra, les ministères veillent également à la gestion efficace des ressources en interne à travers la mise en œuvre de **procédures d'audit interne**.

3.1.2. Le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG), lancé en 2003 pour associer les sous-ministres (secrétaires généraux) à la qualité de la gestion interne de leur ministère, a présenté des résultats notables entre 2003 et 2008

3.1.2.1. La création du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) en 2003 s'inscrit dans un contexte global de diffusion de la rémunération à la performance au sein de l'administration fédérale

La rémunération à la performance de l'ensemble des cadres de la fonction publique fédérale, constituée d'une part fixe et d'une part variable, a été instaurée en 2003. La rémunération des employés publics non cadres ne comprend pas, en revanche de part variable.

Annexe IV

La rémunération variable des **sous-ministres** (secrétaires généraux) peut atteindre **30 %** de leur rémunération totale annuelle de base. La rémunération variable des **cadres gestionnaires** travaillant sous l'autorité du sous-ministre est constituée de deux composantes dont la somme atteint de **10 à 25 %** de la rémunération totale annuelle :

- ♦ une composante de **prime** (au maximum 3 à 4 % de la rémunération annuelle totale) attribuée en cas de performance exceptionnelle ;
- ♦ une composante de « **rémunération conditionnelle** » (10 à 15 % de la rémunération annuelle totale) qui correspond à une fraction du salaire contractuel de base du fonctionnaire que celui-ci est **susceptible de perdre en cas de performance inférieure aux objectifs fixés**.

En règle générale, un cadre de la fonction publique ayant obtenu des résultats conformes, mais non supérieurs, aux attentes qui lui ont été fixées se verra attribuer l'intégralité (ou la majorité) de sa rémunération conditionnelle mais aucune prime, les primes étant attribuées en cas de réussite exceptionnelle. La performance des cadres est évaluée annuellement par le **supérieur immédiat** du cadre, ou éventuellement par un **comité de supérieurs**. Les cadres y accordent une **haute importance**.

Les institutions fédérales canadiennes sont bâties sur le **modèle britannique de Westminster**. La responsabilité au sein du gouvernement fédéral repose sur la **responsabilité ministérielle**. Les ministres sont responsables devant le Parlement fédéral de la mise en œuvre et de la bonne gestion des politiques incombant à leurs champs de compétence. **Du fait de son importance, le système d'évaluation de la performance des sous-ministres (environ 85 en 2003) et sous-ministres délégués (environ 400 en 2003) a été renforcé dès 2003 avec la création du « Cadre de responsabilisation de gestion » (CRG).**

3.1.2.2. L'engagement du gouvernement, en 2000, à améliorer la gestion interne des ministères, s'est traduit en 2003 par la création du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG)

Suite à l'engagement du gouvernement fédéral, en 2000, d'améliorer le pilotage interne des ministères afin d'optimiser la gestion, et ainsi la dépense publique, le **Cadre de responsabilisation de gestion (CRG)** a été créé en 2003 pour lier la rémunération des sous-ministres (secrétaires généraux) à des critères de **bonne gestion interne des ressources**.

En mars 2000, le deuxième gouvernement libéral de Jean Chrétien a publié « **Des résultats pour les canadiens et les canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada** ». À travers ce document, le gouvernement s'est engagé à améliorer le fonctionnement du secteur public relativement à quatre principaux axes :

- ♦ la mise en conformité avec les **attentes des citoyens** ;
- ♦ l'adoption d'un ensemble de **valeurs pour la fonction publique** ;
- ♦ la focalisation sur les **résultats** ;
- ♦ l'engagement de « **dépenses judicieuses** », c'est-à-dire l'optimisation de la dépense publique.

Annexe IV

Parmi les mesures permanentes de promotion du changement définies dans ce cadre figurait la « **modernisation de la fonction de contrôleur** » au sein du secrétariat du Conseil du Trésor, c'est-à-dire la mise en place d'un système de contrôle de gestion permettant au secrétariat du Conseil du Trésor de disposer d'information relative à la bonne gestion des ministères et organismes fédéraux.

Introduit en 2003, le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) est le cadre de gestion développé par le secrétariat du Conseil du Trésor pour l'ensemble de l'administration fédérale afin d'améliorer les pratiques de gestion des sous-ministres et de permettre un dialogue continu entre le ministère et le secrétariat du Conseil du Trésor sur les priorités de gestion.

3.1.2.3. Le CRG évalue la qualité de la gestion des sous-ministres à travers quinze composantes

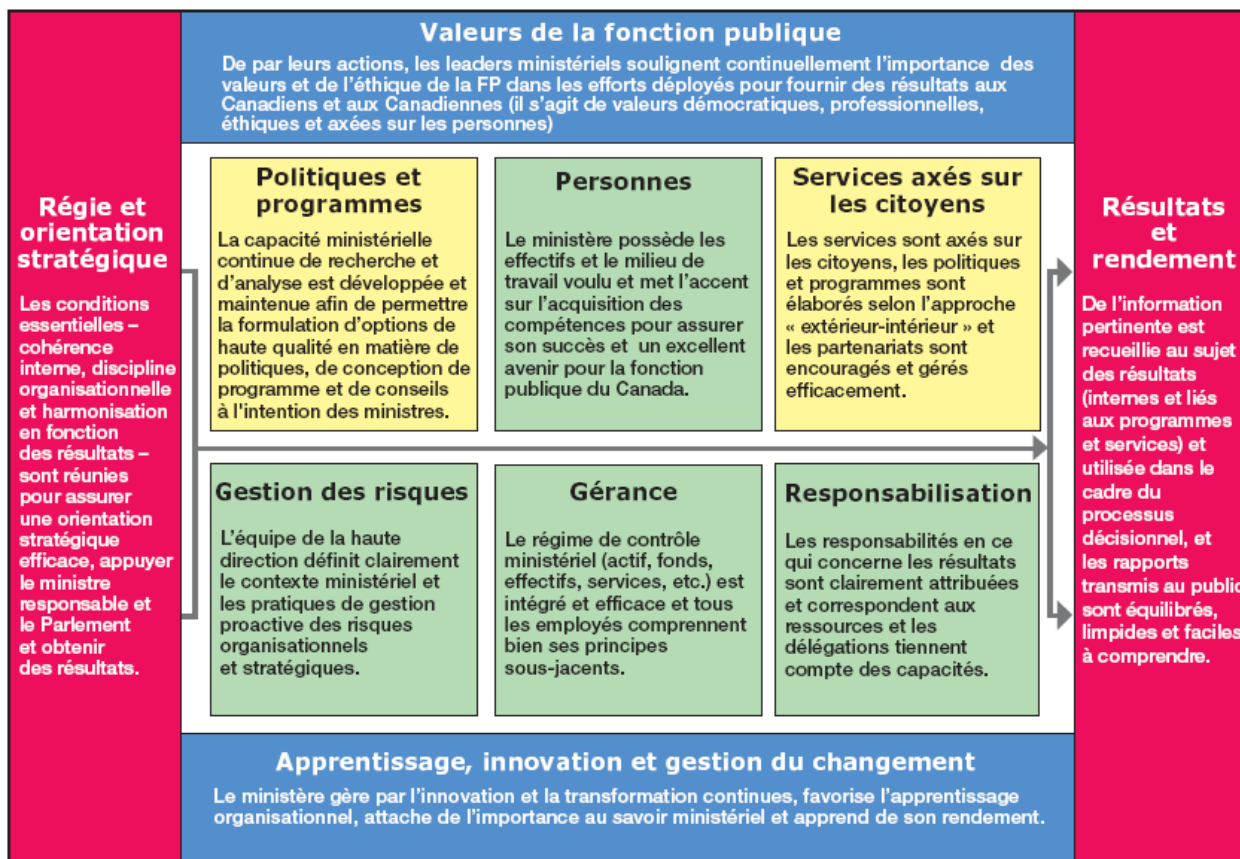
Le CRG consiste en l'évaluation de la qualité de la gestion interne du ministère du sous ministre par le Conseil du Trésor à travers quinze composantes.

Le CRG concentre les **dix attentes du secrétariat du Conseil du Trésor** envers chaque administrateur général, résumées dans le graphique *infra*.

Afin de couvrir l'ensemble de ces attentes, le CRG évalue la performance de gestion des sous-ministres sur les quinze composantes de gestion suivantes :

- ◆ valeurs et éthique ;
- ◆ déploiement d'une gestion pour l'atteinte des résultats ;
- ◆ qualité de la gouvernance et planification ;
- ◆ efforts mis en œuvre pour des services axés sur les citoyens ;
- ◆ qualité de la vérification interne ;
- ◆ qualité de l'évaluation ;
- ◆ gestion financière et contrôles financiers ;
- ◆ sécurité et continuité des activités ;
- ◆ gestion des risques ;
- ◆ gestion des personnes ;
- ◆ politique d'approvisionnement ;
- ◆ gestion de l'information ;
- ◆ technologie de l'information ;
- ◆ gestion des biens ;
- ◆ planification des investissements et gestion des projets.

Graphique 9 : Attentes du secrétariat du Conseil du Trésor envers les administrateurs généraux dans le cadre du CRG



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor.

Pour chacune de ces composantes, une des quatre appréciations du barème (forte, acceptable, à améliorer et à modifier) est attribuée au regard des résultats obtenus.

Encadré 12 : Le processus annuel du CRG

Dans le processus annuel du CRG, le sous-ministre est appuyé de sa **direction de la planification stratégique**. Le secrétariat du Conseil du Trésor dispose d'un **centre d'expertise dédié au CRG** de dix personnes et **rédige un rapport pour chaque sous-ministre pour chacune des quinze composantes**.

L'ensemble des ministères fédéraux et des organismes publics sont évalués cycliquement, tous les trois ans, ce qui représente **55 à 60 organisations par an**.

Le secrétariat du Conseil du Trésor travaille en concertation avec le ministère **durant l'été** afin d'élaborer les critères d'évaluation sur lesquels seront évaluées les quinze composantes.

Durant l'automne, les directions de la planification stratégique des ministères fournissent les informations nécessaires à l'évaluation au secrétariat du Conseil du Trésor qui les analyse et rédige les rapports correspondants **entre novembre et janvier**.

Les rapports sont communiqués aux sous-ministres en février pour discussion avec le secrétariat du Conseil du Trésor jusqu'en avril.

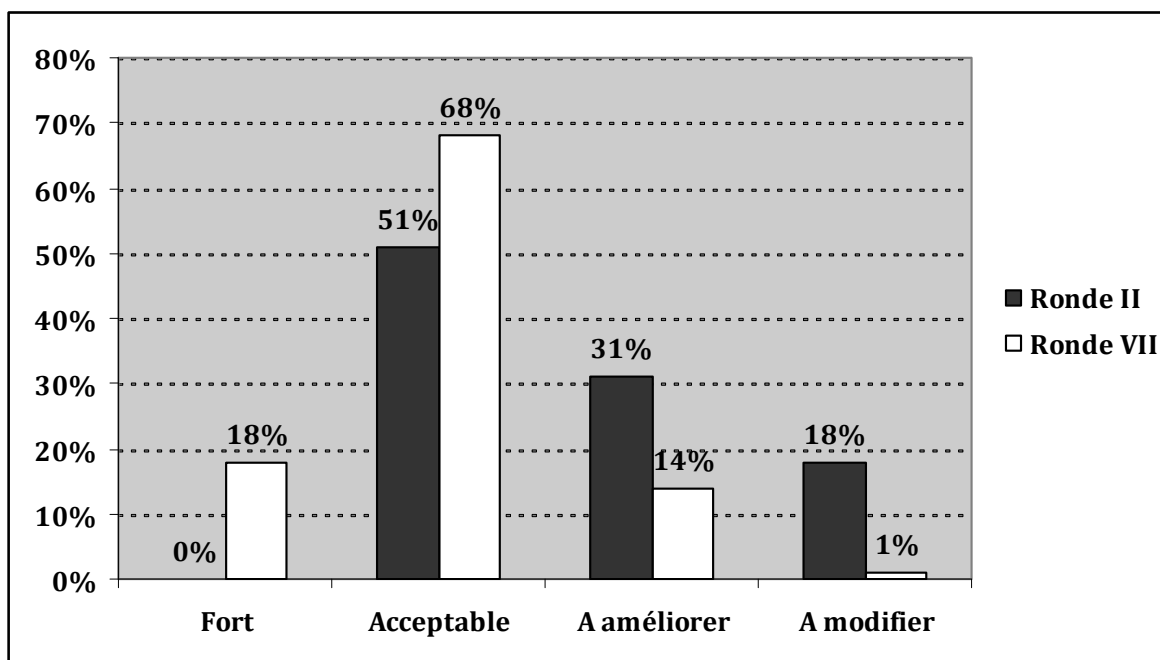
En mai, les versions définitives des rapports sont formellement envoyées aux sous-ministres et au Bureau du Conseil Privé. Les évaluations des sous-ministres ont lieu en juin.

3.1.2.4. Le CRG, en amélioration continue depuis sa création, a permis d'observer des améliorations de gestion objectives de l'administration publique fédérale entre 2003 et 2008

Le pourcentage des organismes évalués annuellement dans le cadre du CRG dont l'appréciation globale par le Conseil du Trésor est bonne ou très bonne a évolué de 51 % en 2003 à 86 % en 2008 traduisant des améliorations objectives de la qualité de la gestion interne de l'administration au niveau fédéral.

L'analyse de l'évolution de la notation globale des entités entre la deuxième et la septième ronde du CRG révèle l'amélioration de leur performance au cours du temps (cf. graphique *infra*). En 2003, aucun ministère ou organisme public parmi ceux évalués par le Conseil du Trésor ne présentait une situation forte et 51 % présentaient une situation acceptable. En 2008, 18 % des ministères ou organismes publics parmi ceux évalués par le Conseil du Trésor présentaient une situation forte et 68 % une situation acceptable.

Graphique 10 : Évolution du pourcentage de ministères et organismes contrôlés dont la situation est forte, acceptable, à améliorer ou à modifier entre les rondes II et VII du CRG



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Cette évolution positive traduit une efficacité réelle du CRG en tant qu'outil d'amélioration continue de la bonne gestion administrative des ministères et organismes fédéraux.

3.1.2.5. Le CRG est en amélioration continue depuis sa création

Les sept années de CRG réalisées entre 2003 et 2010 se sont traduites par l'amélioration continue de l'outil et ont permis de tirer certains enseignements généraux.

Annexe IV

En novembre 2008, le Secrétariat du Conseil du Trésor a mandaté des cabinets de conseil privés pour mener une **évaluation quinquennale du CRG**. Leur analyse a conclu que le CRG avait permis d'attirer l'attention des gestionnaires sur l'amélioration des pratiques de gestion interne et de mettre en place un dialogue continu entre le secrétariat du Conseil du Trésor et les administrateurs généraux. Selon l'étude, le CRG était un processus structuré et rigoureux d'analyse des résultats. Cependant, le rapport soulignait également des **points d'amélioration** de la procédure :

- ◆ l'évaluation des quinze composantes de gestion annuellement n'était pas suffisamment adaptée aux priorités et risques des organisations ;
- ◆ l'incidence de la procédure devait être réduite afin de moins peser sur les ministères ;
- ◆ certains indicateurs qualitatifs rendaient l'analyse subjective ;
- ◆ l'appréciation était entièrement basée sur l'obligation de moyens et non de résultats des gestionnaires.

Le secrétariat du Conseil du Trésor a accepté les recommandations du rapport d'évaluation et pris des mesures d'amélioration dès 2009 : modification de procédure consistant à ramener de **deux à un le nombre de versions provisoires** des évaluations, instauration d'une **approche d'évaluation particulière pour les très petits ministères et organismes**, lancement d'un **portail informatique** permettant la télétransmission des documents ministériels au secrétariat du Conseil du Trésor et déploiement de **formations** auprès des ministères et des organismes.

Le CRG a également permis de dégager les enseignements suivants :

- ◆ l'amélioration des pratiques de gestion ne peut s'obtenir **sans l'appui de la haute direction** ;
- ◆ la gestion axée sur les résultats nécessite un **changement de culture** de l'organisation ;
- ◆ l'évaluation de la performance doit être **constructive** pour permettre l'amélioration.

3.2. En complément de l'amélioration de la gestion interne de l'administration, le gouvernement fédéral est engagé dans la revue des programmes ministériels depuis 1985, afin d'optimiser l'utilisation des crédits budgétaires qui sont accordés aux ministères fédéraux

Si la gestion par la performance a une signification très concrète pour les ministères fédéraux et structure leurs cycles d'organisation interne, les liens entre la planification budgétaire et la performance des programmes restent encore limités, selon les avis des représentants de la Direction parlementaire du budget et du secrétariat du Conseil du Trésor rencontrés par la mission.

Pour cette raison, des « revues des programmes des ministères fédéraux » sont régulièrement entreprises au niveau fédéral, au Canada, afin de réfléchir au bien fondé des missions attribuées aux ministères, à la meilleure allocation possible de leurs ressources au regard de l'évolution des priorités des Canadiens et à l'optimisation des crédits budgétaires qui leur sont accordés au regard des résultats obtenus.

Deux principales motivations ont sous-tendu les différents exercices de revue des programmes engagés depuis le milieu des années 1980 :

- ◆ la diminution globale des dépenses de l'État en période de déficit budgétaire ;
- ◆ l'amélioration de la productivité de l'administration fédérale

3.2.1. Le Canada a mis en œuvre des procédures pluri annuelles de revues de l'ensemble des programmes ministériels fédéraux depuis 1985

Le Canada est engagé dans l'examen et la révision périodique des programmes des ministères et organismes publics fédéraux depuis le milieu des années 80.

La « Revue des programmes », mise en œuvre entre 1994 et 1997 par le gouvernement libéral de Jean Chrétien afin de réduire les dépenses et d'augmenter la productivité de l'administration publique fédérale, en constitue l'exemple le plus médiatisé et le plus relayé internationalement.

Si elle représente, en effet, une étape majeure de la réforme de l'État fédéral canadien, elle s'inscrit néanmoins d'avantage au sein d'une tradition de réforme continue et permanente engagée au Canada dès les années 80, qu'en tant qu'initiative exceptionnelle et isolée. Les principales étapes de cette réforme continue sont résumées *infra*.

Tableau 31 : Principales étapes de la révision des programmes fédéraux au Canada depuis 1985

Date	Étape clé mise en œuvre
1985-1987	Examen des programmes du gouvernement par le comité Nielsen
1993-1997	Mise en œuvre de la « Revue des programmes »
1998-2000	Réinvestissement stratégique d'une partie des excédents budgétaires dégagés
2003-2004	Tentative de nouvelle révision des programmes ministériels abandonnée en 2004
2007-2010	Mise en œuvre du « Processus des examens stratégiques »

Source : Mission.

- ♦ la décennie qui a précédé la Revue des programmes (1984-1993) a vu la mise en place en 1985, sous le **gouvernement conservateur de Brian Mulroney**, du **comité Nielsen** chargé de passer en revue l'ensemble des programmes ministériels du gouvernement. Plus de **sept milliards** de dollars canadiens d'économies potentielles ont été identifiées mais seulement **500 millions**⁹ de dollars canadiens d'économies, ont finalement été inscrites au budget fédéral de 1986. Cette première tentative de revue des programmes n'a pas permis d'atteindre les résultats escomptés mais a contribué à sensibiliser **l'opinion publique** à la question du déficit budgétaire croissant qu'a connu le Canada à cette période. Cette prise de conscience a atteint son paroxysme en 1993 alors que le déficit budgétaire fédéral s'élevait à **5,5 % du PIB**¹⁰ et le **déficit public consolidé à 8,7 % du PIB** ;

⁹ Estimation du secrétariat du Conseil du Trésor réalisée en 1987.

¹⁰ Donnée OCDE.

Annexe IV

- ◆ lors de l'arrivée au pouvoir du premier gouvernement libéral de Jean Chrétien en 1993, la lutte contre le déficit fédéral jouissait du soutien quasi unanime de l'opinion publique et constituait un **consensus national**. Ce contexte a permis la **mise en œuvre de la « Revue des programmes » qui s'est traduite, dès 1994, par des coupures budgétaires importantes**. Les dépenses de programmes du gouvernement ont été réduites d'environ **10 %** entre 1993 et 1998. Tandis qu'elles représentaient **16,8 % du PIB en 1993**, elles ne s'élevaient plus qu'à **12,1 % du PIB en 1999**¹¹. Le nombre d'employés de l'administration publique fédérale a été réduit de **405 000 en 1993 à 330 000 en 1998**¹², ce qui correspond à une **réduction des effectifs de 75 000 employés, soit -20 %**.

Tableau 32 : Évolution du solde public fédéral canadien entre 1994 et 1997

	1993	1994	1995	1996	1997
Solde public fédéral (en % du PIB)	- 5,5	- 4,7	- 4,1	- 1,9	+ 1,1

Source : OCDE.

- ◆ **dès 1998**, les excédents générés par le rétablissement des finances publiques fédérales ont permis au gouvernement de **rembourser une partie de la dette fédérale** et d'investir dans certains secteurs, notamment celui de la **santé** à travers une hausse des **transferts budgétaires vers les provinces** ;
- ◆ en **2003**, le troisième gouvernement majoritaire de Jean Chrétien a lancé une nouvelle **revue des programmes ministériels** dans le but de diminuer les dépenses de l'ensemble des ministères à hauteur d'un milliard de dollars canadiens mais cette initiative a été **abandonnée** suite aux élections fédérales de 2004 ;
- ◆ l'idée a finalement été reprise par le premier **gouvernement conservateur de Stephen Harper**, issu des élections fédérales canadiennes de 2006, qui a lancé en **août 2007** un nouveau cycle de réforme des politiques publiques, le « **processus d'examen stratégique** » afin d'examiner en quatre ans l'ensemble des programmes ministériels. Ce nouveau cycle de réformes est centré sur **l'approfondissement de la culture de la performance** davantage que sur des coupures budgétaires massives, même si une cible implicite de **réduction des dépenses à hauteur de 5 %** a été annoncée, dès son lancement. La réélection de Stephen Harper lors des élections anticipées de 2008 a permis la poursuite de ce programme qui s'est terminé à la fin de l'année 2010 et devrait permettre, d'après les estimations du secrétariat du Conseil du Trésor, d'économiser **1,3 Md \$CA par an** à compter de 2011.

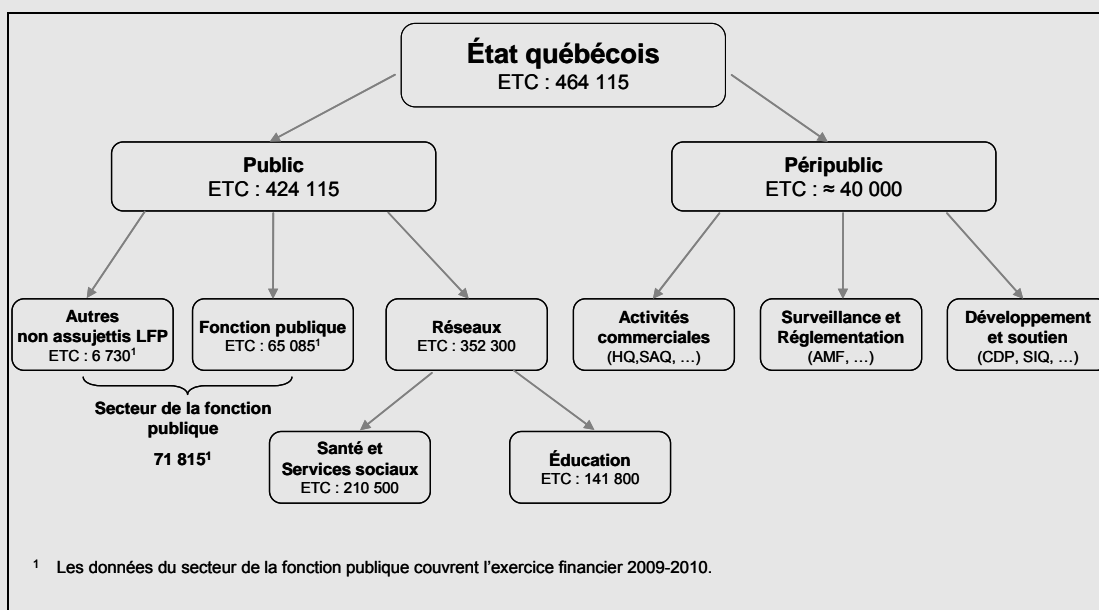
¹¹ Donnée de l'« Institute for government », centre indépendant de recherche créée en 2008.

¹² Source : Statistique Canada.

Encadré 13 : La loi de modernisation lancée en 2004 au Québec et le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux

Le Québec a lancé, en 2004 dans le cadre du « Plan de modernisation 2004-2007 » du Conseil du Trésor, une politique ambitieuse de non renouvellement des départs à la retraite au sein de la fonction publique québécoise, toujours en œuvre à la date de la mission. Elle est largement basée sur le non renouvellement d'en moyenne un départ à la retraite sur deux. Entre 2004 et 2009, 4 133 ETP ont ainsi été supprimés (soit une réduction des effectifs à hauteur de 5,4 %). Ce plan a été prolongé, en mars 2010, jusqu'à fin 2014 et sera étendu, dès 2012, aux réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation. Cependant, le secrétariat du Conseil du trésor a indiqué à la mission que sa mise en pratique sera d'avantage modulée par ministère afin de tenir compte des efforts déjà engagés et des faibles marges dont disposent, après 6 ans, certains ministères.

Graphique : L'administration publique québécoise



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Québec.

Depuis l'adoption en 2000 de la Loi sur l'administration publique (LAP), le Conseil du Trésor du Québec peut établir le niveau d'effectif d'un ministère ou d'un organisme public relevant du périmètre de la « fonction publique québécoise » (dont l'agencement au sein de l'administration publique québécoise est détaillé au graphique *supra* et qui compte 71 815 ETP en 2009).

Dans ce cadre, le Conseil du Trésor peut fixer annuellement :

- le nombre maximum d'employés permanents (avec sécurité d'emploi) autorisé ;
- le nombre maximum d'employés permanents et occasionnels (employés à durée déterminée) autorisé (en ETP).

Le « Plan de modernisation 2004-2007 », déposé en 2004 par la présidente du Conseil du Trésor a inclus un volet relatif à la planification des ressources humaines qui s'est traduit par la rédaction d'un plan pluriannuel de main-d'œuvre, la mise en œuvre de mesures de réduction de la taille de la fonction publique en misant sur le non remplacement d'« un départ à la retraite sur deux », et l'amélioration de la formation avec le développement d'une offre élargie de formation continue.

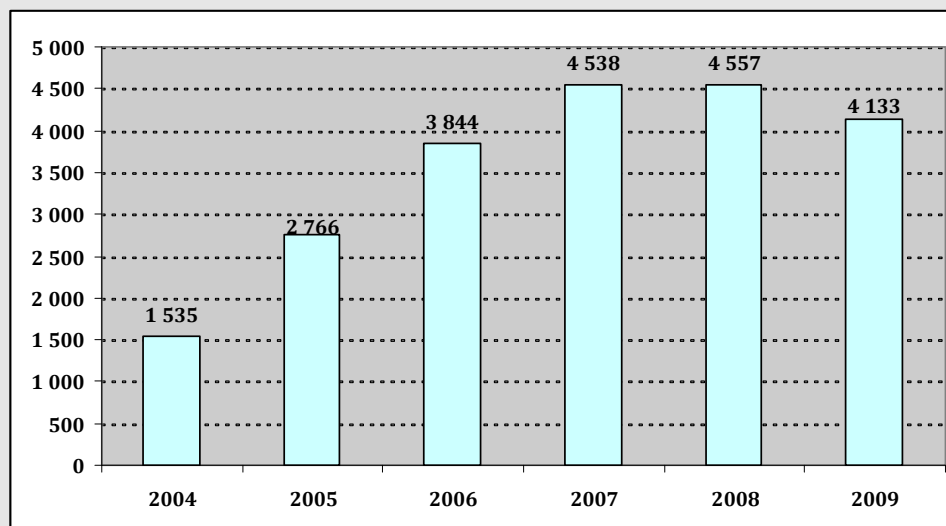
Dans ce cadre, et depuis 2004, les ministères et organismes publics ne peuvent combler par voie de recrutement que 50 % des départs à la retraite et 100 % de tous les autres départs. Une autorisation préalable au comblement d'un emploi par recrutement est nécessaire et un suivi de gestion trimestriel des entrées et sorties de la fonction publique est réalisé par le Conseil du Trésor. Le taux de non renouvellement de 50 % des départs à la retraite peut être modulé (entre 40 % et 60 %),

Annexe IV

selon la proportion des employés susceptibles de partir à la retraite dans le ministère, les besoins évalués pour les années et les priorités gouvernementales.

Le plan a permis la réduction de 4 133 ETP (5,4 % de l'effectif par rapport à l'exercice 2003), cf. graphique *infra*, et des économies de 1 Md \$CA, selon le Conseil du Trésor, qui ont pu être réinjectées pour financer de nouvelles priorités gouvernementales, notamment dans le domaine du développement des services gouvernementaux en ligne.

Graphique : Réductions cumulées d'effectifs depuis le lancement du plan de modernisation



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Québec.

Cependant, à la date de la mission, le Secrétariat du Conseil du Trésor a indiqué que le plan a atteint certaines limites :

- les ministères et organismes assujettis à la règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux ne disposent plus de beaucoup de marge de manœuvre ;
- les économies découlant des réductions d'effectif ont pu, dans certains cas, être compensées par l'externalisation accrue de services professionnels ;
- le maintien intégral de l'approche pourrait compromettre l'offre de services déconcentrés en régions.

En mars 2010, le « Plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses 2010-2014 » a redéfini l'approche du gouvernement en matière de contrôle de l'effectif. La masse salariale globale des ministères et organismes budgétaires a été gelée jusqu'en 2013-2014. Le remplacement d'un départ à la retraite sur deux, en moyenne, continuera de s'appliquer dans les ministères et organismes publics mais le taux de modulation pourra varier entre 30 % et 70 % de non remplacement des départs à la retraite afin de tenir compte des ministères ne disposant plus de marges pour réduire leurs effectifs. De plus, le remplacement d'un départ à la retraite sur deux, en moyenne, sera étendu au personnel administratif, incluant les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation.

3.2.1.1. L'exercice de revue des programmes ministériels fédéraux est ancien et a commencé très tôt (dès le milieu des années 1980) avec la mise en place du comité Nielsen qui, s'il n'a pas généré les économies escomptées, a sensibilisé l'administration fédérale à l'exercice

Dès le début de son mandat, en 1984, le Premier ministre conservateur Brian Mulroney a mis en place un comité afin de passer en revue l'ensemble des dépenses de programme du gouvernement fédéral. Ce comité n'a pas permis de générer les économies attendues mais a sensibilisé l'administration et l'opinion publique à la nécessité de diminuer les dépenses publiques.

Annexe IV

Le comité Nielsen, dirigé par le sous-ministre Erik Nielsen, a regroupé des acteurs du secteur public et du secteur privé. Pendant **18 mois**, il a procédé à la revue de plus de **1 000 programmes** et identifié, à l'issue de ce processus, plus de **sept milliards de dollars canadiens d'économies**. Pourtant, **la majorité des recommandations de ce comité n'ont pas été mises en œuvre**, notamment les plus ambitieuses. Le Conseil du Trésor, qui a réalisé une estimation des économies générées par cette révision des programmes en 1987, a estimé que **500 millions de dollars canadiens d'économies annuelles** ont pu être effectivement attribuées à la mise en pratique de recommandations du comité Nielsen entre 1987 et 1993.

Si les économies effectivement réalisées n'ont pas été à la hauteur des préconisations, l'expérience du comité Nielsen a cependant permis au Canada de tirer les enseignements suivants :

- ◆ la mise en œuvre de réformes ambitieuse requiert un **très fort engagement politique** au plus haut niveau ;
- ◆ cette mise en œuvre ne peut être réalisée sans un **certain consensus** national permettant à la société dans son ensemble de soutenir la démarche.

Plusieurs discours du Premier ministre Brian Mulroney entre 1987 et 1993 ont ensuite contribué à familiariser les citoyens aux conséquences néfastes de la détérioration des finances publiques fédérales, largement relayées par la presse. La pression extérieure imposée par les banques et institutions financières qui ont exigé une amélioration de la situation budgétaire fédérale au début des années 1990 ont achevé de convaincre l'opinion publique sur la nécessité du redressement des finances publiques fédérales.

3.2.1.2. La « Revue des programmes » lancée en 1993 a efficacement contribué au rétablissement d'un excédent budgétaire fédéral dès 1997 à travers la réduction des dépenses de programmes des ministères à hauteur de 10 % entre 1993 et 1998

La « Revue des programmes fédérale », lancée en 1993 sous le premier gouvernement libéral de Jean Chrétien, a permis une diminution des dépenses de programmes des ministères fédéraux à hauteur de 10 % et s'est accompagnée de la réduction des effectifs de l'administration fédérale à hauteur de 20 % entre 1993 et 1998.

En 1993, les dépenses du gouvernement fédéral se composaient :

- ◆ du **service de la dette** (26 %) ;
- ◆ des **dépenses d'intervention (transferts budgétaires aux personnes et aux provinces)** (38 %) ;
- ◆ des **dépenses de fonctionnement des ministères** fédéraux (36 %), dites dépenses de programmes.

La « **Revue des programmes** » lancée en 1993 a porté sur la réduction des **dépenses de programmes des ministères** et fédéraux.

3.2.1.2.1. *La « Revue des programmes » mise en œuvre entre 1994 et 1997 s'est appuyée sur l'appropriation des cibles de réduction budgétaire par les ministères*

La mise en œuvre de la revue des programmes s'est déroulée entre 1994 et 1997 suite à la validation des plans proposés par les ministres pour atteindre les objectifs de réduction qui leur avaient été fixés.

Le montant global des économies à réaliser pour réduire le déficit public fédéral de 5,5 % à 3 % du PIB (engagement du gouvernement fédéral lors du lancement de la « Revue des programmes ») a été calculé puis réparti sur trois ans entre tous les ministères fédéraux sans exception. Trois catégories de ministères ont été établies :

- ◆ les ministères devant effectuer des **ajustements importants** (-25 % ou davantage de leur budget) ;
- ◆ les ministères devant effectuer **des ajustements substantiels** (-15 %) ;
- ◆ les ministères devant effectuer des **ajustements formels** (-5 %).

La procédure de revue des programmes s'est basée sur les six critères suivants, déterminés par le bureau du Conseil privé du Gouvernement :

- ◆ L'activité du programme sert-elle encore l'intérêt public ?
- ◆ L'action du Gouvernement est-elle légitime et nécessaire dans ce programme ?
- ◆ Faut-il décentraliser ce programme ?
- ◆ Peut-on privatiser tout ou partie de ce programme ?
- ◆ Si l'activité du programme doit continuer, comment améliorer son efficacité ?
- ◆ Si l'ensemble des programmes ne tient pas dans l'enveloppe fixée, lesquels faut-il abandonner ?

À la fin du printemps 1994, le ministre des finances et le bureau du Conseil privé ont informé les ministres fédéraux de leurs **objectifs de réduction** (« cibles de réduction ») et leur ont demandé de **présenter des plans opérationnels** pour les atteindre. Ainsi, si les cibles fixées ont été peu négociables, les ministres ont néanmoins joué un rôle important dans la proposition de plans d'action permettant d'atteindre ces cibles. **Ce choix de procédure a permis de laisser une marge de manœuvre aux gestionnaires des ministères eux-mêmes afin qu'ils puissent s'approprier les objectifs de réduction.**

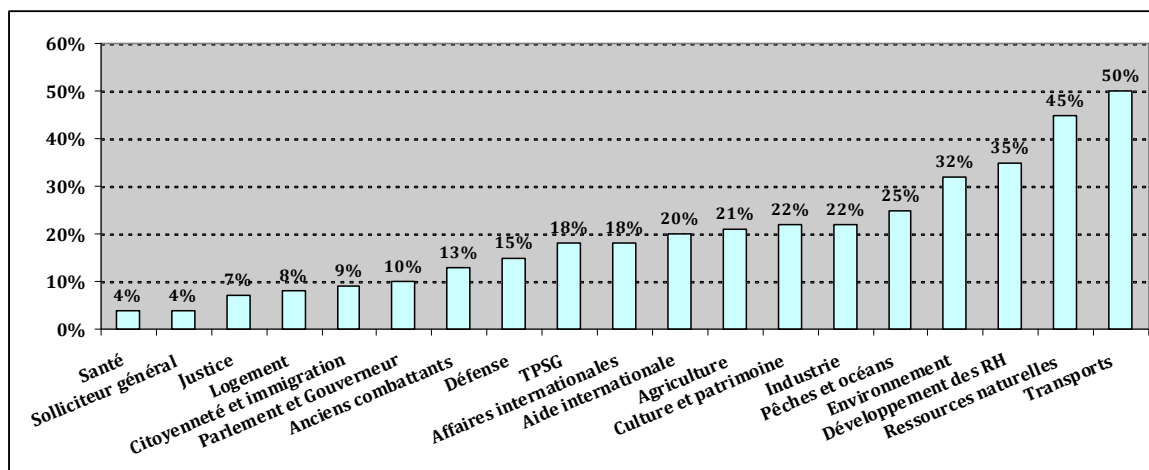
Deux comités ont été créés pour l'examen des plans ministériels de réalisation des économies :

- ◆ un comité de secrétaires d'État présidé par le Premier ministre (qui a vérifié que les plans de chaque ministère lui permettaient d'atteindre ses objectifs de réduction et que les six critères avaient bien été appliqués) ;
- ◆ un **comité de ministres présidé par le ministre de la modernisation du service public (qui a ensuite validé les plans d'économies).**

Les plans détaillés validés ont été **mis en œuvre** par les ministères entre 1994 et 1997, date à laquelle le secrétariat de la révision des programmes a été dissout. Le **détail des réductions de dépenses effectuées** par les ministères fédéraux, le Parlement et le Gouverneur général **entre 1994 et 1997** (en pourcentage du budget de dépenses de 1994) est présenté *infra*.

Annexe IV

Graphique 11 : Réduction des dépenses des ministères fédéraux et du Parlement entre 1994 et 1997 (en % du budget de 1994)

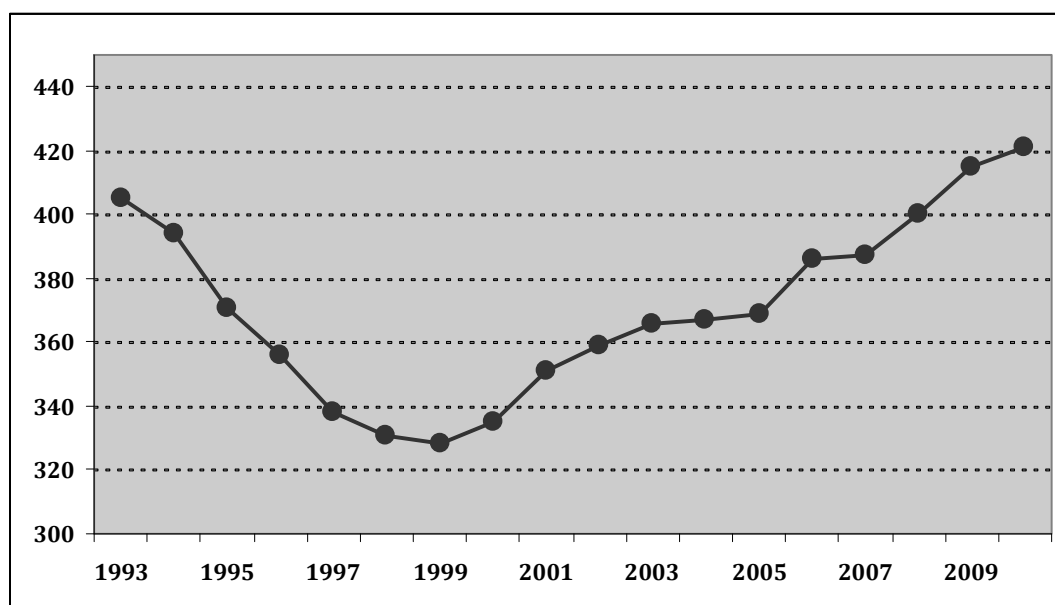


Source : Délégation du Canada auprès de l'OCDE, octobre 2006.

3.2.1.2.2. La « Revue des programmes » s'est accompagnée d'une réduction à hauteur de 20 % des effectifs fédéraux entre 1993 et 1998

Le nombre d'employés de l'administration publique fédérale a été réduit de 405 000 en 1993 à 330 000 en 1998¹³, ce qui correspond à une réduction des effectifs de 75 000 employés, soit -20 %.

Graphique 12 : Évolution de la fonction publique fédérale entre 1993 et 2010 (nombre moyen annuel d'employés, en milliers)



Source : Statistique Canada.

Entre 1993 et 1999, le nombre d'employés fédéraux pour 1 000 habitants a nettement diminué comme recensé *infra*.

¹³ Source : Statistique Canada.

Annexe IV

Tableau 33 : Évolution du nombre d'employés de l'administration publique fédérale pour 1 000 habitants entre 1993 et 1999

Année	Nombre d'employés de l'administration publique fédérale pour 1 000 habitants
1993	14,1
1994	13,6
1995	12,7
1996	12,0
1997	11,3
1998	11,0
1999	10,8

Source : Statistique Canada.

L'essentiel des économies réalisées sur la masse salariale a été obtenu grâce à l'encouragement des départs en retraite anticipée. Tous les fonctionnaires ayant plus de 50 ans et au moins 25 ans de service ont pu décider de partir à la retraite de façon anticipée. Le secrétariat du Conseil du Trésor a évalué, en 2000, le coût des programmes d'encouragement au départ. Il s'est élevé à plus de 4 Md \$CA entre 1995 et 1998.

Tableau 34 : Coût des programmes d'encouragement au départ (en millions de \$CA)

	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	Total
Paiements en espèces	840	501	443	228	2 011
Exemptions de réductions de pensions malgré la prise de retraite anticipée	873	455	617	211	2 157
Formation	12	12	7	4	35
Total	1 725	968	1 067	443	4 203

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor.

Le coût total des programmes d'encouragement au départ (4,2 Md \$CA) a excédé les gains obtenus en masse salariale entre 1995 et 1998 (3,3 Md \$CA). Ce différentiel représente le coût des mesures de réduction à court terme. Cependant, l'effet de long terme de réduction des effectifs a permis de dépasser ce coût transitoire.

Tableau 35 : Évolution de la masse salariale de l'administration publique fédérale et économies

	1995	1996	1997	1998	Total
Masse salariale de l'administration publique fédérale (en millions de \$CA)	15 703	14 821	14 471	14 474	
Économies réalisées par rapport au niveau de 1995 (en millions de \$CA)	0	882	1 232	1 229	3 343

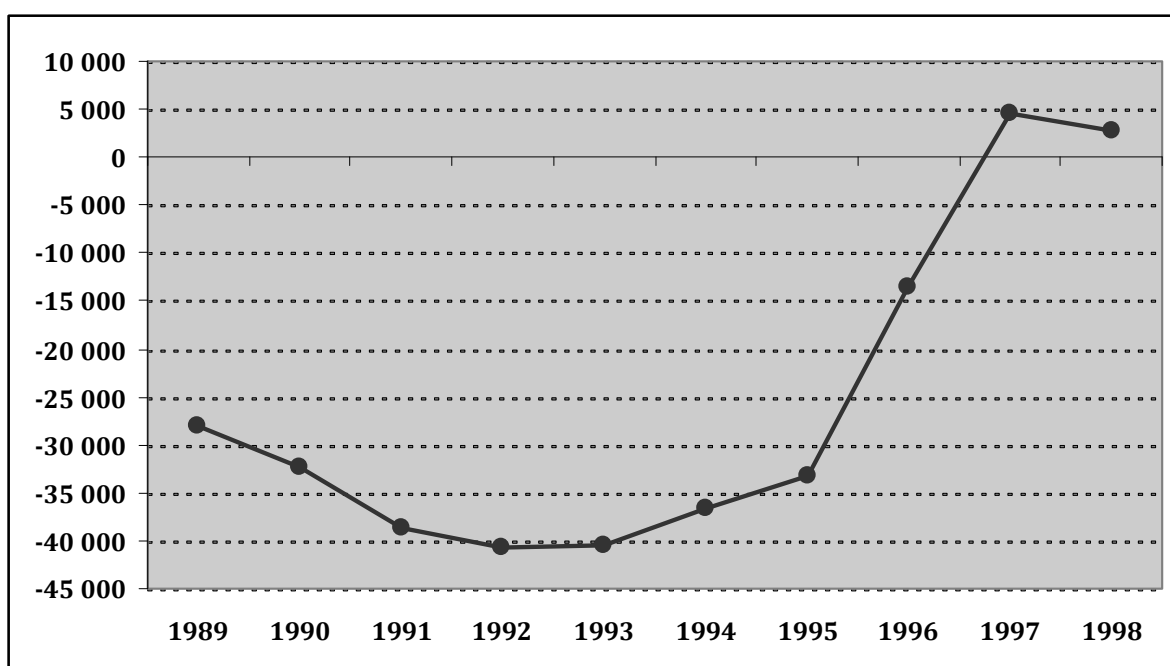
Source : Statistique Canada, retraitement mission.

3.2.1.2.3. Le déficit budgétaire fédéral s'est résorbé dès 1997

Au global, les dépenses de programmes du gouvernement ont été réduites d'environ 10 % entre 1994 et 1998. Tandis qu'elles représentaient 16,8 % du PIB en 1993, elles ne s'élevaient plus qu'à 12,1 % du PIB en 1999¹⁴. Ces économies ont été réalisées à travers les diminutions d'effectifs, à travers la réalisation de gains de productivité et à travers la redéfinition des dépenses prioritaires des ministères. Les résultats de la Revue des programmes ont largement dépassé les objectifs annoncés de réduction du déficit public : en 1997, les finances publiques fédérales canadiennes connaissent un excédent de 1,1 %, contre un déficit de 5,5 % du PIB en 1993.

Le graphique *infra* détaille l'évolution du **solde budgétaire fédéral canadien** entre 1989 et 1998. On y distingue le **creusement du déficit** entre 1989 et 1993 puis l'amélioration continue du solde budgétaire fédéral jusqu'au **premier excédent constaté en 1997**.

Graphique 13 : Évolution du solde budgétaire fédéral canadien entre 1989 et 1998 (en M \$CA)

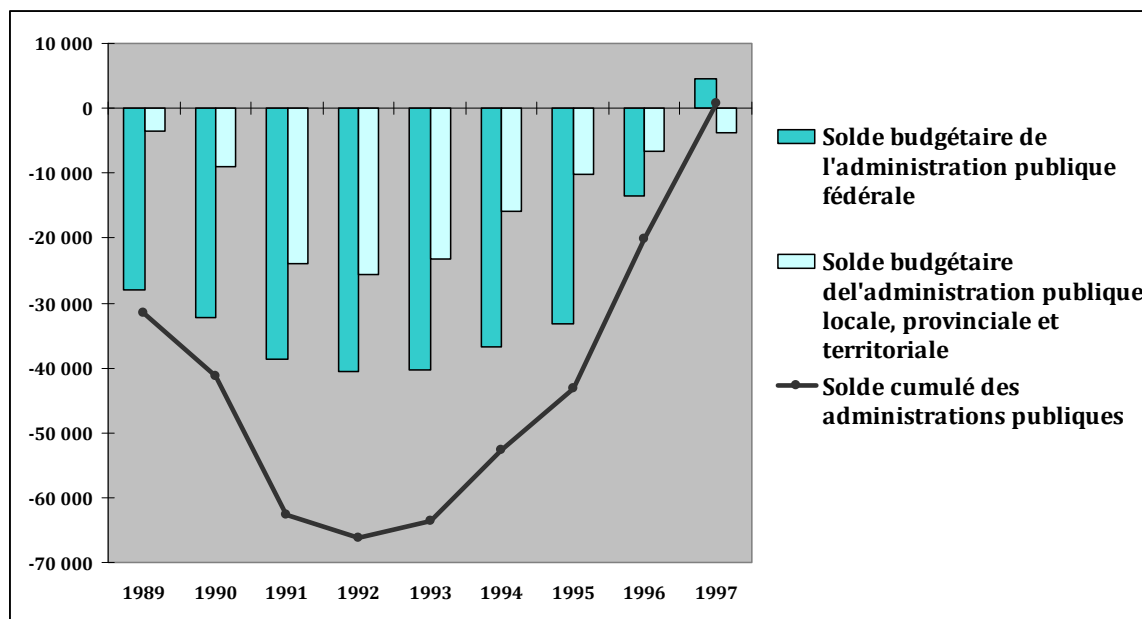


Source : Statistique Canada.

L'amélioration du solde budgétaire entre 1993 et 1997 s'est observée également au niveau des provinces et au niveau consolidé de l'ensemble des administrations publiques (cf. *infra*).

¹⁴ Donnée de l'« Institute for government », centre indépendant de recherche créé en 2008.

Graphique 14 : Évolution du solde budgétaire fédéral, provincial et consolidé canadien entre 1989 et 1997 (en millions de \$CA)



Source : Statistique Canada.

3.2.1.3. Le recul historique permet d'apprécier les résultats de la «Revue des programmes» : si la procédure a été efficace pour réduire la dépense fédérale, elle s'est également accompagnée d'une réduction importante des dotations budgétaires aux provinces qui contribué à l'amélioration du solde public

Si la réduction des dépenses à travers la «Revue des programmes» a incontestablement contribué à l'assainissement du solde budgétaire fédéral dès 1997, elle n'en constitue pas le seul facteur

Premièrement, la reprise économique au Canada dès le milieu des années 90 a aidé, sans qu'il soit possible de chiffrer précisément sa contribution, à l'assainissement des finances publiques canadiennes. La hausse des recettes fiscales et la baisse du nombre de demandeurs d'emploi, notamment, ont joué en faveur du redressement des finances publiques fédérales. En effet, entre 1997 et 2003, le Canada a connu **la plus forte croissance annuelle de l'emploi (+2,3 %)** et **la plus forte croissance du niveau de vie (+2,8 % du PIB)** parmi les pays du G7¹⁵. **En deuxième lieu, les excédents du programme fédéral d'assurance emploi ont également contribué à l'assainissement budgétaire.** En effet, le programme fédéral d'assurance emploi a présenté des excédents à cette époque qui ont été reportés dans le budget fédéral et appliqués à la réduction du déficit. Un surplus cumulé de **57 milliards de \$CA entre 1992 et 2007**¹⁶ a été comptabilisé de manière consolidée dans le calcul du solde budgétaire fédéral. **Enfin, la réduction des transferts budgétaires aux provinces entre 1996 et 1998 a également nettement contribué à l'assainissement des finances publiques fédérales.** Plus de 5 Md \$CA ont ainsi été économisés. Ces économies ont été ponctuelles car, dès 1999, les transferts ont recommencé à augmenter.

¹⁵ Source : Statistique Canada.

¹⁶ Afin de prévenir un financement d'autres mesures par les prélèvements de l'assurance-emploi, le gouvernement a créé en 2008 l'Office de Financement de l'Assurance-Emploi (OFAE), qui détient le statut de caisse autonome.

Annexe IV

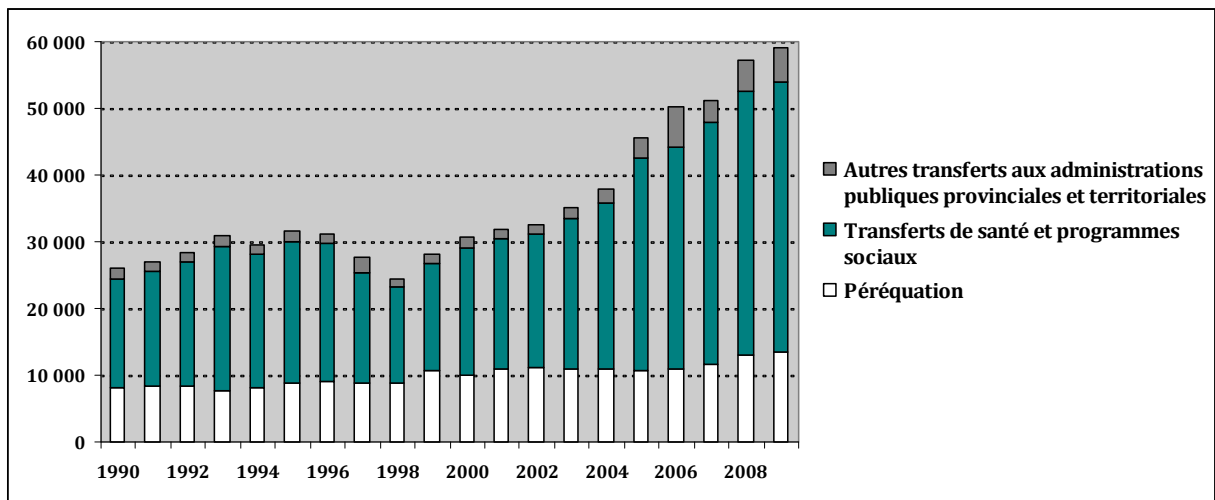
Tableau 36 : Montant des transferts aux provinces réalisés par le gouvernement fédéral entre 1994 et 1998 (en milliards de dollars canadiens)

1996	1997	1998	1999	2000
31,1	27,6	24,5	28,2	30,6

Source : Statistique Canada.

Les transferts budgétaires du gouvernement fédéral aux provinces sont majoritairement constitués de **transferts de péréquation** et de **transferts destinés à soutenir les programmes de santé et les programmes sociaux des provinces** (qui relèvent de leurs compétences d'après la constitution canadienne). **Ce sont essentiellement les transferts en matière de santé et de programmes sociaux qui ont subi une réduction.**

Graphique 15 : Évolution des transferts fédéraux aux provinces entre 1990 et 2009

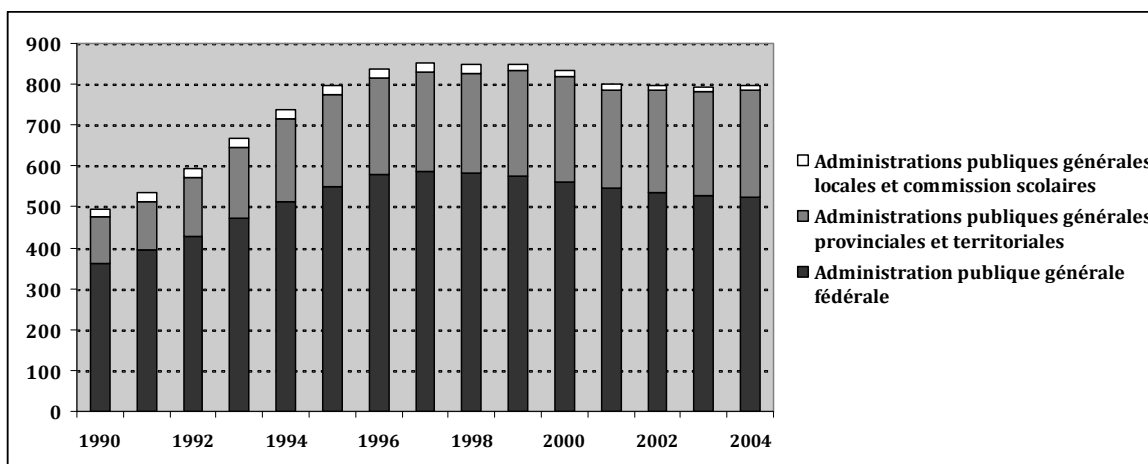


Source : Statistique Canada, retraitement mission.

Les provinces ont la possibilité de s'endetter et d'afficher un solde budgétaire négatif au Canada. La part de la dette publique nette canadienne (toutes administrations publiques confondues) constituée par les provinces a augmenté entre 1990 et 1998, passant de 23 % à 30 %. Si la dette publique fédérale a commencé à décroître dès 1998 (-12 % entre 1998 et 2004), l'endettement net des provinces a crû de 39 % entre 1993 et 1997 (marquant l'effet des réductions de dotations budgétaires) puis de 9 % entre 1997 et 2004.

La réduction de la dette publique fédérale s'est donc accompagnée de la hausse de la dette publique provinciale expliquant qu'entre 1998 et 2004 l'endettement consolidé n'a décré que de 6 %. L'amélioration de l'endettement fédéral doit donc être appréciée de manière consolidée avec l'endettement des administrations provinciales (cf. graphique *infra*).

Graphique 16 : Évolution de la dette nette canadienne consolidée (en Md sCA)



Source : Statistique Canada.

De plus, au-delà du succès de l'assainissement des finances fédérales, la « Revue des programmes » a aussi constitué un exercice non exempt de certaines critiques. Les cibles très ambitieuses fixées aux ministères les ont amenés à délaissier ou à sous investir plusieurs missions qui n'étaient pas directement stratégiques pour eux.

Les fonctions qui ont été les plus touchées regroupent notamment, selon l'avis du secrétariat du Conseil du Trésor :

- ◆ la rénovation des bâtiments ;
- ◆ le contrôle financier ;
- ◆ l'audit interne et la gestion des risques.

Pour cette raison, le gouvernement a réinvesti une partie des excédents générés dès 1998 pour pallier ces manques, notamment dans les fonctions support financières, et, en 2007, la **Loi fédérale sur la responsabilité du gouvernement de Stephen Harper a replacé les fonctions de contrôle financier et d'audit interne au cœur de la bonne gestion des ministères fédéraux.**

3.2.1.4. Le « processus d'examen stratégique » mis en œuvre entre 2007 et 2010 constitue l'initiative la plus récente, à la date de la mission, de revue des programmes ministériels fédéraux

Le « processus d'examen stratégique » mis en œuvre entre 2007 et 2010 constitue l'initiative la plus récente, à la date de la mission, de revue des programmes ministériels fédéraux.

Initialement lancé en 2007 afin de rechercher des gains de productivité dans l'administration fédérale et d'optimiser l'utilisation de la dépense publique, le « processus d'examen stratégique » s'est progressivement durci et transformé en outil de coupe budgétaire dans le contexte de dégradation des finances publiques qu'a connu le Canada depuis 2009.

Annexe IV

3.2.1.4.1. *Les « examens stratégiques » ont été lancés en 2007 dans un contexte d'excédent budgétaire*

Annoncé dans le budget 2007, le lancement des « examens stratégiques » des sur quatre ans est apparu nécessaire au gouvernement pour les raisons suivantes :

- ◆ si les ministres rédigent un **rapport annuel de performance** et mettent en œuvre la gestion par la performance au sein de leur organisation, ils ne sont pas chargés de remettre en cause **l'intégralité de l'organisation** des politiques et dépenses de leur ministère annuellement ;
- ◆ le **rapport annuel sur les plans et les priorités** de chaque ministère, plan de dépense pour trois ans du ministère déposé au Parlement par le président du Conseil du Trésor, fournit une réflexion détaillée sur les résultats des nouvelles dépenses mises en œuvre mais **n'évalue pas l'ensemble de l'architecture des programmes** de manière annuelle.

Les examens stratégiques se sont ainsi déroulés entre 2007 et 2010 et ont porté sur l'ensemble des programmes fédéraux. Ils ont été lancés avec un objectif initial pour tous les ministères fédéraux d'identifier 5 % d'économies au sein de leurs dépenses dont une partie serait réallouée en leur sein pour financer de nouveaux investissements. À part les très petits organismes, l'ensemble des ministères, agences et sociétés d'État recevant des crédits budgétaires a été examiné.

3.2.1.4.2. *Comme la Revue des programmes de 1993, ils se sont basés sur l'appropriation des cibles de réduction par les ministères*

Le processus d'examen stratégique s'est composé **d'un examen détaillé de tous les programmes et dépenses** pour évaluer s'ils étaient adaptés aux priorités gouvernementales et permettaient d'optimiser les ressources ou s'il y avait des moyens plus efficaces d'exécuter ces programmes.

L'évaluation complète de chaque programme s'est établie à travers les questions suivantes, similaires aux questions posées lors de la « Revue des programmes » de 1994 :

- ◆ le programme est-il une priorité du gouvernement ?
- ◆ le programme cadre-t-il avec les rôles du gouvernement fédéral ?
- ◆ le besoin que devait combler le programme est-il toujours actuel ?
- ◆ le programme produit-il les résultats attendus ?
- ◆ le programme réalise-t-il ses objectifs de manière efficace ?
- ◆ doit-on apporter des améliorations aux services internes pour optimiser les ressources qui leur sont allouées ?
- ◆ peut-on faire quelque chose pour réduire le chevauchement et le dédoublement de façon à accroître le rendement et les économies ?

Encadré 14 : Les conditions du succès des examens stratégiques selon le secrétariat du Conseil du Trésor

- Avoir suffisamment de temps pour les délibérations
- Engagement ministériel pour toute la durée de l'examen
- Concordance claire et stratégique des programmes et résultats (valeur d'une forte architecture des activités de programmes)
- Évaluation complète de tous les programmes (100 %), sans se limiter à des économies de 5 %

- Participation précoce à une équipe de cadres supérieurs (politiques, communications et services ministériels)
- Multiples sources de données (évaluations, vérifications, analyse comparative, comparaisons internationales)
- Consultations avec des organisations gouvernementales pertinentes
- Conseils de spécialistes indépendants pour contester des propositions et initiatives

Tout comme la « Revue des programmes », les examens stratégiques ont reposé sur **l'appropriation des cibles de réduction par les ministères eux-mêmes**. Les ministères ont fourni **des propositions** et le secrétariat du Conseil du Trésor a examiné ces propositions et vérifié qu'elles permettaient d'atteindre les objectifs fixés.

3.2.1.4.3. Les examens stratégiques se sont durcis en 2009 du fait de l'évolution du contexte budgétaire

En 2007, les examens stratégiques se situaient dans un contexte d'excédent budgétaire. À ce titre, ils donnaient aux ministères l'occasion de disposer d'une part des fonds économisés pour financer de nouvelles priorités et l'objectif de 5 % d'économies n'était pas appliqué de manière ferme car le but n'était pas de réduire globalement la dépense mais de permettre des gains de productivité et d'optimiser la dépense publique fédérale.

En 2009, le contexte financier a changé avec l'apparition d'une situation de déficit budgétaire fédéral et les examens stratégiques ont évolué :

- ♦ d'un outil de réallocation productive des ressources vers un outil de réduction de la dépense globale du gouvernement ;
- ♦ d'un objectif mou à un objectif ferme d'identification de 5 % d'économies devant être générées annuellement, sans réinvestissement vers de nouvelles priorités.

Encadré 15 : Extrait du budget fédéral 2010

« Les examens stratégiques se révèlent un moyen efficace de contrôler la croissance des dépenses, car ils constituent un mécanisme d'examen du rendement et de la pertinence des programmes en vigueur et de leur conformité aux priorités gouvernementales. »

Les examens stratégiques sont un des éléments du plan gouvernemental en vue de revenir à un budget équilibré, et un moyen par lequel le gouvernement « scrutera à la loupe toutes les dépenses ministérielles pour garantir l'optimisation des ressources et l'atteinte de résultats concrets ».

3.2.1.4.4. Les examens stratégiques devraient permettre de générer 1,3 Md \$CA d'économies annuelles par an dès 2011

À fin 2010, quatre rondes d'examen ont été effectuées, portant sur 67 organisations et 98 % des dépenses de programmes directes du gouvernement fédéral. Le résultat de ces quatre rondes devrait permettre de générer 1,3 Md \$CA d'économies par an à compter de 2011 dans le budget fédéral.

En cumulé, les processus d'examens stratégiques ont permis au gouvernement fédéral d'identifier près de **1,3 milliards de dollars canadiens d'économies qui devraient être générées annuellement à compter de 2011**. Ces économies sont, en revanche, brutes des réinvestissements et financements de nouvelles priorités qui ont été décidés jusqu'en 2009 et dont la mission n'a pas pu obtenir de chiffrage.

Encadré 16 : L'examen stratégique au ministère de la santé

Le ministère fédéral de la santé canadien (**Santé Canada**) exerce **trois grands types de missions** :

- le pilotage de la **mise en œuvre de la loi de santé** canadienne ;
- la **réglementation et l'octroi d'autorisations** dans les secteurs de l'alimentation, des médicaments, des produits consommation et des pesticides ;
- l'offre directe de services de santé pour les populations inuit et autochtones (environ 30 % du budget annuel du ministère).

L'offre de soins de **santé relevant constitutionnellement des compétences des provinces** (sauf sur les territoires sur lesquels Santé Canada offre des services de santé aux populations inuit et autochtones), Santé Canada **suit la bonne exécution de la loi de santé** canadienne relativement aux **transferts budgétaires effectués par l'État fédéral** (directement par le gouvernement et non à travers Santé Canada) au profit des provinces afin de soutenir leurs régimes de protection sociale. Ces transferts sont effectués **sous condition** par les provinces du **respect des principes énoncés par la loi de santé** canadienne.

En 2008, lors de la seconde année du processus d'examen stratégique, Santé Canada a réalisé un examen complet de ses programmes qui a permis d'identifier des sources d'économies qui ont été réalisées dès 2009 (cf. tableau *infra*).

Le ministère détient **trois années pour mettre en place** l'ensemble des réorganisations permettant de générer les économies validées par le Conseil du Trésor qui s'élèvent à **72 M \$CA**. Dès la première année, **43 M \$CA** sont générées puis **53 M \$CA** la deuxième année avant d'atteindre la cible la troisième année.

- Les économies de **32 M \$CA** de la rubrique « **Harmoniser les programmes et les ressources internes afin d'obtenir des gains d'efficience** » (cf. tableau *infra*) proviennent majoritairement d'une diminution des frais de déplacements des employés du ministère qui ont d'avantage recours aux téléconférences pour lesquelles le ministère s'est équipé.
- **18 M \$CA** d'économies proviennent des **fonctions support**, notamment informatiques à travers la réduction du nombre de logiciels et systèmes de gestion différents utilisés au sein du ministère (réduit de 50 à 8).

Tous les six mois, le ministère doit établir un rapport sur les réorganisations mises en place et les économies générées.

- **Le ministère a également reçu de nouveaux crédits** (réalloués à partir de l'ensemble des économies générées par les examens stratégiques et supérieures aux économies propres à Santé Canada) afin de renforcer les **soins de santé des Premières nations et des Inuits** et d'investir dans l'infrastructure des soins de santé grâce à l'**Inforoute Santé du Canada**, une société sans but lucratif qui vise à **accélérer l'utilisation des dossiers de santé électroniques au Canada**.

Structuration des économies et des réinvestissements au sein de Santé Canada suite à l'examen stratégique de 2008 (en millions de dollars canadiens)

	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Accroître l'efficience et l'efficacité			
Harmoniser les programmes et les ressources internes afin d'obtenir des gains d'efficience et d'améliorer les résultats	17,0	25,0	32,0
Réaffecter les ressources lorsque les objectifs ont été atteints	8,5	7,5	9,4
Mettre à profit la capacité interne et la capacité fédérale plus vaste afin d'améliorer la prestation de services	1,1	1,1	1,1
Cibler la mission fondamentale			
Harmoniser les activités de programmes avec le mandat de base	13,3	14,5	14,8

Annexe IV

Réaliser les objectifs prioritaires des canadiens			
Repenser les partenariats afin de réaliser les objectifs prioritaires des Canadiens	2,3	2,3	11,5
Recentrer la recherche afin de profiter de l'avancement de la science	0,5	2,4	3,4
Total des économies découlant de l'examen stratégique de Santé Canada	42,7	52,9	72,2
Réinvestissements prévus dans le budget 2009			
Santé des Premières nations et des Inuits	202,3	237,5	0,0
Inforoute Santé du Canada	200,0	200,0	100,0

Source : Budget 2009 de l'État fédéral canadien.

3.3. Depuis le lancement de la « Revue des programmes » en 1993, l'État fédéral canadien poursuit une démarche de mutualisation des fonctions supports et des services administratifs des ministères majoritairement basée sur le volontariat

Depuis le début de la « Revue des programmes » en 1993, l'État fédéral canadien poursuit une démarche d'incitation à la mutualisation des fonctions support et services administratifs des ministères à travers la création d'entités publiques proposant des services supports et des services administratifs au sein de l'administration fédérale. L'organisme de ce type le plus emblématique est le ministère des Travaux publics et services gouvernementaux du Canada (TPSGC), créé en 1993. Si les ministères ont l'obligation de recourir à ces organismes de mutualisation pour la gestion de certaines fonctions supports et certaines fonctions administratives, la majorité des services proposés est basée sur le volontariat : les ministères ont le choix d'y recourir ou non.

Le développement d'une offre de services supports et administratifs a été poussé par le gouvernement dans le contexte de la mise en œuvre de la « Revue fédérale des programmes » qui a entraîné des réductions des effectifs des ministères fédéraux et la recherche accrue de gains de productivité. Dans ce contexte, le gouvernement a souhaité renforcer l'offre de services support et administratifs accessibles aux ministères, au sein de l'administration fédérale, surtout pour les petits ministères et organismes publics qui n'auraient plus les moyens internes pour développer ces fonctions.

À la date de la mission, aucun chiffrage ne permet de déterminer si le prix que facturent les organismes de mutualisation pour leurs services est plus compétitif que le prix résultant de la réalisation de ces missions en interne.

3.3.1. Le ministère des Travaux publics et services gouvernementaux du Canada (TPSGC) a été créé en 1993 afin de centraliser plusieurs services administratifs utiles au fonctionnement des ministères fédéraux

Des organismes publics de mutualisation de services administratifs existent au sein du gouvernement fédéral depuis le milieu du dix-neuvième siècle (la Commission des travaux publics a été créée en 1841). Parallèlement au lancement de la « Revue des programmes », en 1993, un vaste mouvement de refonte et d'extension du périmètre de ces organismes a été lancé. Il s'est traduit par la création du ministère des Travaux publics et services gouvernementaux du Canada (TPSGC).

Les ministères ou entités publiques suivants existaient avant 1993 :

- ◆ **Travaux publics Canada** (responsable des travaux de reconstruction du pays après la Seconde guerre mondiale) ;
- ◆ le **Bureau de la traduction** (centralisant l'ensemble des traductions officielles du gouvernement fédéral) ;
- ◆ **Approvisionnement et Services Canada** (responsable notamment des fournitures et de la papeterie de l'administration fédérale) ;
- ◆ **l'Agence des télécommunications gouvernementales** (en charge de la transmission de données du gouvernement fédéral).

Au début de la « **Revue des programmes** » en 1993, en période de **contraintes budgétaires**, le gouvernement fédéral a décidé de **fusionner ces quatre organismes** en un seul ministère : **Travaux publics et services gouvernementaux Canada (TPSGC)**.

L'objectif de cette fusion était de **renforcer le rôle de ces organismes** en créant un ministère unique proposant un **soutien administratif aux ministères fédéraux** et d'insuffler une dynamique de **mutualisation de services supports** entre les ministères afin de **réduire les coûts** liés à la duplication de ces services. La création de TPSGC visait également à proposer ces services aux petits organismes publics ne disposant pas de la taille critique nécessaire pour pouvoir les réaliser en interne. Dans ce contexte, TPSGC propose une large gamme de services administratifs portant, notamment sur :

- ◆ la **gestion des biens immobiliers** ;
- ◆ les **approvisionnements** ;
- ◆ les **opérations bancaires et comptables** ;
- ◆ la **technologie de l'information** ;
- ◆ la **paye et les pensions** ;
- ◆ la **traduction**.

3.3.1.1. *Le fonctionnement de TPSGC est largement basé sur le volontariat*

Le fonctionnement de TPSGC est en majorité basé, depuis sa création, sur le **volontariat** et la **liberté pour les organismes fédéraux d'avoir recours ou non à ses services**. Les cas dans lesquels le recours à TPSGC est obligatoire incluent, notamment :

- ◆ le recours à la **direction générale des approvisionnements** de TPSGC en cas d'achats **supérieurs à 25 000 \$CA de biens et 200 000 \$CA de services**, soit en moyenne pour **31 %, en volume, des marchés publics fédéraux** entre 2008 et 2010 ;
- ◆ la gestion **des baux et achats immobiliers des ministères et agences fédéraux** ;
- ◆ le recours à des **services de traduction** pour les publications officielles ;
- ◆ la **publication de documents officiels** du gouvernement ;

Annexe IV

- ◆ la **gestion bancaire** et la **comptabilité centrale** du gouvernement fédéral.

Hormis les cas où le recours à TPSGC est obligatoire, **les ministères peuvent choisir** de s'organiser en **interne** pour assurer leurs propres services administratifs et leurs propres approvisionnements, avoir recours à **TPSGC**, avoir recours à **d'autres organismes publics**, ou même **externaliser** certains services au secteur privé. **Cette situation impose à TPSGC, sur les domaines d'activité où ses services ne sont pas obligatoires, de démarcher les organismes fédéraux.**

3.3.1.2. TPSGC facture ses services aux coûts complets

Un autre principe de fonctionnement de TPSGC consiste en la **facturation des services fournis aux coûts complets**. TPSGC reçoit des crédits budgétaires du gouvernement fédéral mais ils n'ont pas vocation à couvrir l'ensemble des frais du ministère et son équilibre financier est un objectif inscrit dans son mandat depuis sa constitution. Pour cette raison, **TPSGC facture ses services aux coûts complets, déduction faite des contributions du gouvernement fédéral à son fonctionnement.**

TPSGC agit à titre de **ministère de services communs** pour le compte de divers organismes fédéraux. En 2010, TPSGC emploie **15 000** personnes et vend des services à **plus de 100** ministères et organismes fédéraux.

3.3.1.3. TPSGC propose une large gamme de services

La « **direction des biens immobiliers** » de TPSGC (**2 500 experts en immobilier en 2010**), **gère, exploite et entretient un portefeuille de biens immobiliers du gouvernement fédéral de plus de 1 800 bâtiments**. Le recours à cette direction est **obligatoire** pour les **achats et la gestion des baux** de l'ensemble des ministères et agences fédéraux. Depuis 1996, la **gestion des immeubles** (entretien, réparations) est **externalisée** au secteur privé, sous le contrôle de la « **direction des biens immobiliers** ».

TPSGC **détient un mandat exclusif de gestion bancaire et comptable pour le gouvernement fédéral**. Il effectue et reçoit tous les paiements vers ou depuis le gouvernement fédéral, ce qui représente un montant total de transactions de plus de **1,5 billion de dollars canadiens par année**. TPSGC est responsable de la **comptabilité centrale** du gouvernement fédéral et de la **préparation des Comptes publics** fédéraux du Canada.

TPSGC **peut être mandaté par les ministères et organismes publics pour gérer la paye et les retraites de leurs employés**. En 2010, TPSGC est le **plus important administrateur de la paye et des pensions au Canada**, et traite la rémunération pour **307 000** comptes de paye du gouvernement fédéral et **332 000** comptes de pensions de retraites.

Les organismes fédéraux peuvent choisir de recourir aux services de TPSGC en matière de technologies de l'information. TPSGC centralise le **support informatique** de 250 applications logicielles utilisées par les ministères fédéraux, **gère trois centres de production de chèques** qui traitent 120 millions d'envois annuels et des **services de communication fixe et mobile par satellite** pour 30 ministères.

Le Bureau de la traduction de TPSGC propose des services de traduction, d'interprétation et de terminologie ainsi que des services linguistiques, notamment dans les deux langues officielles du Canada ainsi que plusieurs langues autochtones.

Enfin, TPSGC est également **l'éditeur officiel** du gouvernement du Canada et a mis en place une initiative de **services de voyage partagés** pour négocier des tarifs de vols et d'hôtels lors des déplacements d'employés fédéraux.

Encadré 17 : La direction générale de l'approvisionnement de TPSGC

La **direction générale de l'approvisionnement** (DGA) de TPSGC, en charge des marchés publics, emploie **1 700** personnes en 2010. La DGA a réalisé **60 000 transactions** pour **plus de 12 Md \$CA** en **2009**. Le recours à la DGA est **obligatoire** pour l'ensemble des achats des organismes fédéraux supérieurs à **25 000 \$CA**, s'il s'agit de biens, et **200 000 \$CA**, s'il s'agit de services, soit en moyenne **pour 31 % en volume des marchés publics fédéraux réalisés entre 2008 et 2010**. Depuis 1956 (signature du « Defense procurement act »), la **DGA est la seule à pouvoir effectuer des achats militaires**.

Les **produits concernés** par les marchés publics d'achats de la DGA sont **variés** et incluent, notamment :

- fournitures et matériel de bureau, matériel informatique et téléphonie ;
- systèmes de sécurité ;
- véhicules de transport ;
- biens d'équipement militaires ;
- contrats de services avec des agences de prestation de services privées (entretien, gardiennage, support technique, notamment).

La DGA fournit également aux ministères des **outils d'achat en ligne** permettant de passer commande par intranet à partir d'un **portail sécurisé**. Elle aide à déterminer les besoins et à exécuter, rapidement et facilement, toutes les étapes du **processus d'approvisionnement**. Ces étapes comprennent :

- la **définition** des biens et des services à acheter ;
- l'élaboration des **critères d'évaluation** appropriés ;
- le lancement d'un **appel d'offres** ;
- la réception et l'évaluation de soumissions ;
- la **négociation** de contrats ;
- l'administration de contrats.

Lorsque le recours à la DGA n'est pas obligatoire, **les ministères peuvent néanmoins faire appel à la DGA, notamment s'ils ne disposent pas de ressources internes leur permettant de réaliser leurs propres appels d'offre via les marchés publics**.

Part des approvisionnements sur les marchés publics devant être réalisés obligatoirement via la DGA de TPSGC et part dont le recours à TPSGC est optionnel

	Marchés de biens (M \$CA)	Part du marché total des biens (en %)	Marchés de services (M \$CA)	Part du marché total des services (en %)	Total	Total (en %)
Obligatoire	3 415	38 %	1 331	20 %	4 746	31 %
Facultatif	5 528	62 %	5 164	80 %	10 692	69 %

Source : Direction générale de l'approvisionnement de TPSGC, données moyennées sur les années 2008 à 2010.

3.3.2. Plus récemment, l'École de la fonction publique et la Commission de la fonction publique ont également commencé à proposer des services aux ministères et organismes publics fédéraux suite à l'entrée en vigueur de la Loi de modernisation de la fonction publique (LMFP) en 2005

Dans le domaine du recrutement et de la formation continue des ressources humaines de l'État, deux organismes publics proposent, comme TPSGC, des services obligatoires et des services optionnels aux ministères et organismes publics fédéraux depuis l'entrée en vigueur de la Loi de modernisation de la fonction publique (LMFP) en 2005 :

Annexe IV

- ◆ **l'École de la fonction publique du Canada (EFPC)** est une institution de formation continue destinée aux fonctionnaires et employés publics. Créée en 2004, elle résulte de la fusion de trois institutions : le Centre canadien de gestion (CCG), Formation et Perfectionnement Canada (FPC) et Formation linguistique Canada (FLC). Lorsque la **Loi fédérale sur la responsabilité** a été créée, en 2007, de nouvelles obligations de « **formation indispensable** » pour les gestionnaires, elle a été désignée comme l'organisme public en charge de les assurer. En revanche, pour toutes les autres formations continues des fonctionnaires fédéraux, l'EFPC propose ses services aux organismes fédéraux en concurrence avec des universités et avec les ministères eux-mêmes ;
- ◆ **la Commission de la fonction publique du Canada**, qui est notamment en charge de vérifier la bonne application de la Loi de modernisation de la fonction publique (LMFP), propose des services d'appui à la mise en œuvre de procédures de recrutement auprès des ministères fédéraux, depuis que les ministères ont reçu délégation pour effectuer eux-mêmes leurs recrutements dans le cadre de la LMFP.

3.3.2.1. Les gains liés à la mutualisation sont difficiles à évaluer dans le cas du recours aux services administratifs optionnels de TPSGC mais prouvés dans le cas des approvisionnements sur certains marchés où TPSGC a pu déployer des compétences spécifiques pour négocier les meilleurs tarifs

Il n'existe pas d'étude publique permettant de déterminer si, de manière générale, les ministères réalisent des économies en recourant à TPSGC, que ce soit pour l'approvisionnement sur les marchés publics ou pour la délivrance des services administratifs optionnels que TPSGC propose. Ce qui est certain, en revanche, est que TPSGC fournit une alternative à la production en propre de ces services pour les ministères et leur offre ainsi une option supplémentaire.

En ce qui concerne les approvisionnements, en 2005, l'initiative « **the way forward** » a été lancée par la direction de l'approvisionnement de TPSGC pour grouper les achats récurrents des ministères en de plus gros marchés (auparavant, les achats étaient égrenés au fil des commandes passées par les ministères). L'initiative a présenté rapidement deux conséquences inattendues :

- ◆ le groupement des marchés **n'a pas permis aux PME de répondre aux appels d'offre** car elles ne pouvaient pas produire de quantités suffisantes (or 98 % des entreprises canadiennes sont des PME) ;
- ◆ les seules entreprises ayant pu répondre aux appels d'offre ont été des **multinationales peu nombreuses ce qui a finalement réduit la concurrence.**

Cet exemple indique que la mutualisation des commandes en de trop larges marchés peut avoir un effet inattendu sur les prix.

À la date de la mission, la centralisation de certains marchés auprès de la DGA a toutefois **permis de générer des économies**. En effet, la DGA détient l'expertise et les moyens lui permettant de déployer des compétences spécifiques pour obtenir les meilleurs tarifs et mener au mieux les appels d'offre. **Par exemple, en février 2011, la renégociation du marché de la téléphonie mobile (gestion de 152 000 abonnements cellulaires pour le compte de l'État fédéral) a permis l'établissement d'un nouveau contrat qui devrait générer 184 M \$CA d'économies en six ans à partir de 2011.**

En ce qui concerne les services administratifs (gestion de la paye, gestion financière, gestion comptable), la facturation de TPSGC aux **coûts complets** dans le but d'atteindre l'équilibre financier peut expliquer l'avis de certains gestionnaires publics selon lesquels le recours à TPSGC pour la **délivrance de services administratifs** est perçu comme **plus onéreux** que la production en interne. Cette perception peut être liée au fait que les ministères n'ont pas forcément connaissance de leurs propres coûts complets et sous estiment leurs propres dépenses.

3.4. Le développement de projets de partenariats public privé (PPP) a été renforcé en 2007 avec la création de la société d'État « PPP Canada Inc. »

3.4.1. Le recours aux PPP a été renforcé en 2007 lors de la création de « PPP Canada INC » chargé de soutenir la réalisation de projets à travers un « Fonds pour les PPP » de 1,3 Md \$CA

Le recours aux partenariats public privé (PPP) a débuté au Canada au milieu des années 1980. Le premier projet d'envergure réalisé dans ce cadre a été la construction du Terminal 3 de l'aéroport international « Pearson » de Toronto en 1988. Le recours aux PPP s'est ensuite progressivement intensifié (réalisation d'une quinzaine de projets d'envergure au cours des années 1990 et d'une quarantaine de projets au cours des années 2000). La création, en 2007, d'une société d'État chargée de développer le marché des PPP au Canada, « PPP Canada Inc. », a marqué un nouveau tournant dans le développement des PPP à travers l'investissement d'un fonds de 1,3 Md \$CA prévu en sept ans (entre 2007 et 2014) et en cours de réalisation, à la date de la mission.

3.4.1.1. Dès 1988, des projets PPP d'envergure ont été réalisés au Canada dans les domaines des infrastructures de transport, d'éducation, de santé et dans le domaine culturel

Le périmètre des PPP, lancés sur des projets d'envergure dès 1988 au Canada, est extensif et inclut aussi bien le développement d'infrastructures de transports et de santé que de services culturels et artistiques ou d'éducation. Les PPP sont exploités par les trois niveaux de gouvernement au Canada : l'État fédéral, les provinces et les municipalités.

Les principaux domaines dans lesquels des PPP ont été réalisés au Canada, à la date de la mission, incluent :

- ◆ des routes, ponts et infrastructures de réseaux routiers ;
- ◆ des aéroports ;
- ◆ des usines de traitement des eaux et des déchets ;
- ◆ des hôpitaux ;
- ◆ des centres universitaires et écoles ;
- ◆ des infrastructures culturelles.

Le tableau *infra* présente des exemples de réalisations emblématiques mises en œuvre au Canada entre 1988 et 2007 dans ces divers domaines.

Annexe IV

Tableau 37 : Exemples emblématiques de réalisations de PPP effectuées au niveau fédéral et provincial entre 1988 et 2007

Date	Réalisation
1988	Aéroport international de Toronto « Pearson », terminal 3
1992	Aéroport international de Vancouver
1993	Pont de la Confédération (pont de 12,9 km reliant le Nouveau-Brunswick à l'Île du Prince Édouard)
1994	Pont Charleswood, Winnipeg
1997	Autoroute 104, Nouvelle Écosse Centracare (Centre psychiatrique)
1998	Moncton water treatment plant (centre d'épuration des eaux)
1999	Autoroute à péage électronique 407 en Ontario
2003	Drive test (centre d'examen au permis de conduire en Ontario)
2005	Canada line (réseau de transports en commun), district régional du Grand Vancouver, Colombie-Britannique
2006	BC Long term care (hospital pour soins lourds dans la province de la Colombie-Britannique)
2007	Centre des arts Shenkman, Orleans, Ontario Hôpital régional de Sudbury, Ontario

Source : Service économique, Ambassade de France au Canada.

Deux exemples de réalisations ont été particulièrement positifs en termes de rentabilité et de rapidité d'exécution : la construction d'un terminal à l'aéroport Pearson de Toronto (1988) et la réalisation de l'autoroute 104 en Nouvelle-Écosse (1997).

En 1988, le ministère des transports du Canada a donné à la « Airport Development Corporation » (ADC), un promoteur privé, le droit de concevoir, de construire, de financer et d'exploiter le terminal 3 de l'aéroport international de Toronto. ADC a assumé les risques financiers du projet, qui comportait un terminal, des stationnements et un hôtel. Les travaux ont été achevés avec **18 mois d'avance** sur le calendrier, et les coûts ont été sensiblement inférieurs au budget prévu par le ministère des transports du Canada.

L'Atlantic Highways Corporation a conçu et construit l'autoroute 104 à péage et détient les droits d'exploitation pendant 30 ans. La province de la Nouvelle-Écosse en est propriétaire. La province estime avoir réalisé une économie de coût en capital de l'ordre de **8 % du coût total** (10 M \$CA) et a indiqué que les travaux avaient été achevés avec **deux semaines d'avance** sur le calendrier.

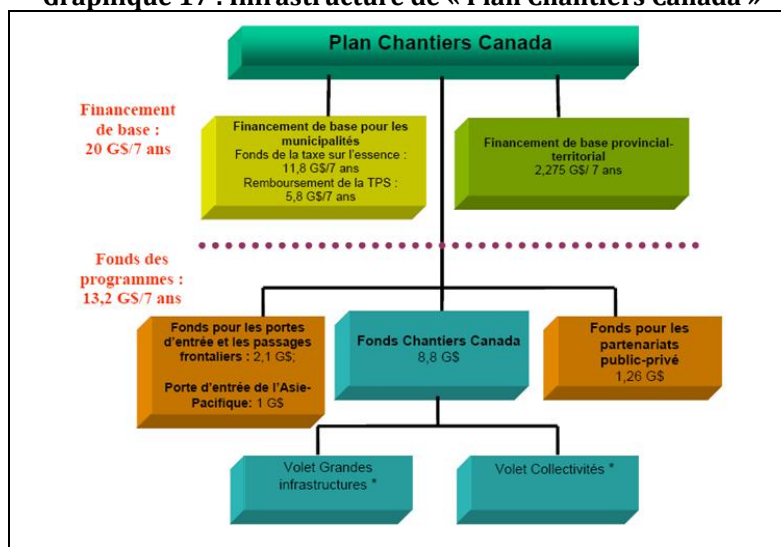
3.4.1.2. La création de « PPP Canada Inc. » en 2007 a traduit la volonté du gouvernement fédéral de renforcer d'avantage le recours aux PPP

Le Bureau des PPP, « PPP Canada Inc. » a été créé en 2007 afin de favoriser le développement du marché des PPP au Canada. Chargé de dépenser le « Fonds pour les PPP » de 1,3 Md \$CA débloqué par le gouvernement fédéral pour développer de nouveaux projets de PPP entre 2007 et 2014, le bureau a déjà engagé des concertations pour plusieurs projets et a lancé les premiers investissements au cours de l'année 2010.

Annexe IV

Le gouvernement fédéral a dépensé **25 M \$CA** pour établir en 2007 « PPP Canada Inc. » qui est une société d'État, créée pour **appuyer les partenariats public privé (PPP) et faciliter l'expansion du marché canadien en PPP**. « PPP Canada Inc. » est notamment chargé de la mise en œuvre du « **Fonds pour les PPP** », un programme de 1,3 Md \$CA lancé par le gouvernement fédéral en 2007 pour soutenir la réalisation de projets de PPP novateurs d'infrastructure publique. Les premiers investissements de « PPP Canada Inc. » ont été approuvés dès le début de 2010 et incluent des projets liés à l'eau ou aux eaux usées, à l'énergie ou à l'énergie verte, ou au transport et des projets émanant des Premières nations. La mise en œuvre du « Fonds pour les PPP » s'inscrit dans une initiative plus vaste (cf. graphique infra), « **Plan chantiers Canada** », plan de développement des infrastructures canadiennes mis en œuvre en 2007, qui prévoit un investissement fédéral de **33,2 Md \$CA** sur sept ans pour la construction d'infrastructures modernes.

Graphique 17 : Infrastructure de « Plan Chantiers Canada »



Source : Infrastructure Canada.

Les projets portés par « PPP Canada Inc. » depuis 2007 étant en cours de réalisation, à la date de la mission, il n'est pas possible d'évaluer leur rentabilité et leur bonne mise en œuvre. En revanche, la mission a également étudié les récents projets de rénovation de centres hospitaliers universitaires au Québec pour lesquels le bilan de l'intérêt de recourir à des PPP est mitigé.

3.4.2. L'exemple des projets de rénovation de centres hospitaliers universitaires prévus au Québec pour 2010 invite à la prudence quant à la valeur ajoutée des PPP par rapport à la réalisation en mode traditionnel

Le « Rapport spécial portant sur la vigie relative aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaire de Montréal », publié par le bureau du Vérificateur général du Québec en juin 2010, est critique quant à l'intérêt de réaliser ces projets par PPP et indique que les estimations des coûts d'immobilisation pour ces deux projets dépassent de 108,4 M \$CA, en 2010, la somme de 5,2 Md \$CA annoncée en mars 2009.

Les projets de modernisation des CHU de Montréal sont des projets majeurs en termes de développement du réseau socio sanitaire québécois. Ils s'inscrivent dans une stratégie de complémentarité des soins et des services de santé visant à ce que les hôpitaux universitaires concentrent leur offre de services sur les soins spécialisés et ultra spécialisés.

Annexe IV

Les projets prévoient donc deux volets :

- ◆ équipement de pointe des CHU afin de leur permettre de délivrer des soins spécialisés ;
- ◆ transfert d'une partie du volume de leurs soins de base à d'autres établissements du réseau de la santé et des services sociaux.

Le rapport (quatrième rapport sur les projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal) indique, en effet, que les analyses de la valeur ajoutée des PPP revues par Infrastructure Québec (institution similaire à « PPP Canada Inc. ») pour les projets du CUSM (Centre universitaire de santé Mc Gill) et du CRCHUM (Centre de recherche du centre hospitalier de l'université de Montréal) **ne permettent pas de conclure que ce mode est plus économique qu'une réalisation en mode traditionnel par le secteur public.**

Selon le Vérificateur Général, les analyses menées par Infrastructure Québec pour démontrer que la réalisation de ces projets de modernisation serait plus économique en recourant aux PPP sont basées sur deux erreurs :

- ◆ la **survalorisation du taux de dépréciation** que connaîtraient les nouveaux immeubles s'ils étaient construits en mode traditionnel ;
- ◆ la **sous valorisation du taux d'actualisation** attendu de la réalisation en PPP.

Selon le Vérificateur Général, si ces deux erreurs n'avaient pas été commises, le mode traditionnel aurait été analysé comme plus économique que le recours aux PPP. De plus, le bureau du Vérificateur général a calculé que les estimations des coûts d'immobilisation pour ces deux projets dépassent de 108,4 M \$CA, en 2010, la somme de 5,2 Md \$CA annoncée en mars 2009 par Infrastructure Québec.

4. Évolution des effectifs

En dépit de la hausse des recrutements de fonctionnaires fédéraux sous des statuts d'emploi à durée déterminée, la part des contrats indéterminés demeure la majorité (90 % en 2010) au sein de la fonction publique fédérale.

L'emploi public fédéral canadien a été fortement réduit durant la « Revue des programmes ». Entre 1993 et 1998, le nombre d'employés fédéraux a été diminué de 405 000 à 331 000, ce qui représente une baisse de 74 000 employés (soit 18 % du total des effectifs). Cette baisse s'est également observée au niveau consolidé de l'emploi public total canadien qui a diminué de 8 % entre 1993 et 1998, sous l'effet conjoint de la réduction des effectifs fédéraux et provinciaux et de la réduction des effectifs des entreprises publiques canadiennes, suite à une vague de privatisations réalisée au cours des années 90. Depuis la fin de la « Revue des programmes », dès 1998, la croissance de l'emploi public fédéral a repris fortement. Entre 2000 et 2010, les effectifs de l'emploi public ont crû d'environ 2,6 % par an en effectifs et 4,7 % par an en masse salariale. Cette hausse reste néanmoins contenue puisque inférieure à celle du PIB sur la même période.

Pleinement entrée en vigueur en 2005, la Loi de modernisation de la fonction publique a réformé le cadre d'emploi des fonctionnaires fédéraux. Un de ses objectifs majeurs, simplifier et alléger le recrutement des fonctionnaires fédéraux, tarde cependant à montrer des résultats probants, à la date de la mission.

4.1. À la date de la mission, la fonction publique fédérale est très majoritairement constituée de fonctionnaires détenant un contrat d'emploi à durée indéterminée, même si la majorité des recrutements s'effectue pour des contrats à durée déterminée (78 % en 2009)

4.1.1. Constitution de la fonction publique fédérale

La fonction publique fédérale se répartit entre :

- ◆ les employés de l'**administration publique fédérale** ;
- ◆ les employés des **entreprises publiques** fédérales.

L'**administration publique fédérale** comprend l'ensemble des **ministères** et **agences** fédéraux, les **organismes publics** fédéraux, les **sociétés d'État** fédérales et les **établissements publics**. Au sein de l'**administration publique fédérale** (415 397 employés en 2009), la **moitié** des employés environ (204 265 en 2009) est assujéti à la **Loi sur l'emploi dans la fonction publique** (LEFP) qui définit le cadre général d'emploi des fonctionnaires fédéraux. L'autre moitié est employée par des organismes publics dont le statut permet de recruter des employés publics non assujéti à l'ensemble des dispositions de la LEFP (comme, notamment, l'Agence du Revenu du Canada).

4.1.2. Statuts d'emploi des fonctionnaires fédéraux

Les employés publics assujettis à la LEFP peuvent être employés sous **trois statuts différents** :

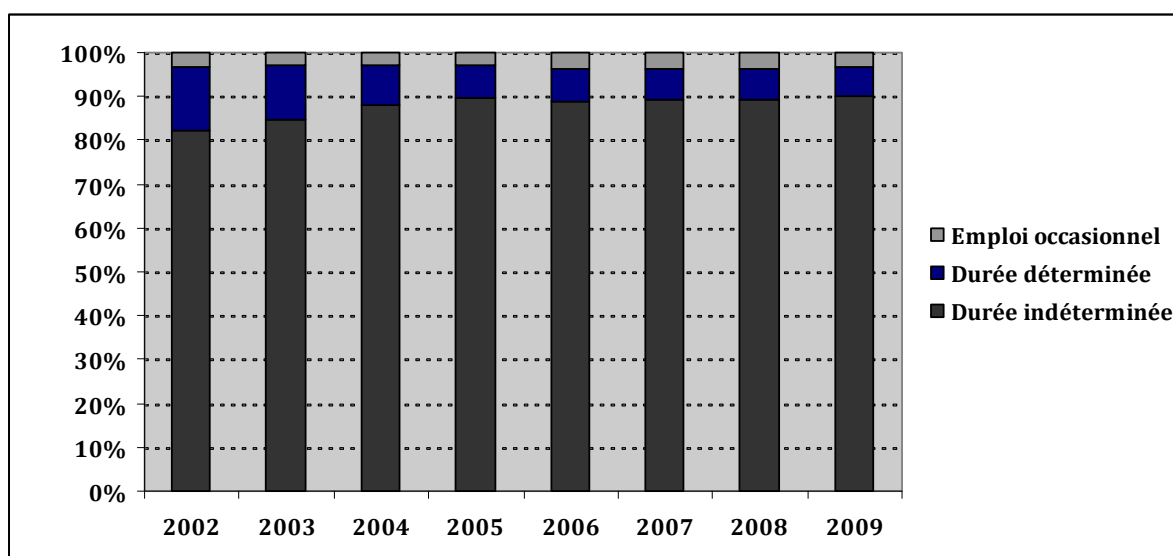
- ◆ le statut d'**employé occasionnel** (contrat de 90 jours maximum au cours d'une année calendaire, introduit dans les années 90 pour combler les besoins ponctuels de remplacement ou d'expertise précise et conjoncturelle dans un domaine) ;
- ◆ le statut de « **terme** », ou contrat à durée déterminée de la fonction publique fédérale (au-delà de trois ans, le poste est automatiquement converti en contrat à durée indéterminée) ;
- ◆ le statut d'« **indéterminé** » (contrat à durée indéterminée au sein de la fonction publique fédérale).

La LEFP prévoit que les employés sous le statut d'« indéterminés » **peuvent être licenciés** soit pour **faute professionnelle** soit si l'organisme public pour lequel ils travaillent **disparaît**.

Le recrutement dans la fonction publique s'effectue sur **publication d'une fiche de poste** et mise en place d'un **processus de sélection** des candidats au poste. Les nouveaux employés au sein des administrations fédérales assujetties à la LEFP peuvent donc être recruté sous **l'un de ces trois statuts**. Il existe également une **voie spécifique pour le recrutement des étudiants** jeunes diplômés : le « Programme fédéral d'expérience de travail » et le « Programme de stages d'enseignement coopératif » qui peuvent déboucher sur une embauche dans la fonction publique fédérale (pour une durée déterminée ou indéterminée, selon les cas).

Entre **2002 et 2009**, la part des fonctionnaires fédéraux sous contrat **déterminé a diminué**, celle des **occasionnels a stagné** et celle des **employés à durée indéterminée a augmenté**. Cependant, ces évolutions se déroulent à la marge. **Depuis 2002, la grande majorité des employés assujettis à la LEFP disposent d'un contrat à durée indéterminée, qui est le plus protecteur pour les employés. Cette proportion s'élève à 90 % en 2009.**

Graphique 18 : Répartition des statuts d'emploi au sein de la fonction publique fédérale assujettie à la LEFP

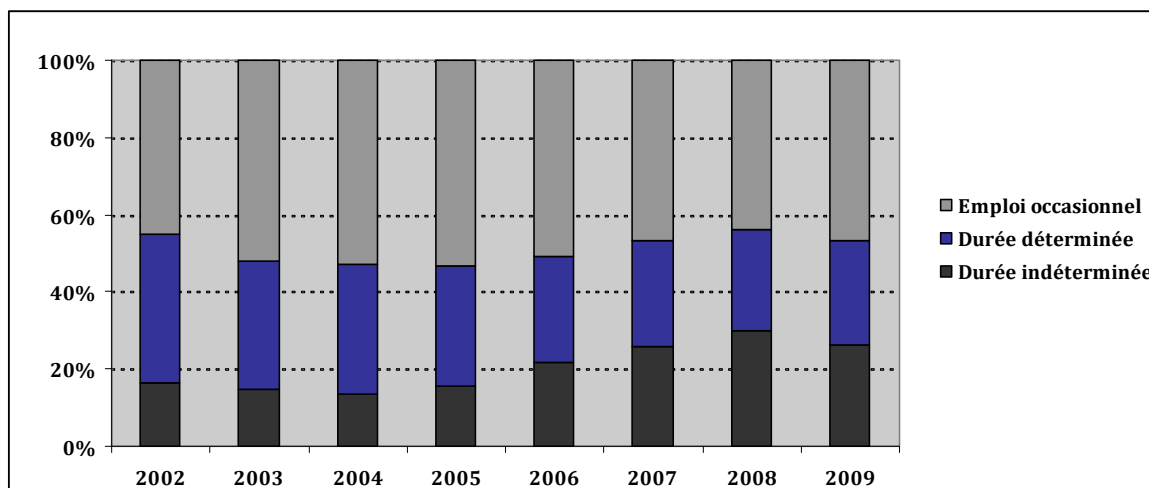


Source : Commission de la fonction publique du Canada.

4.1.3. Évolution des recrutements de la fonction publique fédérale

Cependant, au sein des nouveaux recrutements annuels de la fonction publique fédérale, les emplois à durée indéterminée représentent moins de 25 % depuis 2002. La majorité des recrutements a lieu sous le statut d'occasionnel ou d'emploi à durée déterminée.

Graphique 19 : Répartition des nouvelles embauches de la fonction publique fédérale par statut



Source : Commission de la fonction publique du Canada.

4.1.4. Si l'attractivité de la fonction publique fédérale est forte, la mobilité au sein de l'administration reste réduite

4.1.4.1. Attractivité de la fonction publique fédérale canadienne

Le mandat de la **Commission de la fonction publique** (CFP) du Canada consiste à vérifier que la fonction publique fédérale du Canada est :

- ◆ **fondée sur le mérite** et la compétence ;
- ◆ **non partisane** ;
- ◆ **bilingue** ;
- ◆ **représentative** de la population canadienne.

Selon la CFP, la fonction publique fédérale n'a pas de problème d'image et d'attractivité, mis à part peut-être dans certains domaines techniques de niche où l'offre de travail est limitée.

Les **salaires** dans la fonction publique sont, **en moyenne, assez élevés** (environ 60 % des postes de la fonction publique fédérale sont plus avantageux que la moyenne du secteur privé si l'on tient compte du salaire, de la condition d'emploi et du régime de retraite).

Les **retraités** peuvent également **retourner dans la fonction publique** fédérale à titre d'occasionnels pour former leurs successeurs ou formuler des conseils aux organisations. Cette tendance est à la hausse. **Entre 2000 et 2009, selon la CFP, la proportion de retraités étant retournés dans la fonction publique à titre d'occasionnel est passée de 1 % à 8 %.**

4.1.4.2. *Nouvelles tendances de recrutement au sein de la fonction publique fédérale*

Le mode de recrutement des fonctionnaires fédéraux inquiète la CFP qui a déjà détaillé cette tendance dans nombre de ses rapports annuels.

Peu de recrutements sont effectués directement sur un poste à durée indéterminée. La plupart des fonctionnaires sont recrutés comme « occasionnels », décrochent un contrat de la fonction publique à durée déterminée (les « termes ») puis sont convertis au statut d'emploi à durée indéterminée. **Selon la CFP, 80 % des nouveaux postes à durée indéterminée dotés en 2009 proviennent de « termes » et « occasionnels ».**

4.1.4.3. *Mobilité au sein de la fonction publique fédérale*

La mobilité au sein de l'administration publique fédérale peut être de deux ordres : mobilité sur un poste comparable au sein d'une nouvelle organisation ou mobilité au sein d'une même organisation sur un poste différent. **En pratique, selon la CFP, la mobilité est peu élevée et difficile au sein de la fonction publique fédérale.**

4.2. **Si l'effectif public a été fortement réduit entre 1993 et 1998, il affiche une hausse structurelle depuis 1999**

4.2.1. **Description de l'emploi public**

L'emploi public canadien est constitué de l'ensemble des employés travaillant pour le compte d'un organisme public de l'un des trois niveaux de gouvernement (fédéral, provincial et municipal). Il se compose des employés :

- ◆ de l'**administration publique fédérale** ;
- ◆ de l'**administration publique générale provinciale et territoriale** ;
- ◆ des **institutions de services de santé et de services sociaux** provinciales et territoriales ;
- ◆ des **universités** et instituts de formation provinciaux et territoriaux ;
- ◆ de l'**administration publique générale locale** ;
- ◆ des **commissions scolaires** locales (commissions d'élus locaux en charge d'administrer l'éducation primaire et secondaire sur une circonscription) ;
- ◆ des **entreprises publiques** (fédérales, provinciales et locales).

4.2.2. **Évolution de l'emploi public entre 1993 et 2010**

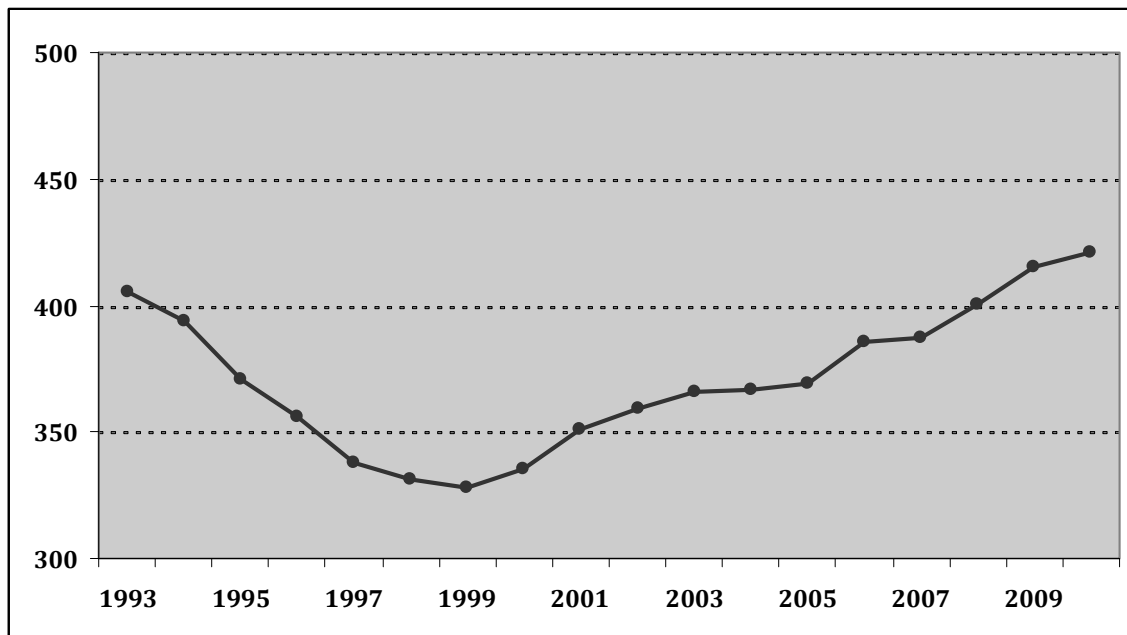
L'évolution du nombre annuel moyen d'employés du secteur public canadien a connu **deux phases distinctes entre 1993 et 2010.**

Entre 1993 et 1999, l'emploi public a diminué (en effectifs) de 8,8 % (- 267 606 employés), majoritairement dans les fonctions publiques **fédérale** (- 76 680 employés) et **provinciale** (- 89 531 employés) et dans les **entreprises publiques** (- 63 754 employés) sous l'effet de la « **Revue des programmes** » fédérale qui s'est traduite par une diminution importante des dépenses de programmes fédérales et une baisse des transferts budgétaires du fédéral vers les provinces.

Annexe IV

Le graphique *infra* détaille l'évolution de la fonction publique fédérale entre 1993 et 2010. On y distingue la **forte diminution** des effectifs entre 1993 et 1999 puis **la reprise** de la croissance entre 2000 et 2010 qui permet de retrouver le niveau absolu d'effectif public fédéral de 1993 dès 2008.

Graphique 20 : Évolution de l'emploi dans l'administration publique fédérale entre 1993 et 2010 (nombre annuel moyen d'employés, en milliers)

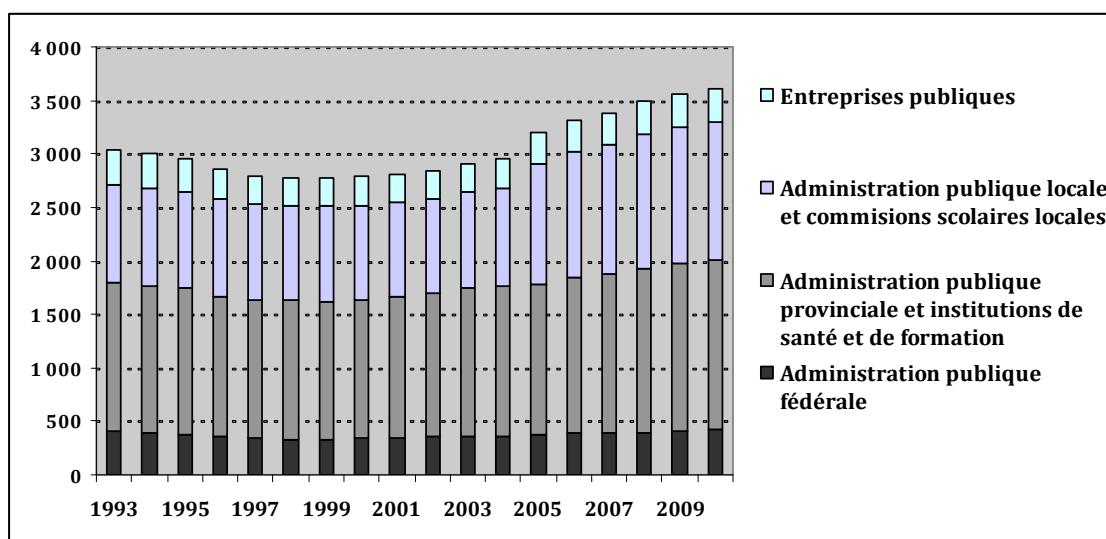


Source : Statistique Canada.

Entre 2000 et 2010, l'emploi public (en effectifs) a crû d'en moyenne 2,6 % par an de manière uniforme entre les différentes administrations et catégories d'emploi.

Le graphique *infra* détaille l'évolution du nombre moyen annuel d'employés public entre 1993 et 2000 ainsi que l'évolution de la composition de l'emploi public. On observe que la répartition de l'emploi public a peu évolué entre 1993 et 2010.

Graphique 21 : Évolution de l'emploi public canadien et de sa composition entre 1993 et 2010 (nombre annuel moyen d'employés, en milliers)

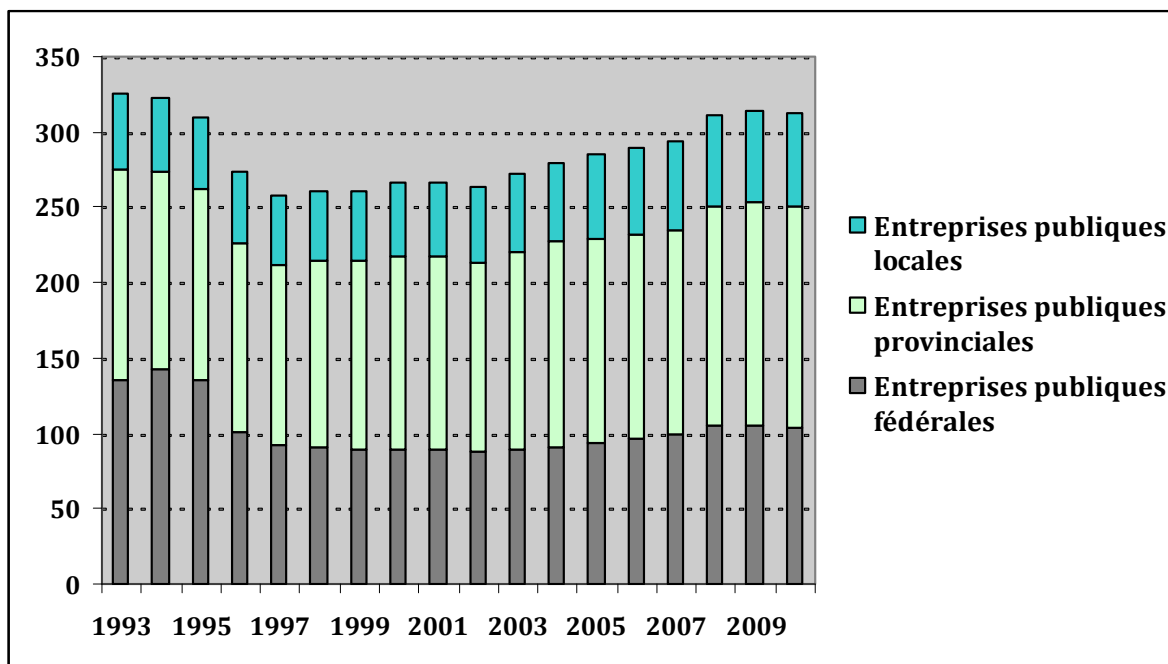


Source : Statistique Canada.

4.2.3. Évolution des effectifs des entreprises publiques

Le détail de l'évolution de l'emploi dans les entreprises publiques révèle les mêmes tendances que dans l'emploi public général. Après une diminution importante des effectifs entre 1993 et 1999 (due à une vague de privatisation d'entreprises publiques, majoritairement au niveau fédéral), la croissance des effectifs a repris entre 2000 et 2010 à un rythme légèrement inférieur à celui de l'emploi public général de 1,6 %, en moyenne, par an.

Graphique 22 : Évolution du nombre annuel moyen d'employés (en milliers) des entreprises publiques fédérales, provinciales et locales



Source : Statistique Canada.

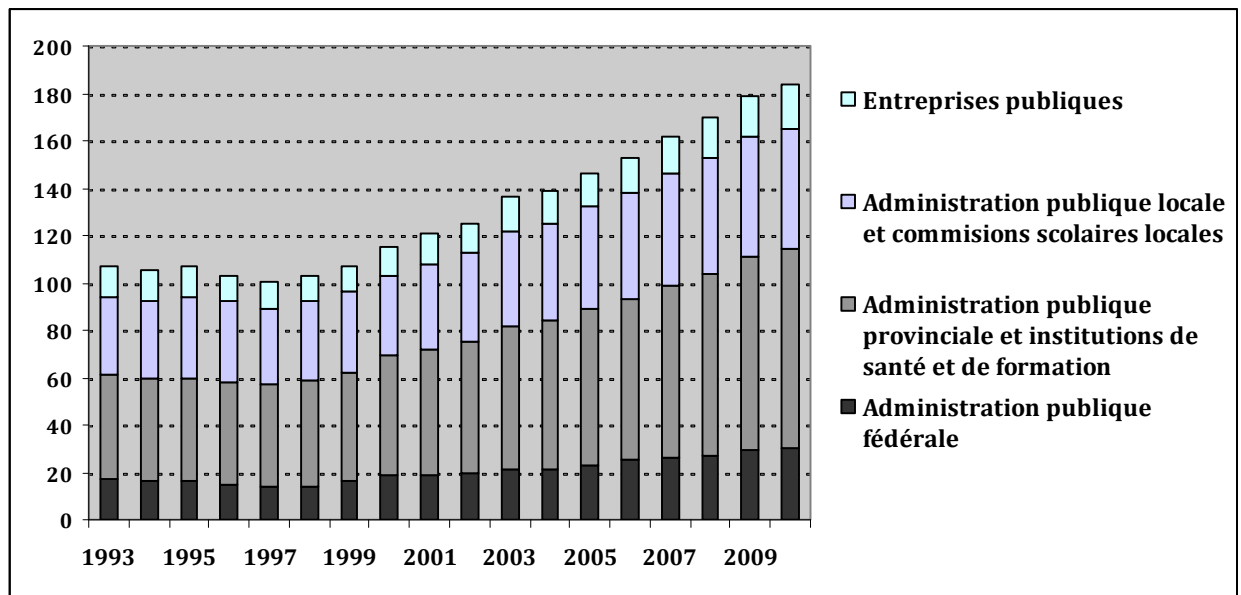
4.3. La masse salariale de l'emploi public augmente rapidement depuis 2000

4.3.1. Évolution de la masse salariale de l'emploi public entre 1993 et 2010

L'évolution de l'emploi public en masse salariale (cf. graphique *infra*) a suivi les mêmes tendances que l'évolution en effectifs mais la croissance de la masse salariale entre 2000 et 2010 (+ 4,7 % par an, en moyenne) a été nettement supérieure à celle des effectifs (+ 2,6 % par an, en moyenne).

La croissance de la masse salariale de l'emploi public a été particulièrement élevée dans les provinces (administration et institutions de santé et de formation) où elle a atteint 5,3 % par an, en moyenne, entre 2000 et 2010. Ce sont les nouveaux recrutements des institutions de services de santé et de services sociaux qui expliquent la majorité de cette hausse. En effet, les besoins en services de santé (qui relèvent des compétences des provinces) ont crû rapidement entre 2000 et 2010. Le reste de la hausse est dû aux revalorisations salariales annuelles.

Graphique 23 : Évolution de la masse salariale de l'emploi public entre 1993 et 2010
(en millions de \$CA)



Source : Statistique Canada.

4.3.2. Composition de la masse salariale

La constitution de la masse salariale du gouvernement (emploi public total, hors entreprises publiques) a évolué entre 1993 et 2010 au profit de l'emploi public dans les provinces (cf. graphique *infra*).

En 1993, la masse salariale du gouvernement se répartissait de la manière suivante :

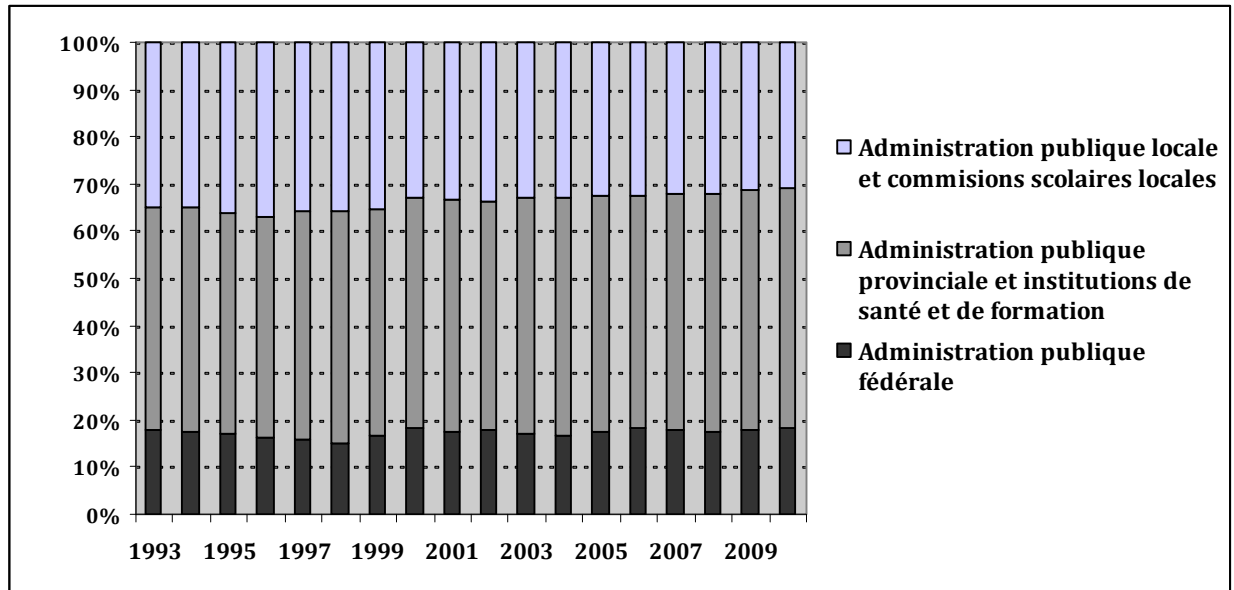
- ◆ administration fédérale, **18 %** ;
- ◆ administration provinciale et institutions de santé et formation, **47 %** ;
- ◆ administration locale et commissions scolaires locales, **35 %**.

En 2010, la masse salariale du gouvernement se répartissait de la manière suivante :

- ◆ administration fédérale, **18 %** ;
- ◆ administration provinciale et institutions de santé et formation, **51 %** ;
- ◆ administration locale et commissions scolaires locales, **31 %**.

Annexe IV

Graphique 24 : Évolution de la composition de la masse salariale du gouvernement



Source : Statistique Canada.

4.3.3. Résumé de l'évolution de l'emploi public entre 1993 et 2010

Le tableau *infra* résume l'évolution de l'emploi public en effectifs et en masse salariale.

Tableau 38 : Évolution de l'emploi public canadien

	1993	1998	2000	2006	2010
Nombre moyen annuel d'employés					
Emploi public	3 037 477	2 778 970	2 785 752	3 310 522	3 604 999
Gouvernement	2 711 896	2 518 067	2 519 648	3 022 033	3 292 457
Administration fédérale	404 734	330 981	335 317	386 230	420 574
Administration provinciale et territoriale	371 084	334 203	338 309	344 970	357 882
Institutions de services de santé et de services sociaux provinciales et territoriales	744 367	695 118	691 144	764 568	844 120
Universités et instituts de formation provinciaux	281 720	270 238	273 136	347 527	386 711
Administration locale	368 906	341 046	340 927	529 846	604 860
Commissions scolaires	541 085	546 481	540 815	648 892	678 310
Entreprises publiques	325 581	260 903	266 104	288 489	312 541

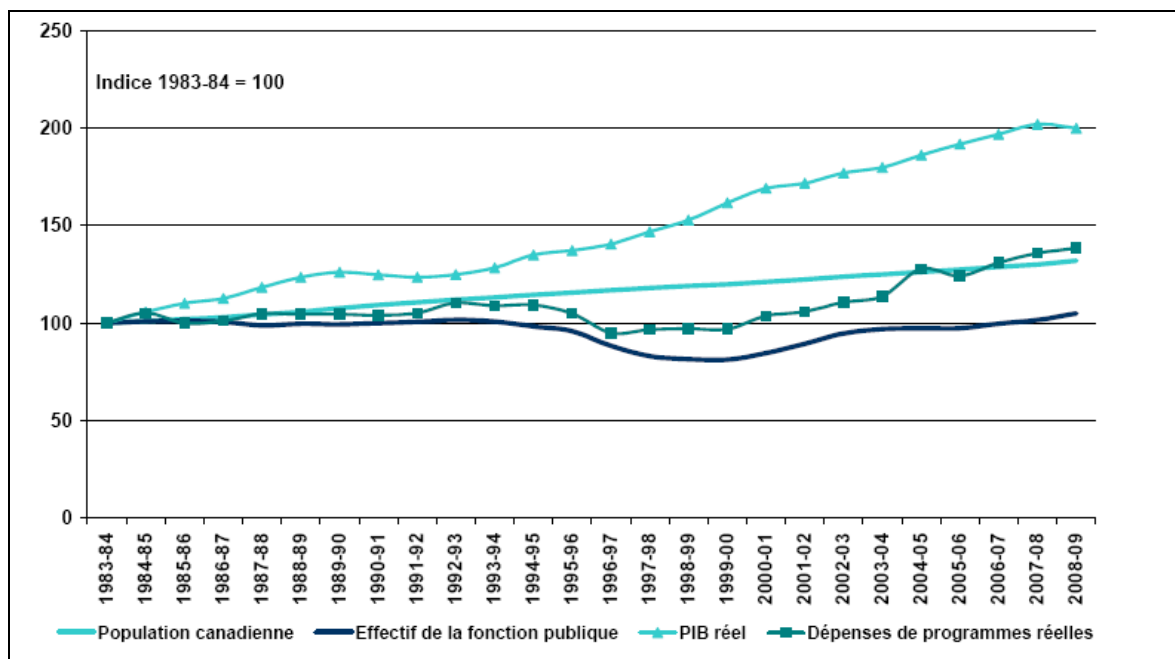
Annexe IV

	1993	1998	2000	2006	2010
Masse salariale (en M \$CA)					
Emploi public	108 344	103 039	115 496	152 120	183 541
Gouvernement	94 891	91 825	103 421	137 126	164 723
Administration fédérale	16 730	14 474	19 181	24 604	29 617
Administration provinciale et territoriale	14 998	13 701	14 827	18 728	22 755
Institutions de services de santé et de services sociaux provinciales et territoriales	20 439	21 131	24 125	33 001	41 503
Universités et instituts de formation provinciaux	9 411	9 566	10 642	15 760	19 453
Administration locale	12 420	12 045	12 455	17 224	20 394
Commissions scolaires	20 891	20 909	22 190	27 807	30 999
Entreprises publiques	13 453	11 214	12 075	14 994	18 818

Source : Statistique Canada.

Le graphique *infra* permet d'observer que la fonction publique **a crû à un rythme inférieur au PIB au Canada entre 1985 et 2010**, ce qui traduit une croissance contenue des effectifs au regard de la croissance économique globale.

Graphique 25 : Comparaison des tendances d'évolution de la fonction publique, du PIB, de la population et des dépenses de programmes entre 1985 et 2010



Source : Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, secrétariat du Conseil du Trésor.

4.4. La Loi de modernisation de la fonction publique (LMFP), mise en œuvre dans le but de simplifier les procédures de recrutement dans la fonction publique, présente des résultats mitigés

4.4.1. La Loi sur la modernisation de la fonction publique est entrée en vigueur en 2005 et vise à simplifier les procédures de recrutement dans la fonction publique fédérale

La **Loi sur la modernisation de la fonction publique (LMFP)**, introduite en **2003** et entrée **pleinement en vigueur en 2005**, constitue la **plus importante réforme de la gestion des ressources humaines publiques fédérales depuis les années 1960**, selon le Bureau de la Vérificatrice générale du Canada.

La **LMFP vise à assouplir les procédures de recrutement dans la fonction publique fédérale assujettie à la LEFP (environ 200 000 fonctionnaires en 2009) à travers la redéfinition des règles de recrutement et le transfert de responsabilités de gestion des ressources humaines aux sous-ministres.**

Sa mise en œuvre a fait intervenir plusieurs organismes centraux responsables des ressources humaines, les administrateurs généraux des organismes publics fédéraux soumis à la LEFP, les gestionnaires hiérarchiques et les professionnels des ressources humaines.

La LMFP comprend quatre textes législatifs :

- ◆ **la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP) qui vise à favoriser des relations harmonieuses entre les employés et la direction pour améliorer la qualité du milieu de travail ;**
- ◆ **la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP) modifiée qui vise à assouplir le système de dotation de postes afin d'améliorer la capacité de la fonction publique à recruter les bons profils, au moment nécessaire pour exécuter des programmes et fournir des services ;**
- ◆ **La Loi sur l'École de la fonction publique du Canada qui confère à l'École de la fonction publique du Canada le mandat d'assurer la diffusion d'une culture d'apprentissage continu dans la fonction publique ;**
- ◆ **La Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP) modifiée qui rend les administrateurs généraux directement responsables de certains aspects de la gestion des ressources humaines.**

La LMFP prévoit que son application fasse l'objet d'audits externes et de rapports internes annuels. **Dans ce cadre, le bureau de la Vérificatrice générale du Canada a effectué des évaluations en 2005 et en 2010.**

4.4.2. Le rapport annuel 2009 de la Commission de la fonction publique a révélé une hausse du temps nécessaire pour doter un poste entre 2005 et 2008 qui remet en question l'efficacité, du moins à court terme, de la LMFP

Avant l'introduction de la LMFP, le Parlement fédéral transférait à la **Commission de la fonction publique (CFP)** la responsabilité du recrutement et de la dotation de postes dans les ministères et organismes fédéraux assujettis à la LEFP. La CFP **classait** les postulants et **nommait le candidat le plus méritant** au regard de ce classement au poste.

Annexe IV

Face à des critiques quant à la rigidité de ce systèmes et quant au fait que les candidats les mieux classés n'étaient pas nécessairement les candidats les plus appropriés pour le poste, **la LMFP a introduit une délégation de compétences entre la CFP et les sous-ministres leur permettant de mettre en place leurs propres processus de recrutement** (pour l'ensemble des recrutements, cadres compris) et **leur permettant de ne pas avoir à choisir nécessairement les candidats sur la base de classements**. La CFP est restée en charge de vérifier la bonne application des règles prévues par la LMFP.

Pourtant, le rapport de la Vérificatrice générale du Canada 2010 sur « La modernisation de la gestion des ressources humaines » a indiqué que certains gestionnaires estiment que le temps nécessaire pour doter des postes n'a pas été raccourci par le LMFP. La Commission de la fonction publique a même relevé, dans son rapport annuel de 2008-2009, qu'il fallait en moyenne 23,5 semaines pour doter un poste, comparativement à 22,8 semaines avant la mise en œuvre de la LMFP.

Les causes probables de l'allongement du processus de recrutement sont les suivantes :

- ◆ la délégation de compétences aux sous-ministres implique que la CFP et les équipes de gestionnaires en ressources humaines viennent en appui aux gestionnaires mais n'organisent plus directement les processus de recrutement, ce qui **pèse sur le travail des gestionnaires** et les force à se réorganiser ;
- ◆ une certaine **résistance culturelle** semble ralentir le changement car l'ancien processus de recrutement était ancré dans les mentalités ;
- ◆ les nouvelles procédures à mettre en œuvre sont encore **expérimentales** tandis que le processus de recrutement antérieur était extrêmement rôdé ce qui peut expliquer également **l'allongement de la durée à court terme**.

PIECES JOINTES

- Liste des personnes rencontrées**
- Liste des sigles**

Liste des personnes rencontrées

1. État fédéral

1.1. Administration fédérale

1.1.1. Bureau du Conseil Privé

Karl Salgo, directeur des politiques stratégiques, Bureau du Conseil Privé

1.1.2. Secrétariat du Conseil du Trésor

Daphné Meredith, dirigeante principale des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du Trésor

Nicholas Wise, directeur exécutif en politique stratégique, secteur des priorités et de la planification, Secrétariat du Conseil du Trésor

Clinton Lawrence-Whyte, directeur politique en politique stratégique, secteur des priorités et de la planification, Secrétariat du Conseil du Trésor

Eric Bélair, directeur développement et mise en œuvre du Cadre de responsabilisation de gestion, secteur des priorités et de la planification, Secrétariat du Conseil du Trésor

Louise Bricault, directeur principal, directeurat des stratégies de dépenses, secteur de la gestion des dépenses, Secrétariat du Conseil du Trésor

1.1.3. Ministère des ressources humaines et développement des compétences (RHDC)

Anne Dugay, directrice générale, Ressources humaines et développement des compétences Canada

Sylvie Lance-Roussel, directrice politique, recherche et stratégie, Ressources humaines et développement des compétences Canada

1.1.4. Ministère de la santé (Santé Canada)

Johanne Curodeau, directrice, division de la coordination et des opérations de la direction générale, Santé Canada

1.1.5. Ministère des travaux publics et services gouvernementaux (TPSGC)

Christian Laverdure, directeur principal, services des politiques, de la vérification et de l'analyse des coûts, direction générale des approvisionnements, Travaux publics et services gouvernementaux Canada

Annexe IV

1.1.6. École de la fonction publique du Canada

Jean-François Fleury, directeur général politiques stratégiques, École de la fonction publique du Canada

Louise Varagnolo, directrice leadership, École de la fonction publique du Canada

1.1.7. Commission de la fonction publique du Canada

Donald Lemaire, vice-président, Commission de la fonction publique du Canada

1.1.8. Service Canada

Kevin Doyle, directeur exécutif intérimaire, Service Canada

1.2. Instances de vérification et de contrôle

1.2.1. Bureau du Vérificateur Général du Canada

Marie Bergeron, directrice principale, vérification de la gestion des ressources humaines, Bureau du Vérificateur Général du Canada

Adriel Gionet, directeur des relations internationales, Bureau du Vérificateur Général du Canada

1.2.2. Bureau du Directeur parlementaire du budget

Kevin Page, Directeur parlementaire du budget du Canada

Mostafa Askari, directeur général, Bureau du Directeur parlementaire du budget

Sahir Khan, directeur général en politiques stratégiques, Bureau du Directeur parlementaire du budget

1.3. Acteurs sociaux économiques

1.3.1. Instituts de recherche et chercheurs

1.3.1.1. Forum des politiques publiques

David Michell, président du Forum des politiques publiques (PPF)

Paul Ledwell, vice-président exécutif du Forum des politiques publiques (PPF)

Charles-Antoine St. Jean, « partner », Ernst & Young, ancien contrôleur des finances du Canada

Carole Workman, chef du Conseil de Direction, Allstate Insurance

Michel Doré, ancien gestionnaire au Conseil du Trésor

Carmen Vierula, directeur, audit interne – Banque du Canada

Annexe IV

1.3.1.2. Chercheurs

Christian Rouillard, professeur agrégé à l'École d'études politiques de l'université d'Ottawa et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en gouvernance et gestion publique

Ralph Heintzman, professeur auxiliaire de recherche à l'École supérieure d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa, ancien vice-président de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, ancien sous-ministre adjoint au Conseil du Trésor

1.3.2. Syndicats

Bonnie Bates, assistante exécutive auprès du président de l'Alliance de la fonction publique du Canada

1.3.3. Journalistes

Manon Cornellier, journaliste au quotidien québécois Le Devoir et au magazine québécois L'Actualité

1.4. Personnalités qualifiées

Claude Laverdure, ancien sous-ministre adjoint, ressources humaines, ministère des affaires étrangères, ancien conseiller de Jean Chrétien, ancien Ambassadeur du Canada en France

Ronald Bilodeau, président de Ronald Bilodeau consulting, ancien sous greffier du Conseil Privé

2. Province de Québec

2.1. Administration provinciale

2.1.1. Secrétariat du Conseil du Trésor

Jocelyne Tremblay, directrice du développement des personnes et des organisations, Secrétariat du Conseil du trésor

Jean-Martin Côté, adjoint à la directrice du développement durable, de la concertation en administration et des mandats spéciaux et coordonnateur des activités internationales et intergouvernementales, Secrétariat du Conseil du trésor

Yola Dubé, directrice de la planification de la main-d'œuvre et de l'information de gestion, Secrétariat du Conseil du trésor

Jacques Fortin, directeur général des politiques et des opérations budgétaires, Secrétariat du Conseil du trésor

Claudia Morissette, conseillère en développement, Secrétariat du Conseil du trésor

Annexe IV

2.1.2. Ministère du Conseil Exécutif

Jean-Pierre Pellegrin, secrétaire général adjoint, secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques, ministère du Conseil exécutif

Simon Décary, conseiller au secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques, ministère du Conseil exécutif

2.1.3. Ministère des relations internationales

Anne-Marie Labbé, conseillère responsable des dossiers culturels, langue française et modernisation de l'État, direction France, ministère québécois des relations internationales

2.1.4. Services Québec

Réjeanne Lachance, secrétaire générale et directrice des affaires organisationnelles, Services Québec

France Galarneau, conseillère, secrétariat général et direction des affaires organisationnelles, Services Québec

2.1.5. Infrastructure Québec

Robert Cossette, directeur de projets, Infrastructure Québec

Pierre Lessard, directeur du bureau du Président directeur général, Infrastructure Québec

2.1.6. Centre hospitalier universitaire du Québec

Gertrude Bourdon, directrice générale, Centre hospitalier universitaire du Québec (CHUQ)

François Latreille, directeur général adjoint, Centre hospitalier universitaire du Québec (CHUQ)

2.2. Instances de vérification et de contrôle

2.2.1. Bureau du Vérificateur Général du Québec

Renaud Lachance, Vérificateur Général du Québec

2.3. Acteurs politiques et sociaux économiques

2.3.1. Parlementaires

Sylvain Simard, Député de Richelieu, porte-parole de l'opposition officielle pour le Conseil du trésor, la fonction publique et les services gouvernementaux, Président de la Commission de l'administration publique

Annexe IV

2.3.2. Instituts de recherche et chercheurs

Pierre Cliche, professeur associé et coordonnateur à la recherche commanditée, École nationale d'administration publique (ÉNAP)

Louis Côté, directeur de l'observatoire de l'administration publique, École nationale d'administration publique (ÉNAP)

Leslie Seidle, directeur de recherche (diversité, intégration et immigration), Institut de recherche en politiques publiques (IRPP)

2.3.3. Syndicats

Denise Boileau, vice-présidente, défense des services publics et relations de travail, Syndicat de la Fonction Publique du Québec (SFPQ)

Gilles Dussault, président, Syndicat de professionnelles et professionnels du Gouvernement du Québec (SPGQ)

Patrick Albert, 3^{ème} vice-président, Syndicat de professionnelles et professionnels du Gouvernement du Québec (SPGQ)

2.3.4. Représentants du patronat

Yves-Thomas Dorval, président du Conseil du Patronat du Québec

Liste des sigles

CCAFP : Comité consultatif sur l'allègement du fardeau de la paperasserie

CFP : Commission de la fonction publique

CHU : Centre hospitalier universitaire

CRG : Cadre de responsabilisation de gestion

CRP : Commission de réduction de la paperasserie

DGA : Direction générale de l'approvisionnement de TPSGC

DPB : Directeur parlementaire du budget

EFPC : École de la fonction publique du Canada

GED : Gouvernement en direct

IAFP : Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie

ISAC : Institut des services axés sur les citoyens

LAP : loi sur l'administration publique

LEFP : Loi sur l'emploi de la fonction publique

LFR : Loi fédérale sur la responsabilité

LMFP : Loi de modernisation de la fonction publique

NTIC : nouvelles technologies de l'information et de la communication

OMC : Outil de mesure commune

PME : petites et moyennes entreprises

PPP : Partenariats public privé

RHDCC : Ressources humaines et développement des compétences Canada

RSAC : Réseau des services axés sur les citoyens

SCT : Secrétariat du Conseil du Trésor

TPSGC : Travaux publics et services gouvernementaux Canada

ANNEXE V

Finlande

SOMMAIRE

1. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE	1
1.1. Présentation synthétique de la Finlande.....	1
1.2. Cadrage politico administratif de l'État finlandais.....	2
1.2.1. <i>La Finlande est un État unitaire comprenant deux niveaux de gouvernement, à savoir l'État et les communes.....</i>	<i>2</i>
1.2.2. <i>Le système de contrôle de l'action conduite par les ministères et les agences de l'État est dual en Finlande.....</i>	<i>7</i>
1.2.3. <i>Le cadrage des dépenses budgétaires s'établit, en Finlande, sur une base quadriennale.....</i>	<i>8</i>
1.2.4. <i>Le cycle de la performance des ministères et de leurs agences a été mis en place en 1993 et impose la réalisation d'un rapport annuel de performance.....</i>	<i>8</i>
1.2.5. <i>Le pilotage de la politique du gouvernement est réalisé par le ministère des finances sous l'impulsion politique de l'Office du Premier ministre.....</i>	<i>9</i>
1.2.6. <i>Les outils de pilotage du gouvernement ont été rénovés en 2007 afin de s'appuyer davantage sur des indicateurs chiffrés et d'améliorer la qualité de l'évaluation de la politique du gouvernement, en cours de mandature.....</i>	<i>10</i>
1.2.7. <i>La Finlande déploie une vision stratégique de long terme en s'appuyant sur le « Réseau du gouvernement pour l'avenir » et la « Commission du futur ».....</i>	<i>12</i>
1.3. Cadrage macro économique	13
1.3.1. <i>Jusqu'à fin 2007, la Finlande, économie spécialisée dans des secteurs à haute valeur ajoutée, se trouvait en excédent budgétaire.....</i>	<i>13</i>
1.3.2. <i>En dépit de fondamentaux solides, la Finlande a été fortement touchée par la crise économique à partir de la fin de l'année 2008.....</i>	<i>14</i>
1.3.3. <i>Les fondamentaux de l'économie finlandaise lui ont permis de rebondir dès 2010, bien que des défis plus structurels se profilent à plus long terme.....</i>	<i>14</i>
2. SIMPLIFICATION, TRANSPARENCE ET QUALITE.....	16
2.1. La Finlande a engagé des initiatives d'allègement de la charge administrative des entreprises depuis 2004 et a mis en œuvre des mesures de simplification des démarches administratives des citoyens au depuis 2002	16
2.1.1. <i>La Finlande est engagée depuis 2004 dans des mesures de simplification pour les entreprises à travers la réalisation systématique d'études d'impact, l'allègement des obligations résultant de la réglementation existante et le développement de procédures en ligne.....</i>	<i>17</i>
2.1.2. <i>S'agissant de la simplification administrative en faveur des citoyens lancée dès 2002, la mise en place de processus administratifs intégrés, la création de guichets uniques dans les municipalités rurales et le développement d'un portail Internet de services publics ont contribué à alléger les démarches devant être réalisées par les citoyens.....</i>	<i>23</i>

2.2.	Si la transparence décisionnelle du gouvernement finlandais envers les citoyens s'appuie sur des bases législatives renforcées depuis 1999 et sur la culture de la consultation des associations d'utilisateurs, la participation des citoyens au débat public en ligne peut être améliorée à la date de la mission.....	29
2.2.1.	<i>La transparence du gouvernement finlandais envers les citoyens s'appuie sur des bases législatives renforcées depuis 1999 et sur la culture de la consultation des associations d'utilisateurs.....</i>	29
2.2.2.	<i>La participation des citoyens au débat public en ligne est perfectible à la date de la mission.....</i>	31
2.3.	Si la mesure de la qualité s'est largement déployée au sein de l'administration publique finlandaise depuis 2006, la note globale attribuée aux services publics par les citoyens reste, certes élevée (8/10 en 2010), mais constante depuis 2003.....	31
2.3.1.	<i>L'administration d'État doit mesurer la qualité de ses services et en rendre compte dans ses rapports annuels de performance depuis 2006.....</i>	31
2.3.2.	<i>Le « baromètre annuel des services » publié par le ministère des finances révèle une note élevée et constante de la qualité des services publics de base (municipaux et de l'État) depuis 2003, de l'ordre de 8/10.....</i>	32
2.3.3.	<i>Une initiative intéressante pour permettre à des municipalités rurales en désertification de disposer de services de base de qualité : le cas de Kainuu.....</i>	33

3. REDEFINITION DES MISSIONS, DU PERIMETRE ET DE L'ORGANISATION DE L'ÉTAT.....36

3.1.	Si le « Programme de productivité » lancé en 2003 a permis de réduire les effectifs publics de l'État à hauteur de -7 % entre 2005 et 2010, sa contribution à des gains globaux de productivité pour l'administration d'État n'est pas démontrée, à la date de la mission.....	36
3.1.1.	<i>Le programme de productivité a émergé en 2003 afin de soutenir deux objectifs de long terme : une croissance économique durable et la préparation de l'État au vieillissement de la population.....</i>	37
3.1.2.	<i>Le « Programme de productivité » ne s'applique qu'à l'administration d'État du fait de l'indépendance des communes et de la portée étendue de leurs prérogatives en matière de services publics aux citoyens.....</i>	38
3.1.3.	<i>Le « Programme de productivité » coordonné par le ministère des finances repose sur la mise en œuvre de plans d'action par les ministères pour atteindre leurs cibles de réduction d'effectifs.....</i>	38
3.1.4.	<i>La mise en œuvre du « Programme de productivité » depuis 2004 ne s'est pas concentrée uniquement sur les réductions d'effectifs, mais s'est aussi accompagnée d'actions de mutualisation des services administratifs et des approvisionnements au niveau de l'État.....</i>	41
3.1.5.	<i>Le programme de productivité a été réalisé en partenariat avec des organismes publics de recherche et en concertation avec les syndicats de la fonction publique.....</i>	42
3.1.6.	<i>En 2010, 75 % des réductions d'ETP prévues pour fin 2011 ont été réalisées mais les économies totales liées à ces réductions ne devraient représenter que 0,9 % du budget total de l'État fin 2011 et ne tiennent pas compte des coûts supplémentaires liés au recours accru à l'externalisation.....</i>	43
3.1.7.	<i>L'audit de performance réalisé en 2010 par la Cour des comptes finlandaise a émis plusieurs critiques envers le « programme de productivité » indiquant que la productivité globale de l'administration d'État a décliné entre 2005 et 2010.....</i>	44

3.2. L'État finlandais a réalisé, entre 2007 et 2010, un mouvement de réorganisation territoriale et organisationnelle de ses services dans un double objectif de productivité accrue et de contribution au dynamisme régional	45
3.2.1. <i>Les ministères de la santé et des transports ont mis en œuvre des fusions d'agences (fusion de quatre agences en deux et de sept agences en deux, respectivement) afin d'atteindre les objectifs de réduction d'effectifs du « Programme de productivité » et de développer des politiques intégrées pour les citoyens.....</i>	45
3.2.2. <i>La rationalisation de la carte des services déconcentrés de l'État (fusion de six réseaux en deux), opérationnelle en 2010, s'est effectuée à enveloppe budgétaire constante mais suscite des critiques de la part des ministères.....</i>	47
3.3. Mutualisation de fonctions supports et administratives.....	52
3.3.1. <i>Dans le cadre du « programme de productivité », la mutualisation des services de gestion administrative des ressources humaines et financières a été lancée dès 2004 mais les effets attendus de cette mutualisation (réduction de 40 % des effectifs et coûts afférents à ces services administratifs entre 2004 et 2014) sont encore limités à la date de la mission.....</i>	52
3.3.2. <i>Le gouvernement a également lancé, en 2006, des mesures dans le domaine des NTIC pour permettre aux ministères et aux agences de réaliser des gains de productivité.....</i>	56
3.4. L'externalisation de services au secteur privé est encore peu développée en Finlande, à la date de la mission, particulièrement dans les municipalités, ce qui génère des critiques de la part des représentants d'entreprises	58
3.4.1. <i>Le recours à l'externalisation est limité dans les municipalités</i>	59
3.4.2. <i>Certaines fédérations d'entreprises critiquent le faible recours des municipalités à l'externalisation au secteur privé.....</i>	59
3.4.3. <i>Depuis 2002, un mouvement de délocalisation de services de l'administration d'État a été lancé pour dynamiser l'emploi local des régions avec l'objectif de délocaliser 4 200 ETP depuis Helsinki à horizon 2015.....</i>	60
4. ÉVOLUTION DES EFFECTIFS	63
4.1. Évolution de l'emploi public total	63
4.1.1. <i>Évolution et répartition du nombre total d'employés.....</i>	63
4.1.2. <i>Évolution et répartition de la masse salariale globale de l'emploi public.....</i>	64
4.2. Évolution de l'emploi public d'État.....	66
4.2.1. <i>Constitution de l'emploi public d'État.....</i>	66
4.2.2. <i>Évolution de l'emploi public d'État.....</i>	67

1. Éléments de contexte

1.1. Présentation synthétique de la Finlande

La Finlande est une **république** de **5,3 millions d'habitants** (en 2009) dont la constitution prévoit l'existence d'un **Parlement monocaméral élu au scrutin proportionnel tous les quatre ans** et d'un **Président de la république élu au suffrage universel direct** pour un mandat de six ans, renouvelable une fois.

Rattachée au Royaume de Suède durant plus de **600 ans**, entre le XII^{ème} et le XIX^{ème} siècle, la Finlande est devenue, en 1809, un **grand-duché autonome de la Russie impériale**. Son indépendance de l'empire de Russie a été déclarée le **6 décembre 1917**. Elle a adhéré à **l'Union européenne** en **1995**.

Le tableau *infra* détaille certaines données politiques et économiques de l'État finlandais.

Tableau 1 : Présentation générale de l'État finlandais

Catégorie	Donnée
Président de la République de Finlande	M ^{me} Tarja Halonen (depuis le 06/02/2000)
Premier ministre	M ^{me} Mari Kiviniemi (depuis le 22/06/2010)
Régime	République
Superficie (Km ²)	338 145
Données macro économiques 2010	
Population (millions d'habitants)	5,3
Capitale	Helsinki
Produit intérieur brut (PIB) (en Md€)	170,9
PIB par habitant (€)	32 761
Croissance du PIB	+ 2,1 %
Taux de chômage	8,6 %
Déficit public	- 2,5 %
Dettes publiques	49,1 %
Emploi public en 2010	
Nombre total d'employés publics	519 383
Nombre d'employés publics de l'État	86 383
<i>Dont employés de l'administration centrale</i>	37 387
<i>Dont employés des services déconcentrés</i>	48 996
Nombre d'employés des municipalités	433 000

Source : ministère des finances finlandais (septembre 2010) pour les données macro économique.

* = Les employés des universités (30 000 personnes en 2009) ont été retirés des effectifs publics en décembre 2009 suite à la réforme des universités leur garantissant un statut autonome.

La coalition du parti du centre, du parti social-démocrate et du parti suédois, au pouvoir depuis 2003, n'a pas été reconduite lors des élections législatives finlandaises de 2007. **La coalition au pouvoir depuis 2007 est constituée, à la date de la mission, du parti du centre, du parti conservateur, du parti des verts et du parti suédois.**

M. Matti Vanhanen, chef du parti du Centre, a été nommé Premier ministre après les élections législatives de 2007. Suite à sa démission (pour raisons de santé) de la direction du gouvernement le **18 juin 2010**, **M^{me} Mari Kiviniemi**, ministre des collectivités locales et de l'administration publique, a été nommée Premier ministre pour le **22 juin 2010**, et a reconduit l'équipe du gouvernement en place.

1.2. Cadrage politico administratif de l'État finlandais

À la date de la mission, le territoire finlandais est découpé en :

- ◆ **six provinces**, à la tête desquelles un gouverneur est nommé par le Président de la république ;
- ◆ **une province autonome**, les îles Aland ;
- ◆ **19 régions**, dont le développement est mis en œuvre par les conseils régionaux et dont les membres sont nommés par les élus municipaux de la région ;
- ◆ **342 municipalités**, dont les gouvernements sont élus par les citoyens.

Les provinces et les régions, à l'exception des îles Aland, ne représentent pas des structures de gouvernement distinctes, mais des échelons d'organisation du territoire national sur lesquels l'État possède des services déconcentrés. A contrario, les municipalités, qui sont des collectivités locales au sens propre du terme, constituent, le second niveau de gouvernement finlandais après l'État.

1.2.1. La Finlande est un État unitaire comprenant deux niveaux de gouvernement, à savoir l'État et les communes

La Finlande présente deux niveaux de gouvernement, employant un total de 519 383 personnes fin 2010 (hors personnels des universités) : l'État et les municipalités. Le graphique *infra* recense l'organisation de ces deux niveaux de gouvernement.

Graphique 1 : Organisation de l'État et des municipalités finlandaises au 1^{er} janvier 2010

Gouvernement	État	Collectivités locales
Compétences	Politique commerciale, intérieure, et internationale, éducation supérieure, défense, immigration, développement durable	Services sociaux, éducation primaire et secondaire, services de santé de base et spécialisés, entretien des routes, activités culturelles
Niveau central	12 ministères Plus de 100 agences	
Niveau provincial	6 Agences régionales de l'administration centrale	
Niveau régional	15 Centres pour le développement économique, les transports et l'environnement	226 groupements de municipalités
Niveau communal	Bureaux de police Bureaux de l'état civil Bureaux de perception	342 municipalités

Source : Mission.

1.2.1.1. L'administration d'État s'appuie sur des services centraux et déconcentrés et représente 17 % de l'emploi public total

L'administration de l'État emploie 86 383 personnes (hors universités) et est constituée d'une administration centrale et de services déconcentrés déployés au niveau provincial, régional et municipal.

L'administration centrale comprend douze ministères, employant environ 5 000 personnes dont les prérogatives sont résumées *infra*, et une centaine d'agences de l'État, sous tutelle ministérielle ou parlementaire, employant 24 000 personnes. Les agences constituent le seul type d'opérateur présent au sein de l'administration finlandaise. Créées par voie législative, elles répondent toutes d'un contrat de performance auprès de leur tutelle.

Tableau 2 : Résumé des prérogatives des ministères finlandais au 1^{er} janvier 2010

Ministère	Prérogatives
Office du Premier ministre (secrétariat du gouvernement)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mise en œuvre du programme politique du gouvernement ▪ administration des fonctions gouvernementales.
ministère des affaires étrangères	<ul style="list-style-type: none"> ▪ conduite des relations internationales de la Finlande
ministère de la justice	<ul style="list-style-type: none"> ▪ promotion de la justice
ministère de l'intérieur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ sécurité intérieure ▪ immigration
ministère de la défense	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mise en œuvre de la politique de défense nationale ▪ sécurité intérieure ▪ coopération internationale dans le domaine de la défense
ministère des finances	<ul style="list-style-type: none"> ▪ préparation de la politique économique et fiscale ▪ préparation du budget ▪ pilotage des réformes de l'administration publique
ministère de l'éducation et de la culture	<ul style="list-style-type: none"> ▪ éducation ▪ culture ▪ sports et loisirs
ministère de l'agriculture et des forêts	<ul style="list-style-type: none"> ▪ respect de l'usage durable des ressources naturelles finlandaises
ministère des transports et de la communication	<ul style="list-style-type: none"> ▪ développement et accessibilité des transports ▪ développement et accessibilité des moyens de télécommunication
ministère de l'emploi et de l'économie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ développement et soutien à l'emploi ▪ soutien à la compétitivité et à la croissance de l'économie
ministère des affaires sociales et de la santé	<ul style="list-style-type: none"> ▪ promotion de la santé publique ▪ encadrement de la politique de sécurité sociale
ministère de l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ promotion du développement durable et du respect de l'environnement

Source : Site du gouvernement finlandais.

Les services déconcentrés de l'État dans les provinces et régions ont été réorganisés en 2010 et se répartissent en :

- ◆ **six Agences administratives de l'État (AVI),** une pour chaque province ;
- ◆ **quinze Centres pour le développement économique, les transports et l'environnement (ELY),** situées dans quinze des dix-neuf régions, certains de ces centres couvrant deux régions au lieu d'une.

Les services déconcentrés de l'État présents au niveau local (infra-régional) sont les bureaux de police, les bureaux d'état civil et les bureaux de perception. L'ensemble des services déconcentrés de l'État emploie **48 996 personnes** à fin 2010.

1.2.1.1. La réforme du statut des universités a permis de retirer environ 30 000 employés des effectifs publics de l'État, devenus en décembre 2009 employés de ces universités

La réforme des universités, lancée en janvier 2010, a consisté en la création d'un nouveau statut pour les universités, en vue de consacrer leur indépendance et notamment leur autonomie financière. Les universités finlandaises sont ainsi sorties du champ de compétence de l'État, tandis que leurs personnels (30 000 environ à fin 2009) ont changé d'employeur (leur nouvel employeur étant les universités elles-mêmes) et ont donc pu être retirés des effectifs publics dès décembre 2009.

Il s'agit cependant uniquement d'une réforme de statut apportant plus de flexibilité aux universités pour leur mode de gestion mais qui ne s'est pas traduite, à la date de la mission, par des économies pour l'État, continuant de financer les universités au niveau antérieur à la réforme.

1.2.1.2. Les 19 régions ne représentent pas un niveau de collectivité locale en Finlande mais un niveau d'organisation du territoire sur lequel sont présents les services déconcentrés régionaux de l'État ainsi que les Conseils régionaux, qui constituent une forme de groupement de communes

Les 19 régions finlandaises ne constituent pas un niveau de collectivités locales. Elles représentent un niveau d'organisation du territoire finlandais sur lequel sont présents des services déconcentrés de l'État (à travers les Centres pour le développement économique, les transports et l'environnement (ELY), situées dans quinze des dix-neuf régions, certains couvrant deux régions au lieu d'une) et disposent chacune d'un conseil régional qui regroupe l'ensemble des communes de la région mais n'est pas directement élu par les citoyens et ne dispose pas d'un budget propre.

Les conseils régionaux sont, en pratique, **une forme de groupement de communes.** Ils contribuent au développement régional, à la politique du territoire régional, coordonnent les projets financés par le Fonds structurel européens sur leur territoire et représentent les communes qui les constituent auprès des services déconcentrés de l'État dans les régions.

Les régions ne représentent pas un niveau de collectivité locale en Finlande car les conseils régionaux ne sont pas directement élus par les citoyens mais nommés par les municipalités et n'ont pas de budget propre (ils reçoivent une aide de l'État et sont financés par les municipalités de la région).

1.2.1.3. Les 342 communes finlandaises disposent d'une forte autonomie et sont en charge de la majorité des services publics aux citoyens

L'administration des communes emploie 433 000 personnes fin 2010. Au 1^{er} janvier 2010, la Finlande compte 342 communes et 226 groupements de communes.

Conformément à la constitution finlandaise, les communes disposent d'une forte autonomie, et ce depuis la création de l'État finlandais (1917). Détenant 83 % de l'emploi public total (hors universités) en 2010, elles délivrent la **majorité des services publics** aux citoyens, incluant notamment :

- ◆ la mise en œuvre de **centres de garde d'enfants** en bas âge ;
- ◆ la prestation de **services sociaux** aux personnes âgées et handicapées ;
- ◆ l'**éducation** primaire et secondaire ;
- ◆ les services de **santé spécialisés** (hôpitaux, soins dentaires...) ;
- ◆ l'organisation **d'activités culturelles** et éducatives pour adultes ;
- ◆ la gestion des **bibliothèques** ;
- ◆ la mise en œuvre de **systèmes de fourniture d'eau et d'énergie** ;
- ◆ l'entretien des **routes** ;
- ◆ la gestion des **déchets** ;
- ◆ le développement et l'entretien des **services de transport publics** ;
- ◆ la **planification** du territoire ;
- ◆ la contribution à un **environnement de vie sain pour les citoyens**.

Des obligations supplémentaires ne peuvent être imposées aux communes qu'à travers une loi nouvelle. Le Parlement doit, dans le cas de nouvelles charges, s'assurer des possibilités de financement. S'il s'agit d'une décentralisation de compétences, l'État doit transférer aux communes les ressources correspondant aux charges nouvelles.

Il existe deux niveaux d'obligations pour les services délivrés par les communes :

- ◆ **les services devant obligatoirement être assurés**, dont la délivrance est prévue par la loi, (services de santé d'urgence, écoles primaires, assistance sociale, garde d'enfants, aides aux personnes handicapées, notamment) et pour lesquels les communes doivent obligatoirement prévoir les budgets nécessaires correspondants ;
- ◆ **les autres services** (écoles secondaires, bibliothèque, notamment), qui correspondent soit à des compétences **extra-légales** soit à des **compléments facultatifs** de services dont la délivrance est prévue par la loi, pour lesquels les communes disposent d'une marge de manœuvre sur l'importance des moyens à mettre en œuvre.

Les autorités municipales ont la possibilité de fournir les services publics dont elles sont responsables de diverses manières. Elles peuvent les produire **directement**, avoir recours à des prestataires privés (du secteur associatif ou lucratif) et elles peuvent aussi **céder, en concession**, la gestion de certaines activités à des entreprises privées ou à des entreprises dans lesquelles elles prennent une participation.

1.2.1.3.1. *La réforme de la carte des communes (PARAS) engagée en 2005 à travers des incitations à fusionner a permis de réduire, à la date de la mission, le nombre de communes de 432 à 342*

Depuis 2005, l'État encourage les fusions de communes à l'aide de dotations budgétaires exceptionnelles et dégressives. À fin 2010, 278 M€ ont ainsi été dépensés et ont permis de réduire le nombre de municipalités de 432 à 342 (soit - 21 %).

La situation budgétaire globale des communes, qui était excédentaire jusqu'au début des années 90, s'est dégradée avec la grave crise économique de 1990. Depuis 1997, les finances locales ont été déficitaires (déficit global cumulé, certes modeste mais structurel, de l'ensemble des communes à hauteur de 0,3 % du PIB en 2010).

Afin d'améliorer la situation financière des communes et d'assurer la délivrance de services publics de base de qualité dans les communes peu peuplées, la réforme **PARAS** a été lancée **en 2005** et doit se terminer **en 2013**. Les communes y sont incitées, moyennant subventions, **soit à fusionner, soit à coopérer avec d'autres communes dans le but de réduire leurs coûts de fonctionnement pour la délivrance de services publics de base.**

Les municipalités ont l'obligation de s'unir (par fusion ou par coopération) de sorte que :

- ◆ une base de population d'au moins **20 000 habitants** doit être atteinte pour pouvoir délivrer des **soins de santé primaires** et des **services sociaux aux citoyens** ;
- ◆ une base de population d'au moins **50 000 habitants** doit être atteinte pour fournir un **enseignement professionnel de base.**

Les municipalités sont libres d'obtenir ces bases minimales de population en fusionnant ou en créant des partenariats avec d'autres municipalités pour la délivrance des services publics. L'État n'impose pas de fusion aux municipalités.

En revanche, l'obligation d'atteindre ces bases de population est inscrite dans la Loi pour la restructuration des collectivités locales et des services (« Act on restructuring Local government and services ») votée en 2006. Certaines municipalités peuvent avoir des exemptions dans de rares cas particuliers (municipalité étendue et isolée). Si les municipalités ne respectent pas cette nouvelle obligation, une concertation est lancée par le ministère des finances pour obtenir un accord. **À la date de la mission, 15 des 342 municipalités finlandaises (soit 4 %) sont dans ce cas.**

Le système mis en œuvre pour encourager les municipalités à fusionner ou à établir des partenariats entre elles, est un **mécanisme de dotation budgétaire exceptionnelle dégressif** au cours du temps. Plus la décision de fusionner est prise tôt et plus la population concernée par cette fusion est importante, plus l'incitation fiscale est élevée (cf. tableau *infra*).

Tableau 3 : Incitation fiscale obtenue en cas de fusion en fonction de la date de fusion

	2008/2009	2012/2013
Fusion de deux municipalités regroupant plus de 20 000 habitants	9,7 M€	5,4 M€

Source : ministère des finances.

Le nombre de municipalités a été réduit de **432 à 342** entre **2005 et 2010** et **plus d'une centaine de communes** a mis en œuvre des **coopérations pour la réalisation de services publics**. À fin **2010**, le montant total des incitations budgétaires à fusionner s'élevait à **278 M€**. Le montant total estimé par le ministère des finances à **fin 2013** pour ces incitations budgétaires s'élève à **362 M€**.

1.2.2. Le système de contrôle de l'action conduite par les ministères et les agences de l'État est dual en Finlande

Il existe en Finlande, depuis 1919, deux corps de contrôle :

- ◆ les auditeurs parlementaires de l'État ;
- ◆ la cour d'audit de l'État.

1.2.2.1. *La Cour d'audit de l'État est en charge de vérifier annuellement les comptes des ministères et agences de l'État et réalise des « audits de performance » lui permettant d'évaluer l'efficacité des politiques mises en œuvre par le gouvernement*

Auparavant placée sous l'autorité du ministère des finances, la Cour d'audit de l'État est, depuis le 1^{er} janvier 2001, une agence indépendante, sous tutelle du Parlement. Elle dispose de son propre budget et emploie environ 150 personnes à la date de la mission. L'auditeur général, qui en assure la direction, est désigné par le Parlement pour une durée de six ans.

La Cour d'audit de l'État réalise des audits financiers et des audits de performance. À travers les **audits financiers**, elle contrôle annuellement les comptes des agences et des ministères, la sincérité des informations financières, la conformité avec le budget de l'État et la rigueur des contrôles internes qui y sont réalisés. Ses rapports sont publics.

Les **audits de performance** ont pour but de fournir des informations au Parlement, au gouvernement et aux citoyens sur le choix des objectifs de performance effectué par les ministères et leurs agences et leur niveau de réalisation.

La Cour d'audit de l'État réalise une trentaine d'audits de performance par an. Les copies des rapports sont transmises à l'agence concernée, au ministère de rattachement, aux auditeurs parlementaires, à la commission parlementaire appropriée et au Chancelier de justice, qui veille à la légalité des actes du gouvernement et des administrations. Ils sont publics et leurs conclusions sont fréquemment relayées par la presse finlandaise.

1.2.2.2. *Les auditeurs parlementaires de l'État travaillent en collaboration avec la Cour d'Audit de l'État et produisent un rapport annuel sur la performance du gouvernement et l'utilisation des fonds publics débattu au Parlement*

Le corps des auditeurs parlementaires de l'État est constitué de cinq parlementaires élus par le Parlement en son sein à la proportionnelle pour quatre ans. Le Parlement leur garantit l'indépendance et le budget spécifique nécessaires à la conduite de leurs travaux. Il est chargé de produire un rapport annuel sur la performance du gouvernement et l'optimisation de la gestion des fonds publics qui fait l'objet d'un débat au Parlement, suite à sa publication.

Les auditeurs parlementaires de l'État organisent leur activité en collaboration avec la Cour d'audit de l'État. Ils contrôlent à la fois la performance des administrations et l'utilisation des fonds publics. Ils font également des observations et des recommandations en matière de politiques publiques. Leur rapport fait l'objet d'un débat en séance plénière au Parlement avant d'être examiné par la commission des finances. Le gouvernement a l'obligation de répondre aux remarques formulées par le corps des auditeurs parlementaires et de proposer des plans d'action en réponse à ces remarques.

1.2.3. Le cadrage des dépenses budgétaires s'établit, en Finlande, sur une base quadriennale

Le cadrage des dépenses budgétaires s'établit sur une base quadriennale. Il ne s'agit pas de plans glissants mais de prévisions établies pour quatre années au début de chaque législature.

Ces prévisions consistent en la fixation de plafonds de dépenses globaux qui sont ensuite déclinés par ministère. La réallocation des fonds, dans le respect du plafond global pour le gouvernement pour quatre ans, est théoriquement possible entre les ministères et entre les quatre années du cadrage budgétaire mais cette réallocation est très peu utilisée en pratique. Le cadrage budgétaire ne s'applique cependant pas à l'ensemble des dépenses, et notamment pas aux dépenses dépendant d'indicateurs dont l'évolution n'est pas connue à l'avance (par exemple les dépenses d'intervention dans le domaine social). Le Parlement reçoit le projet de budget à l'automne et procède à l'adoption en décembre. Le cadrage fait l'objet d'une communication par le Premier ministre et de débats en séance plénière. La commission des finances du Parlement organise de nombreuses (près de 500) auditions de ministres, de hauts fonctionnaires, de représentants de syndicats et de membres de la société civile.

1.2.4. Le cycle de la performance des ministères et de leurs agences a été mis en place en 1993 et impose la réalisation d'un rapport annuel de performance

Depuis 1993, les ministères et les agences ont l'obligation de déployer un cycle de la performance et de rendre compte annuellement de la réalisation de leurs objectifs.

Au printemps, chaque agence remet à son ministre un **rapport annuel financier et un rapport annuel sur les performances** contenant les résultats obtenus à l'aide de la mesure d'indicateurs spécifiques. A partir de ces rapports, les ministères rédigent un rapport couvrant l'ensemble des secteurs dont ils ont la charge. **Ces rapports annuels sont remis au Parlement en mai** et font l'objet d'un suivi de la performance.

Le « rapport sur les finances de l'État et sur l'exécution budgétaire » concerne l'ensemble de l'administration d'État. Imposé par la constitution, il contient les principales informations sur la performance, l'efficacité des politiques publiques, les économies et la productivité des opérations réalisées et est constitué à partir des rapports annuels des ministres par le ministère des finances.

Encadré 1 : La contractualisation de la performance entre les agences et leurs tutelles en Finlande

En 2010, la Finlande compte environ **100 agences** (tous niveaux de gouvernement confondus). Les Créées par **voie législative**, elles regroupent **20 000 salariés**, soit **17 % des effectifs** de l'emploi public total. **Les agences sont des opérateurs publics placés sous tutelle d'un ministère.**

La majorité des agences est **administrée par un conseil d'administration (CA)** dont l'effectif varie en fonction de leur taille. Ce conseil d'administration est souvent présidé par un représentant de la tutelle et est ouvert à l'ensemble des parties prenantes telles des **membres de la société civile, du secteur privé, des représentants sociaux, des chercheurs ou des universitaires.** le CA assure deux responsabilités principales : d'une part, accompagner le directeur dans l'élaboration de la stratégie de l'agence ainsi que dans sa communication externe ; d'autre part, garantir l'implication de la tutelle dans le pilotage de l'agence. **L'agence est présidée par un directeur nommé par le ministre de tutelle.** Le processus de nomination (les conditions et critères d'éligibilité) sont fixés par décret.

La relation entre la tutelle et l'agence est fondée sur la **contractualisation des engagements de performance** et la régularité du dialogue, et ce notamment grâce aux **« contrats de performance ».**

Annexe V

En 2006, le ministère des finances a élaboré un guide sur les modalités du dialogue de performance entre la tutelle et les agences, le manuel de suivi de la performance (« **Handbook on performance management** »). Ce document permet de préciser :

- ◆ la répartition des responsabilités entre la tutelle et les agences ;
- ◆ la séparation des tâches ;
- ◆ les indicateurs de performance pertinents ainsi que les modalités de reporting.

L'élaboration des contrats de performance fait l'objet d'une discussion entre la tutelle et l'agence. La tutelle définit la stratégie, les objectifs et les principaux indicateurs, et à partir de cette base l'agence propose une première version du contrat. Des discussions sont ensuite engagées entre les deux parties jusqu'à stabilisation d'un contrat de performance. Cela se traduit ensuite concrètement par :

- ◆ **la contractualisation, pour l'ensemble des agences, des objectifs de performance via des contrats d'une période de cinq ans maximum**, revus régulièrement (au moins à mi-parcours) ;
- ◆ **des rapports annuels détaillant et mesurant les écarts par rapport aux objectifs** chiffrés annoncés et transmis aux ministres.

1.2.5. Le pilotage de la politique du gouvernement est réalisé par le ministère des finances sous l'impulsion politique de l'Office du Premier ministre

Le gouvernement dispose de plusieurs outils de cadrage et de mise en œuvre de la politique sur laquelle la coalition élue s'est engagée pour la durée de la mandature. En 2007, ces outils ont été rénovés afin d'être davantage axés sur le suivi d'indicateurs.

Les outils de cadrage et de mise en œuvre de sa politique, dont dispose le gouvernement, à la date de la mission, regroupent :

- ◆ le « **Programme du gouvernement** », négocié entre les partis formant la coalition pour la durée de la mandature, qui constitue le cadre de base de l'action du gouvernement et donc le **document de référence** pour la réforme de l'administration publique. Tous les projets mis en œuvre durant la législature y trouvent leur origine ;
- ◆ les « **Stratégies du gouvernement** » qui sont réalisées annuellement et déclinent, en le détaillant, le « Programme du gouvernement » pour l'année sur laquelle elles portent ;
- ◆ l'« **Évaluation à mi-mandat de la politique mise en œuvre par le gouvernement** » qui consiste en la mesure des résultats atteints par le gouvernement, notamment à l'aide d'indicateurs chiffrés, afin de déterminer les enjeux prioritaires pour la deuxième moitié de la mandature.

Les services du Premier ministre appuient la coalition dans la réalisation de ces outils. Le ministère des finances coordonne leur mise en œuvre qui est réalisée par les ministères compétents et les agences sous leur tutelle.

1.2.6. Les outils de pilotage du gouvernement ont été rénovés en 2007 afin de s'appuyer davantage sur des indicateurs chiffrés et d'améliorer la qualité de l'évaluation de la politique du gouvernement, en cours de mandature

1.2.6.1. Depuis 2007, l'évaluation de la bonne exécution du « Programme du gouvernement » est réalisée à mi mandat et les priorités du gouvernement sont associées à des indicateurs pertinents, fiables et disponibles suivis régulièrement

En 2007, le second gouvernement Vanhanen a rénové le processus de suivi de la mise en œuvre des priorités du gouvernement établies dans le « Programme du gouvernement » en précisant qu'elle ne serait plus évaluée annuellement mais à mi-mandat, et selon un processus davantage axé sur le suivi d'indicateurs pertinents, afin de permettre des évaluations moins fragmentées et plus ambitieuses.

Le « Programme du gouvernement » se décline annuellement en « Stratégies du gouvernement » et s'accompagne, depuis 2007, d'une revue à mi mandat, l'« **Évaluation à mi-mandat de la politique mise en œuvre par le gouvernement** », coordonnée par L'Office du Premier ministre. Les ministères étant assez indépendants et fonctionnant en silos en Finlande, l'Office du Premier ministre a pour rôle de promouvoir l'inter ministérialité.

Avant la réforme de 2007, les réalisations du gouvernement faisaient l'objet d'une évaluation annuelle. Cette évaluation a été réformée et rénovée en une revue à mi-mandat des résultats obtenus par le gouvernement. La fréquence des évaluations a été diminuée afin de rendre l'évaluation de mi-mandat **plus ambitieuse** et davantage **axée sur le suivi d'indicateurs clés**. Les indicateurs utilisés consistent en une batterie d'indicateurs macro économiques (par exemple, taux de chômage des jeunes, taux de croissance économique régionaux, taux de suicide par tranche de population). Ils sont plus agrégés que les indicateurs micro économiques suivis par les ministères pour leurs propres rapports de performance.

L'Office du Premier ministre effectue le travail d'analyse et de suivi des indicateurs correspondant aux priorités du gouvernement. Dans cette démarche, l'Office du Premier ministre travaille également en partenariat avec les ministères afin de faire le lien entre ces indicateurs macro économiques et les réalisations plus fines suivies par chaque ministre dans son champ de compétences.

1.2.6.2. Les « Programmes politiques horizontaux » constituent, depuis 2003, les outils de pilotage de la politique inter ministérielle du gouvernement

En plus de ces outils, le gouvernement dispose depuis 2003 de « Programmes politiques horizontaux » qui fixent les priorités du gouvernement sur des sujets interministériels.

Des comités inter ministériels se réunissent régulièrement pour établir les priorités du gouvernement dans les domaines suivants :

- ◆ **protection sociale ;**
- ◆ **famille et enfance ;**
- ◆ **emploi ;**
- ◆ **entrepreneuriat ;**
- ◆ **santé ;**
- ◆ **participation citoyenne et éducation civique.**

Encadré 2 : Programme politique horizontal pour l'emploi

Le programme politique horizontal pour l'emploi a été mis en œuvre sous le premier gouvernement Vanhanen (2003-2007). Il était contenu dans le « Programme du gouvernement » de la coalition en 2003. Son objectif consistait à réduire le chômage structurel, augmenter l'offre de travail et contribuer à une population active très bien formée.

Le programme a été mis en œuvre à travers **quatre axes stratégiques** :

- réforme du service public de l'emploi ;
- soutien au marché du travail ;
- mise en œuvre de mesures ciblées de formation ;
- incitation à l'allongement des carrières.

Les **indicateurs** suivis annuellement entre 2003 et 2006 pour ce programme ont été :

- les taux d'emplois nationaux et régionaux ;
- l'offre d'emploi de la part des travailleurs ;
- nombre de chômeurs sans qualification ;
- chômage des jeunes ;
- nombre d'actifs ayant reçu une formation spécialisée ;
- taux d'emploi par classe d'âge entre 15 et 64 ans ;
- âge de retraite prévu par âge de population ;
- âge d'obtention d'un diplôme ;
- taux d'échec avant obtention du diplôme par catégorie d'institut d'éducation supérieure ;
- stress au travail ;
- investissement des employeurs dans la création de cadres de travail agréables et stimulants (qualité du lieu de travail, qualité du cadre de travail, participation des employés aux décisions les impactant...).

Pour chacun des indicateurs suivis, des mesures spécifiques ont été mises en place et le suivi de l'évolution des indicateurs a été réalisé par l'Office du Premier ministre.

Par exemple, des centres spéciaux ont été créés dans 39 localités regroupant les services publics d'offre d'emploi et d'allocation chômage (qui sont disjoints en Finlande) et des services municipaux pour l'emploi et pour la formation, le soutien au marché de l'emploi a été renforcé, après au maximum de trois mois de chômage d'un jeune, un système de garantie sociale intervient en soutien pour apporter de la formation ; des programmes d'incitation à l'amélioration du cadre de travail des entreprises ont également été mis en place.

Le taux d'emploi, à l'échelle nationale, a crû de 67,3 % en 2003 à 68,9 % en 2006.

Par ailleurs, au-delà de la continuité d'action au sein même d'une mandature, l'Office du Premier ministre travaille également, à la date de la mission, à l'amélioration de la **passation d'information entre gouvernements successifs** et aux moyens permettant de garantir la continuité d'action entre coalitions.

De plus, **le pilotage par indicateurs a été renforcé** en coopération avec les instituts de recherche et l'Office national de la statistique. Le portail « findicator » administré par l'Office statistique finlandais regroupe depuis 2009 une centaine d'indicateurs clés finlandais suivis régulièrement et accessibles à tous (transport, éducation, environnement, économie, emploi, culture, endettement, sécurité).

1.2.7. La Finlande déploie une vision stratégique de long terme en s'appuyant sur le « Réseau du gouvernement pour l'avenir » et la « Commission du futur »

La réforme de l'État en Finlande s'appuie sur la prise en compte d'enjeux de moyen et long terme définis par le gouvernement avec le « Réseau du gouvernement pour l'avenir »¹, en partenariat avec le fonds public pour l'innovation SITRA, et par la « Commission du futur » au niveau du Parlement.

Le « Réseau du gouvernement pour l'avenir » (« Government foresight network ») est un comité interministériel chargé de réfléchir aux enjeux de long terme du pays (endettement, vieillissement de la population, compétitivité économique) au-delà des priorités du gouvernement en cours. La « Commission du futur » est engagée dans la même démarche au niveau du Parlement. Ces deux réseaux contribuent à déterminer et diffuser au sein du gouvernement et du Parlement les enjeux de moyen et long terme stratégiques pour l'avenir et qui nécessitent une prise en compte précoce.

La vision de long terme, au-delà du « Réseau du gouvernement pour l'avenir » et de la « Commission du futur » est partagée par l'ensemble des acteurs. La mission a constaté que l'ensemble des interlocuteurs qu'elle a rencontrés, rencontrés, que ce soit les pilotes de la réforme de l'État au ministère des finances, les gestionnaires au sein des différents ministères, les syndicats de la fonction publique et les confédérations d'entreprises, ou encore les instituts de recherche ou de formation, tiennent compte des enjeux de long terme de la Finlande dans leurs actions et prises de décisions.

Encadré 3 : Sitra, un « think tank » original qui soutient la vision de long terme au sein du gouvernement

Sitra est un Fonds pour l'innovation finlandais public indépendant du gouvernement et rattaché au Parlement qui emploie environ 100 personnes. Son organisation est originale car il réalise des activités de recherche, des expériences innovantes pour soutenir les prises de décision du gouvernement (expériences menées localement sur des projets pilotes) et des activités d'investissement et de « venture capital » en finançant des entreprises innovantes par le biais de son incubateur d'entreprises.

Fondé en 1967 au sein de la Banque de Finlande, il a été transféré au parlement en 1991 avec un capital public de départ. Les ressources actuelles de Sitra (40 M€ par an environ) proviennent des retours de ses investissements dans des entreprises privées. Sitra ne dispose plus de financement public depuis sa dotation initiale.

Le mandat de Sitra est défini par la loi et consiste en la promotion d'une croissance équilibrée à travers la sauvegarde des valeurs de transparence, de citoyenneté active, de services centrés sur les citoyens et de coopération entre le secteur public, le secteur privé et les citoyens.

Sitra coordonne le « Réseau national pour l'avenir » (« National Foresight Network ») (cf. *supra*). Les programmes en cours à début 2011 au sein de Sitra portent principalement sur la délivrance des services publics dans les municipalités, les questions énergétiques et environnementales et le soutien à l'entrepreneuriat.

Sitra rejoint la vision de long terme au sein du gouvernement à travers sa recherche sur le mode de délivrance des services publics et le vieillissement de la population.

¹ « Government foresight network ».

1.3. Cadrage macro économique

1.3.1. Jusqu'à fin 2007, la Finlande, économie spécialisée dans des secteurs à haute valeur ajoutée, se trouvait en excédent budgétaire

La Finlande, suite à la crise nordique du début des années 90, a développé un modèle économique dynamique, hautement inséré dans le marché international. Elle a constitué, entre 2000 et 2007, une économie très ouverte et spécialisée sur les biens d'équipement, notamment dans des secteurs à haute valeur ajoutée (équipements de télécommunication, industrie électrique et mécanique, principalement).

En 2000, les exportations de biens et services représentaient 42 % du PIB finlandais (contre 20 % en 1993) et le pays investissait 3,5 % de son PIB dans les domaines de la recherche et du développement contre une moyenne de 1,8 % pour les pays de l'Union européenne².

Les principaux partenaires commerciaux vers lesquelles la Finlande exportait des biens et des services au cours des années 2000 étaient, par ordre d'importance l'Allemagne, la Suède, la Russie, les États-Unis et le Royaume-Uni.

La bonne insertion de la Finlande dans le commerce international entre 2000 et 2007 a généré la situation solide dans laquelle se trouvait le pays en 2007 :

- ◆ la croissance du PIB en 2007a atteint + 5,3 % ;
- ◆ l'inflation est restée maîtrisée à 2,5 % entre 2006 et 2007 ;
- ◆ le taux de chômage était faible et s'élevait à 6,9 % ;
- ◆ l'excédent public a atteint 5,2 % du PIB ;
- ◆ la dette publique est limitée à 35,2 % du PIB.

Le tableau *infra* recense l'évolution des principales grandeurs macro économiques finlandaises entre 2007 et 2011.

Tableau 4 : Évolution des principaux indicateurs macro économiques finlandais (2007-2011)

Indicateur	2007	2008	2009	2010	2011 (Prévision)
Évolution du PIB (prix constants)	+ 5,3 %	+ 0,9 %	- 8,0 %	+ 2,1 %	+ 2,9 %
PIB par habitant (en €)	33 978	34 752	32 088	32 761	33 740
Variation annuelle de l'indice des prix (en %)	+ 2,5 %	+ 4,1 %	+ 0,0 %	+ 1,5 %	+ 2,5 %
Taux de chômage	6,9 %	6,4 %	8,2 %	8,6 %	8,2 %
Solde public (en % du PIB)	+ 5,2 %	+ 4,2 %	- 2,7 %	- 2,5 %	- 1,4 %
Dette publique (en % du PIB)	35,2 %	34,1 %	43,9 %	49,1 %	50,4 %

Source : ministère des finances finlandais, septembre 2010.

² Service économique de l'Ambassade de France en Finlande.

1.3.2. En dépit de fondamentaux solides, la Finlande a été fortement touchée par la crise économique à partir de la fin de l'année 2008

Si la Finlande n'est entrée dans la crise que lors du dernier trimestre 2008, soit près de six mois après ses voisins scandinaves (Suède, Danemark et Norvège), elle a toutefois été plus durement touchée qu'eux, pour différentes raisons :

- ◆ l'industrie représente une part importante des exportations finlandaises (30 % de la valeur ajoutée en 2009, contre 23 % en Suède) et l'économie est très spécialisée ;
- ◆ la structure géographique des exportations révèle le poids important de la Russie (9,0 % des exportations finlandaises en 2008) dont les importations ont fortement reculé suite à la crise ;
- ◆ la dépréciation de la couronne suédoise de - 18 % par rapport à l'euro entre septembre 2008 et mars 2009 a soutenu les exportations suédoises et a entraîné des délocalisations d'activités, notamment dans les secteurs du bois et du papier, de la Finlande vers la Suède ;
- ◆ Nokia (employeur de 1 % de l'emploi total finlandais) a perdu des parts de marché entre 2008 et 2009.

En conséquence, la décroissance du PIB s'est élevée à -8,0 % en 2009 en Finlande. Cependant, malgré cette décroissance très forte, la hausse du chômage a été relativement contenue entre 2008 et 2009 puisque le taux de ce dernier est passé de 6,4 % à 8,2 %.

La croissance contenue du chômage s'explique notamment par le fait qu'une part des chômeurs a poursuivi ou repris des études, est parti de la retraite ou s'est retirée du marché du travail (augmentation du nombre de femmes au foyer, notamment).

1.3.3. Les fondamentaux de l'économie finlandaise lui ont permis de rebondir dès 2010, bien que des défis plus structurels se profilent à plus long terme

Les fondamentaux de l'économie finlandaise sont solides et expliquent la reprise survenue dès 2010, avec un taux de croissance du PIB de + 2,1 % en 2010. Cependant, malgré une situation budgétaire plus favorable que la moyenne des pays de l'OCDE, la Finlande est confrontée, à la date de la mission, à des problèmes structurels de moyen terme.

En dépit de la baisse des taux d'intérêt directs sur les emprunts en euro dès 2008, l'endettement des ménages est resté soutenable (109 % du revenu disponible brut des ménages début 2010, soit la moyenne des pays européens) et les prix immobiliers n'ont baissé que de 5 % entre mi-2008 et mi-2009. **Le déficit public s'est limité à - 2,7 % du PIB en 2009 et a atteint - 2,5 % du PIB à fin 2010.**

La très forte chute du PIB en 2009 (- 8,0 %), ainsi que les mesures de soutien à l'économie et aux banques (environ un point de PIB de prêts et recapitalisations d'institutions financières en 2009) ont cependant conduit à une **augmentation importante de la dette publique (49,1 % du PIB en 2010 contre 34 % en 2008)**, même si celle-ci reste plus faible que pour la moyenne des pays de l'OCDE. **Alors que le projet de loi de finances (PLF) 2010 s'était concentré sur la lutte contre le chômage, l'objectif affiché pour 2011 est l'assainissement des finances publiques à travers la réalisation de l'objectif suivant : déficit public de - 0,9 % du PIB.** Cet assainissement est prévu à travers :

- ◆ une hausse de la TVA, dès juillet 2010, sur l'ensemble des biens et services de 22 % à 23 % ;

Annexe V

- ♦ une hausse des prélèvements au titre de l'impôt communal et des cotisations sociales sur le revenu de 26,0 à 26,5 % du revenu des contribuables.

Au total, les recettes fiscales devraient augmenter de 2,6 milliards en 2011, soit de + 8 %, permettant une augmentation de 5 % des recettes de l'État.

A plus long terme, la Finlande va être confrontée plus tôt que les autres pays européens au défi du vieillissement de la population. En 2010, le nombre total d'actifs va baisser : en 2030, 27,5 % de la population finlandaise sera âgée de 65 ans ou plus contre 18 % en 2010 (moyenne européenne de 24,5 % en 2010) et la population en âge de travailler ne représentera plus alors que 90 % de la population en âge de travailler de 2010³.

Dans ce contexte, le gouvernement finlandais souhaite répondre à deux défis : **dégager des marges de financement au sein de l'administration publique** afin de faire face à la hausse des coûts, notamment de santé, prévue du fait du vieillissement démographique **et veiller à ce que le secteur public ne capte pas une part croissante de la population en âge de travailler** au détriment des entreprises privées, moteurs de la croissance économique, dans le contexte de diminution globale de cette population.

³ « Rapport technique 04 », Association internationale de la sécurité sociale, ISSA, 2008.

2. Simplification, transparence et qualité

2.1. La Finlande a engagé des initiatives d'allègement de la charge administrative des entreprises depuis 2004 et a mis en œuvre des mesures de simplification des démarches administratives des citoyens au depuis 2002

En termes de simplification administrative pour les entreprises, la Finlande a lancé plusieurs initiatives dès 2004 :

- ◆ **la réalisation d'études d'impact lors de l'élaboration de nouvelles réglementations touchant les entreprises** a été promue par le ministère de l'emploi et de l'économie (MEE) entre **2004 et 2007** à travers le développement de méthodes, d'outils et de moyens humains à l'attention des rédacteurs de projets de loi ;
- ◆ **en 2007, ces études d'impact ont été rendues obligatoires.** À la date de la mission, leur élaboration est systématique et la mission a pu constater qu'elles sont pleinement intégrées par les ministères⁴ ;
- ◆ dans le cadre du « **Plan d'action pour la réduction des formalités administratives** » lancé en **2007** par la **Commission Européenne** en partenariat avec les États membres pour réduire, entre 2006 et 2012, de - 25 % (cible de 900 M€ d'économies annuelles pour les entreprises en Finlande) le coût total du fardeau administratif dérivant du droit communautaire, la Finlande a créé en **2008** un « **Comité de pilotage pour la réduction du fardeau administratif des entreprises** », nommé par le MEE dans le but de reproduire la même démarche pour les obligations découlant du droit national ;
- ◆ le « **Comité de pilotage pour la réduction du fardeau administratif des entreprises** » a proposé un « **Plan d'action national pour la réduction du fardeau administratif des entreprises** » validé en **mars 2009** sur la base de consultations auprès des entreprises. Ce plan, en cours de mise en œuvre à la date de la mission, vise la simplification et l'allègement des obligations des entreprises dans les domaines de la fiscalité, des obligations incombant aux employeurs et de la communication d'informations financières à l'administration. Il contient un volet informatique de **développement de procédures administratives en ligne**, notamment de demandes de permis environnementaux, de demandes de subventions agricoles et de télétransmission d'informations au MEE et au ministère de la santé et des affaires sociales.

S'il n'existe, à la date de la mission, **aucun chiffrage quantitatif** de l'impact des mesures engagées, **la Finlande a gagné, entre 2007 et 2010, une place (de 14^{ème} à 13^{ème}) au classement Banque mondiale relatif à l'environnement d'affaires des entreprises⁵.**

En termes de simplification administrative pour les citoyens, plusieurs initiatives ont été développées depuis 2002 :

- ◆ **des démarches administratives ont été allégées**, comme l'illustrent l'élargissement, **entre 2000 et 2009**, du nombre d'organismes d'État et d'entreprises privées prévenues automatiquement en cas de **changement d'adresse** (déclaration unique) et la **déclaration fiscale pré remplie lancée en 2006** (gain de **deux millions d'heures⁶** par an pour les Finlandais) ;

⁴ La mission a effectué ce constat auprès des ministères de l'économie et de l'emploi, de l'agriculture et des transports.

⁵ « Ease of doing business », études de la Banque mondiale 2007 et 2010.

⁶ Estimation du département informatique du ministère des finances.

Annexe V

- ◆ depuis 2005, l'État et les municipalités ont développé des **guichets administratifs uniques, c'est-à-dire partagés, dans les municipalités rurales à faible densité de population** afin de simplifier les démarches pour les citoyens et de réduire les coûts liés à ces services. En 2009, **200 guichets** de ce type situés dans 180 municipalités (soit 53 % des municipalités) proposaient ainsi les **services municipaux**, les **services locaux de police**, les services de demande **d'assurance-chômage**, les **services fiscaux** aux particuliers et des services de **sécurité sociale** ;
- ◆ « **suomi** », **portail unique d'accès à l'ensemble des services publics en ligne de l'État et des municipalités lancé en 2002, a été considérablement enrichi en 2011**. Ce site, informationnel et transactionnel propose l'accès à toutes les plateformes des administrations d'État et municipales. Depuis janvier 2011, les « **comptes citoyens** » y constituent une interface transactionnelle unique entre l'administration et les citoyens leur permettant de réaliser plusieurs procédures en ligne (en développement à la date de la mission) telles que les **demandes de place en crèche, de changement de nom, d'assurance emploi et de changement d'adresse**.

2.1.1. La Finlande est engagée depuis 2004 dans des mesures de simplification pour les entreprises à travers la réalisation systématique d'études d'impact, l'allègement des obligations résultant de la réglementation existante et le développement de procédures en ligne

Le gouvernement finlandais a lancé, dès 2004, des mesures de simplification administrative pour les entreprises. Entre 2004 et 2007, les initiatives mises en œuvre afin de réduire la charge administrative leur incombant ont majoritairement consisté en la diffusion de la culture de la réalisation d'études d'impact lors de l'élaboration de projets de loi. Ces études d'impact sont devenues obligatoires en 2007. En 2008, un « **Comité de pilotage pour la réduction du fardeau administratif des entreprises** » a ensuite été créé, sous l'impulsion du « **Plan d'action pour la réduction des formalités administratives** » lancé en 2007 par la Commission Européenne en partenariat avec les États membres pour réduire, entre 2006 et 2012, de - 25 % le « **fardeau administratif** » pesant sur les entreprises.

2.1.1.1. Le gouvernement finlandais a renforcé dès 2004 l'obligation de réaliser des études d'impact lors de l'élaboration des projets de loi, études qui sont réalisées par tous les ministères, à la date de la mission

Entre 2004 et 2007, le ministère de l'emploi et de l'économie (MEE) a soutenu activement la diffusion de la culture de réalisation d'études d'impact lors de la rédaction des projets de loi concernant les entreprises. En 2007, ces études d'impact sont devenues obligatoires. La mission a eu l'occasion de vérifier qu'elles sont réalisées en pratique par les ministères finlandais.

Entre 2004 et 2007 (projet SÄVY), le MEE a soutenu activement la **diffusion de la culture de réalisation d'études d'impact** lors de la rédaction des projets de loi. Son soutien s'est manifesté à travers l'appui des rédacteurs de projets de loi dans la réalisation de ces études et à travers le développement de méthodes et outils permettant de les réaliser.

Depuis 2007, date de la publication par le ministère de la justice de « **Directives concernant l'évaluation de l'impact des projets de loi sur les entreprises** », et suite aux demandes relayées par les représentants d'entreprises, **les rédacteurs de projets de lois ont l'obligation de réaliser une étude d'impact incluant l'ensemble des volets du tableau infra :**

- ◆ identification des entreprises touchées par la nouvelle réglementation ;

Annexe V

- ◆ impact de la réglementation sur les coûts des entreprises ;
- ◆ impact de la réglementation sur la concurrence des marchés ;
- ◆ impact de la réglementation sur l'investissement et la recherche ;
- ◆ impact de la réglementation sur la compétitivité internationale des entreprises finlandaises.

Tableau 5 : Composantes de l'étude d'impact que doit effectuer les gouvernements lors de la réalisation d'un projet de loi ayant des conséquences sur les entreprises privées

Composante	Description	Outils	Objectif à préserver
Identification des entreprises touchées par la nouvelle réglementation	Mesure fine des différentes catégories d'entreprises potentiellement touchées par la nouvelle réglementation	Identification de la proportion totale des entreprises touchée Identification de la part des entreprises touchées en fonction de l'importance de leur chiffre d'affaire et de leurs nombre d'employés Identification des entreprises concernées par localisation géographique	En 2005, 99,8 % des entreprises finlandaises sont des PME. La nouvelle réglementation doit donc tenir compte de cette structure, des contraintes de ressources des petites entreprises et des effets potentiels sur l'entrepreneuriat finlandais.
Impact sur les coûts et profits des entreprises	Évaluation de l'impact potentiel de la nouvelle réglementation sur la structure de coûts et profits des entreprises et donc sur leur rentabilité	Évaluation des coûts directs : taxes et fiscalité des entreprises, charges sociales Évaluation des coûts indirects : impôts et taxes sur les individus et leurs conséquences sur la demande donc sur le revenu des entreprises Évaluation des coûts administratifs : licences, mise en conformité, coûts d'enregistrement et alourdissement des procédures qui entraînent des coûts de personnel ou des coûts d'externalisation	Contribuer au développement économique des entreprises tout en préservant les intérêts de la population finlandaise (santé, sécurité, protection de l'environnement, notamment)
Impact sur la concurrence des marchés	Évaluation de l'impact potentiel de la nouvelle réglementation sur la concurrence et le fonctionnement des marchés	Évaluation de l'effet sur la marché : restriction de l'accès, distorsion de la concurrence Évaluation de l'effet sur la concentration des acteurs sur le marché	Préserver la concurrence sur les marchés pour le consommateur
Impact sur l'investissement et la recherche	Évaluation de l'impact potentiel de la nouvelle réglementation sur le niveau d'investissement au profit des entreprises	Évaluation de l'effet sur l'investissement Évaluation de l'effet sur la recherche	Préserver l'innovation, la recherche et l'investissement productif dans le secteur privé
Impact sur la compétitivité internationale des	Évaluation de l'impact potentiel de la nouvelle réglementation sur le	Évaluation de l'effet sur le positionnement compétitif des	Préserver la compétitivité internationale des

Annexe V

Composante	Description	Outils	Objectif à préserver
entreprises finlandaises	positionnement compétitif des entreprises finlandaises sur le marché mondial	entreprises Évaluation de l'effet sur l'incitation ou non à établir des entreprises, notamment internationales, en Finlande	entreprises finlandaises dans une économie axée sur l'exportation

Source : Directives relatives à la mesure d'impact lors de la réalisation de projets de loi, ministère de la justice, avril 2008.

L'OCDE⁷ rapporte que la Finlande a effectué des progrès substantiels en termes de réalisation d'études d'impact ex ante. Le ministère de la justice a déployé des efforts afin de diffuser ce réflexe qui, depuis les directives de 2007 et les formations dispensées, ont permis aux ministères de s'approprier cette nouvelle pratique. **L'OCDE a pu observer que « les directives sont bien connues des ministères en 2010 et réalisées sérieusement en pratique »**. Ce constat a été corroboré par la mission qui a observé, auprès des ministères de l'agriculture, des transports et de l'emploi et de l'économie, l'appropriation de la nécessité de réaliser des études d'impact.

2.1.1.2. La Finlande a créé en 2008 le « Comité de pilotage pour la réduction du fardeau administratif des entreprises » sous l'impulsion du « Plan d'action pour la réduction des formalités administratives » lancé en 2007 par la Commission Européenne

La Finlande a lancé un programme national d'allègement des charges administratives pesant sur les entreprises en 2008. Ce programme national complète le programme d'action proposé par la Commission Européenne qui concerne uniquement les obligations découlant de l'adaptation du droit communautaire. Il poursuit l'objectif d'une réduction des coûts du fardeau administratif à hauteur de - 25 % à horizon 2012. Selon une estimation de l'Institut de recherche en économie du gouvernement (VATT), institut indépendant d'analyse économique finlandais, le « fardeau administratif » a été évalué à 2 % du PIB en Finlande, en 2007, en tenant compte de l'ensemble des obligations administratives pesant sur les entreprises. Une réduction à hauteur de 25 % de ce fardeau a ainsi été estimée à 900 M€ en 2007 et constitue la cible poursuivie par le gouvernement pour 2012.

Au printemps 2007, la Commission Européenne a lancé un programme d'action en partenariat avec les pays membres : le « **Plan d'action pour la réduction des formalités administratives** » dont l'objectif est de réduire de 25 %, entre 2006 et 2012, le coût total du fardeau administratif dérivant du droit communautaire et de sa mise en œuvre dans les pays membres. Les mesures proposées incluent, notamment, la **simplification des obligations d'information** et des **procédures administratives** incombant aux entreprises. Le programme d'action proposé par la Commission Européenne est axé sur les **treize domaines** prioritaires de la réglementation communautaire représentant **80 % des coûts** administratifs pour les entreprises dans l'UE.

En complément du programme d'action de la Commission Européenne, le Conseil Européen a invité les pays membres à se fixer des objectifs comparables pour la réglementation nationale ne dérivant pas de directives européennes. Dans ce cadre, un « Comité de pilotage pour la réduction du fardeau administratif des entreprises », nommé par le ministère de l'emploi et de l'économie (MEE) en août 2008 a été formé afin de :

⁷ OCDE, « Better regulation in Europe : Finland », 2010.

- ◆ **proposer des mesures de réduction de la charge administrative** pesant sur les entreprises après concertation avec les représentants patronaux ;
- ◆ coordonner, entre 2009 et 2012, la mise en œuvre du « **Plan d'action national pour la réduction du fardeau administratif des entreprises** » validé en mars 2009 sur la base de ces propositions.

La mise en œuvre du **plan d'action national** a, par ailleurs, été **coordonnée avec le programme d'action européen** afin de combiner les effets des deux programmes qui ont les mêmes objectifs mais s'adressent à **différentes origines du fardeau administratif** : la réglementation nationale, d'une part, et celle dérivant du droit communautaire, d'autre part.

2.1.1.3. Afin de préparer le « Plan d'action national pour la réduction du fardeau administratif des entreprises » de 2009, le ministère de l'emploi et de l'économie a consulté les entreprises

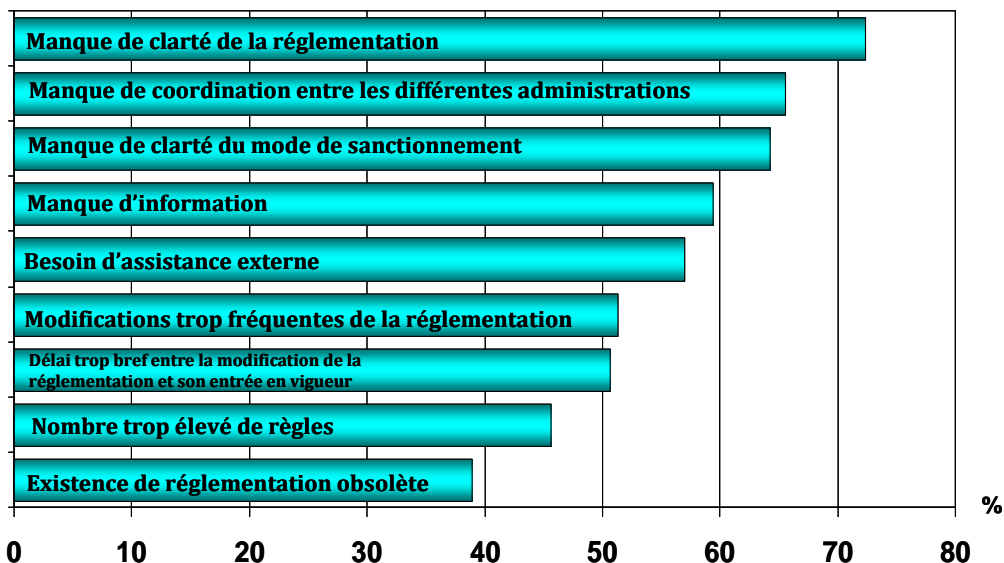
Afin de préparer le « **Plan d'action national pour la réduction du fardeau administratif des entreprises** » établi en 2009, le ministère de l'emploi et de l'économie (MEE) a consulté les entreprises, notamment par l'intermédiaire des confédérations patronales.

Selon les résultats de l'étude menée en 2008 par le ministère de l'emploi et de l'économie (MEE) basée sur des questionnaires envoyés aux entreprises, les constituants principaux du « fardeau administratif des entreprises » sont :

- ◆ les **obligations fiscales** ;
- ◆ les obligations des entreprises **en tant qu'employeurs** ;
- ◆ la réglementation **environnementale** ;
- ◆ la demande de **subventions dans le domaine agricole**.

Un sondage réalisé la même année (cf. *infra*) auprès de la Confédération des entreprises finlandaises, EK, a permis de révéler les sources de complexité administrative majeures mentionnées par les entreprises et listées *infra*.

Graphique 2 : Pourcentage des entreprises sondées ayant mentionné les sources de complexité administrative suivantes en réponse à la question « Quelles sont pour vous les sources majeures de difficulté émanant de la réglementation vous concernant ? »



Source : EK, Confédération des entreprises finlandaises, 2007.

Annexe V

Par ailleurs, la **Confédération des entreprises finlandaises, EK**, a également transmis au **comité de pilotage pour la réduction du fardeau administratif des entreprises** des recommandations (tableau *infra*) reflétant les attentes de ses membres en termes de qualité des règles et des procédures d'élaboration de la réglementation.

Tableau 6 : Recommandations de la Confédération des entreprises finlandaises, EK, auprès du ministère de l'emploi et de l'économie en 2008

Caractéristiques des règles de bonne qualité selon EK	Méthodologies d'élaboration des règles recommandée
Prévisibilité et transparence	Effort de simplicité
Clarté et intelligibilité	Mise en œuvre systématique d'études d'impact
Champ d'application clairement défini	Effort de réduction permanent du fardeau administratif
Obligations et mesures de contrôle proportionnées	Mise en œuvre intelligente
Cohérence	Dialogue permanent entre les représentants des entreprises et le gouvernement

Source : EK.

2.1.1.4. Le plan d'action a ensuite été lancé dès 2009 et est en cours de mise en œuvre à la date de la mission

L'objectif du plan consiste à se concentrer sur des mesures ayant, en pratique, un effet réel sur les entreprises. Au regard de la consultation conduite par le MEE, les champs d'action prioritaires qui ont été retenus pour le plan d'action sont :

- ◆ la **fiscalité** des entreprises ;
- ◆ les **données et informations** exigées annuellement des entreprises (et, notamment, les données demandées plusieurs fois par différentes administrations au cours d'une année) ;
- ◆ les procédures de **demande de subventions agricoles** ;
- ◆ la réglementation du champ de la **qualité des aliments** ;
- ◆ les obligations incombant aux **employeurs** ;
- ◆ les obligations de **communication d'information financière** ;
- ◆ les procédures d'obtention de **permis environnementaux**.

Pour l'ensemble de ces champs d'action, le plan d'action conduit par le Gouvernement finlandais s'est notamment appuyé, de manière prioritaire, sur le **développement des communications électroniques** entre les entreprises et l'administration, notamment le développement des **procédures pouvant être réalisées en ligne** par les entreprises.

Afin de développer, dans un second temps, une **approche intégrée de communication avec les entreprises** (identification par un numéro unique et transmission automatique d'informations entre différentes administrations), les échanges d'information entre autorités et ministères ont été renforcés par la création de banques de données communes. Les exemples emblématiques d'actions de ce type contenues dans le « **Plan d'action pour la réduction des formalités administratives** » (cf. tableau *infra*) incluent :

- ◆ le déploiement d'interfaces transactionnelles en ligne permettant aux entreprises de transférer de l'information économique et financière au MEE et au ministère de la santé ;
- ◆ l'informatisation des demandes de permis environnementaux en ligne ;
- ◆ l'informatisation des demandes de subventions agricoles en ligne.

Annexe V

Tableau 7 : Exemples d'initiatives contenues dans le « plan d'action pour la réduction du fardeau administratif » lancé en mars 2009

ministère	Mesure	Description	Coût de mise en œuvre
Ministère des finances	Identification et comptes individuels d'entreprises en ligne	Création d'un identifiant unique associé à une compte individuel transactionnel en ligne pour les entreprises	Ce projet n'est pas encore mis en œuvre
Ministère de l'emploi et de l'économie	Communication d'informations financières	Identification et réduction des principales obligations incombant aux entreprises en termes de communication d'informations	0,0 M€
	Communication d'informations relatives aux employés		0,0 M€
Ministère de la santé et des affaires sociales	Couverture sociale des employés		0,0 M€
Ministère de l'environnement	Permis environnementaux	Simplification et informatisation des procédures de demande de permis environnementaux	1,0 M€
Ministère de l'agriculture	Demandes de subvention	Mise en œuvre d'une procédure de demande de subvention en ligne	1,2 M€ (2009-2012)

Source : Plan d'action 2009 pour la réduction du fardeau administratif.

Parallèlement, la **création de comptes fiscaux individuels** pour les entreprises a également été encouragée par le plan d'action et a été **ouverte aux entreprises au 1^{er} janvier 2010**. Elle devrait représenter un **coût total de 44 M€** d'investissement à fin 2012 et générer dès 2012, **6,4 M€** d'économies **annuelles** (cf. encadré *infra*).

Encadré 4 : Comptes fiscaux individuels des entreprises

Les comptes fiscaux, disponibles depuis début 2010, permettent aux entreprises de régler certains prélèvements fiscaux déclaratifs et modifient le système pré existant qui consistait en le remplissage mensuel de plusieurs formulaires de communication de données financières.

Les taxes et prélèvements inclus dans le champ de ces nouveaux comptes fiscaux sont notamment la TVA, les contributions sociales employeurs et la taxe sur les dividendes. Les taxes qui ne sont pas couvertes incluent, notamment, l'impôt sur les sociétés, la taxe foncière et la taxe forestière.

Depuis le 1er janvier 2010, les autorités fiscales ont attribué à chaque entreprise un compte individuel contenant le détail de sa situation fiscale, de ses paiements et de son profil. L'ensemble des taxes concernant l'entreprise a été agrégé au sein d'un même document mensuel et les procédures et dates de paiement ont été harmonisées. Les remboursements pour trop payé sont, à la date de la mission, tous payés à une même date mensuelle à l'entreprise. Toutes les procédures de déclaration et de demandes de remboursement peuvent être effectuées en ligne.

L'estimation par le gouvernement des coûts générés pour créer ces comptes est de 35 M€. la majorité de ces coûts provient de la modification des systèmes d'information, de l'amélioration des logiciels de gestion, de la formation du personnel et de la communication déployée envers les entreprises. Entre 2010 et 2012, ce projet devrait encore coûter 9 M€ supplémentaires, soit un total de 44 M€ à fin 2012.

En contrepartie, les comptes fiscaux devraient permettre l'économie des 135 ETP dès 2012, ce qui représente une économie de 6 M€ par an, ainsi que des économies de papier et de frais postaux à hauteur de 0,4 M€ par an, soit 6,4 M€ d'économies par an.

2.1.1.5. Les efforts engagés pour réduire le fardeau administratif des entreprises sont encore en cours à la date de la mission et, bien que leur impact n'ait pas encore été évalué, certains retours sont déjà positifs

S'il n'existe, à la date de la mission, aucun chiffrage quantitatif de l'impact des mesures engagées sur le fardeau administratif des entreprises, des retours qualitatifs semblent indiquer la meilleure prise en compte de l'impact sur les entreprises de la réglementation.

En février 2011, le ministère de l'emploi et de l'économie (MEE) a publié un rapport d'étape sur l'avancée des mesures de réduction du « fardeau administratif » pour les entreprises. Ce rapport ne fournit **aucune estimation chiffrée des résultats de la politique de réduction** du « fardeau administratif ». **À la date de la mission, aucun bilan chiffré n'existe sur les effets des mesures engagées sur le poids de la charge administrative et sur la satisfaction des entreprises.**

Pendant, la Confédération des entreprises finlandaises, EK, a ainsi indiqué à la mission en janvier 2011 avoir noté **le développement d'une culture de l'amélioration de la qualité de la réglementation se matérialisant par la réalisation systématique d'études d'impact et une coopération inter ministérielle renforcée lors de l'élaboration des projets de loi.**

De plus, entre 2007 et 2010, la Finlande a **gagné une place** (de 14^{ème} à 13^{ème}) au sein du **classement de la Banque mondiale sur l'environnement d'affaires des entreprises** (« Ease of doing business ») dont les critères incluent la facilité, pour les entrepreneurs, de créer une entreprise et de l'enregistrer, d'obtenir les permis nécessaires à son activité et de s'acquitter de leurs obligations fiscales.

Tableau 8 : Classement 2010 des pays selon l'étude de la Banque mondiale sur l'environnement des entreprises (« the ease of doing business »)

Pays	Classement
Singapour	1
Hong-Kong	2
Royaume-Uni	3
Nouvelle Zélande	4
États-Unis	5
Finlande	13

Source : « Doing business 2010 », Banque mondiale.

2.1.2. S'agissant de la simplification administrative en faveur des citoyens lancée dès 2002, la mise en place de processus administratifs intégrés, la création de guichets uniques dans les municipalités rurales et le développement d'un portail Internet de services publics ont contribué à alléger les démarches devant être réalisées par les citoyens

Il n'existe pas, en Finlande, de projet spécifique, en tant que tel, de réduction de la charge administrative incombant aux citoyens. En revanche, plusieurs initiatives ont concouru, depuis 2002, à la simplification des démarches pour les citoyens.

Les plus **emblématiques et efficaces** d'entre elles concernent les domaines suivants :

- ◆ **mise en place de services administratifs intégrés** (dont déclaration fiscale pré remplie et changement d'adresse) ;
- ◆ **création d'un réseau de guichets administratifs uniques** dans les municipalités rurales à faible densité de population ;

- ◆ **développement d'un portail de guichet unique sur Internet et de comptes citoyens transactionnels** dans le cadre du projet informatique **SADe** (« eService and eDemocracy project » initié en 2009 par le ministère des finances dans le but de développer les services en ligne de l'administration d'État).

2.1.2.1. La Finlande est engagée depuis 2000 dans des initiatives de processus administratifs intégrés afin de soulager les citoyens dans leurs démarches administratives

La Finlande a souhaité saisir, dès 2000, l'opportunité de l'informatisation des services au sein de l'administration pour promouvoir des démarches intégrées au sein ou entre les différents ministères et agences afin de soulager les citoyens d'une partie de leurs obligations administratives.

Deux exemples de réalisations de ce type, particulièrement utiles aux citoyens et plébiscitées, sont :

- ◆ la mise en place d'un processus intégré de changement d'adresse ;
- ◆ la mise en place d'un système de télé déclaration fiscale de revenus pré remplie.

2.1.2.1.1. Le changement d'adresse, un processus intégré effectué à travers une seule déclaration depuis 1973, a été enrichi entre 2000 et 2010

Si le système finlandais de déclaration à un interlocuteur unique du changement d'adresse postale existe depuis 1973, il a toutefois été considérablement amélioré entre 2000 et 2010, grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

À la date de la mission, l'ensemble de citoyens de la population finlandaise dispose d'un **identifiant personnel unique** (« henkilötunnus »). **Au cours des années 1960**, l'Institut central finlandais pour les pensions (ETK) a créé un système de cartes d'assurances pension (« työeläkekortti ») numérotées. Ce numéro permettait, pour la première fois, d'identifier un citoyen à partir d'un identifiant unique différent de son nom et a été généralisé à d'autres administrations. **À partir du début des années 1970, le Centre finlandais d'enregistrement de la population a créé le code d'identification des personnes physiques** qui est utilisé depuis cette date par l'administration (bureaux d'état civil, services de santé, services de sécurité sociale, notamment) et également par le **réseau bancaire** dans l'ensemble des opérations et services liées à ces organismes. Il permet d'identifier le citoyen auprès de l'ensemble de ces organismes.

Ce système d'identification unique a permis de mettre en place, très tôt, un réseau de services administratifs et d'entreprises privées ayant accès aux coordonnées des citoyens. **Ce système intégré permet aux finlandais de ne déclarer un changement d'adresse postale qu'à un seul organisme** (l'état civil finlandais, « maistratit ») tout en étant assurés que leurs nouvelles coordonnées seront transmises et mises à jour sur un réseau extrêmement étendu accessible à l'administration publique et à de nombreuses entreprises privées (des exemples sont donnés dans le tableau *infra*).

Ce processus qui permet en une seule déclaration d'informer plusieurs administrations et entreprises privées, date de 1973. Au fil des années, le nombre des instances faisant parti du réseau d'information a considérablement augmenté, notamment à travers l'utilisation des NTIC.

Tableau 9 : Exemples d'entités mettant à jour leurs bases de données et effectuant le changement d'adresse suite à une déclaration à la poste ou auprès de l'état civil

Nature de l'entité	Entité
Administration d'État	Services de police
	Administration fiscale
	Services déconcentrés de l'État dans les régions
	Douanes finlandaises
	Caisses de retraite
	Office national de la statistique
	Services nationaux d'immigration
	Sécurité sociale
Administration locale	Municipalités finlandaises
Entreprise publique	La poste finlandaise
Organismes privés	SAS Scandinavian Airlines (compagnie aérienne)
	Stockmann Plc (grand magasin)
	Aktia Life Insurance Ltd (compagnie d'assurance)
	Nordea Bank Finland (banque commerciale)

Source : Réseau des bureaux finlandais de l'état civil.

Afin de déclarer son changement d'adresse, un citoyen doit effectuer une déclaration de changement d'adresse au plus tard une semaine après avoir déménagé. Cette déclaration peut être effectuée :

- ◆ **par téléphone** (en finnois ou en suédois) ;
- ◆ **par envoi postal** après renseignement d'une déclaration papier disponible dans les bureaux de l'état civil, les bureaux de poste, les centres des impôts, les centres de sécurité sociale et les guichets uniques des municipalités rurales ;
- ◆ **par Internet** sur le site Internet du **Centre finlandais d'enregistrement de la population** (centre national d'enregistrement de la population détenant les services déconcentrés locaux d'état civil) ;
- ◆ récemment, depuis la création des comptes citoyens en 2011, ce service est également accessible aux citoyens **depuis leurs comptes transactionnels en ligne** (cf. *infra*).

2.1.2.1.2. *La déclaration fiscale pré remplie mise en place en 2006 permet aux Finlandais d'économiser deux millions d'heures par an*

Mise en place en 2006, la télé déclaration de revenus pré remplie permet aux citoyens, en se connectant à leur compte sur le site de l'administration fiscale, de recevoir leur déclaration d'impôt sur le revenu pré remplie et de la valider en ligne. Elle a permis d'économiser deux millions d'heures de travail annuelles depuis sa création.

Ce projet a constitué une avancée majeure car, auparavant, les déclarations fiscales devaient être remplies à la main par les citoyens, calculant eux-mêmes leurs revenus à déclarer. Le département informatique du ministère des finances estime que le passage à la télé déclaration de revenus pré remplie a permis :

- ◆ de **gagner deux millions d'heures** annuelles, en agrégé, aux finlandais ;
- ◆ de **fiabiliser les chiffres** de l'administration fiscale ;
- ◆ de **simplifier efficacement la démarche des citoyens** (environ 75 % d'entre eux acceptent annuellement la proposition de l'administration sans avoir à effectuer de modifications) ;
- ◆ **d'augmenter la productivité de l'administration fiscale** et de l'aider ainsi à atteindre ses objectifs de réduction des effectifs dans le cadre du « programme de productivité » (cf. *infra*).

2.1.2.2. Depuis 2005, des guichets uniques au sein des municipalités rurales peu denses en population regroupent les services municipaux et certains services de l'État

Depuis 2005, l'État et les municipalités finlandais sont engagés dans le développement de guichets administratifs uniques dans les municipalités rurales à faible densité de population.

Le but de cette initiative est double :

- ◆ **simplifier les démarches** de la population (accès à des services administratifs de base à proximité et au sein d'un même guichet) ;
- ◆ **rationaliser les coûts des services déconcentrés** et des services des collectivités locales en zone rurale peu dense en partageant un réseau commun.

À fin 2009, le territoire finlandais compte 200 guichets administratifs de ce type situés dans 180 municipalités différentes (soit 53 % des municipalités).

Les services accessibles via ces centres incluent :

- ◆ les **services municipaux** ;
- ◆ les services locaux de **police** ;
- ◆ les services de demande **d'assurance-chômage** ;
- ◆ les services **fiscaux** aux particuliers ;
- ◆ les services de **sécurité sociale**.

Pour le moment, ces guichets sont limités à des municipalités spécifiques et il n'est pas prévu de les étendre à des zones urbaines plus denses en population. Le gouvernement n'a pas réalisé d'étude d'impact chiffré permettant d'évaluer la satisfaction des citoyens quant à ces nouveaux guichets uniques.

2.1.2.3. Le recours à l'« e-gouvernement » en Finlande a permis le développement depuis 2002 un portail d'accès unique aux services en ligne de l'État et des municipalités (« Suomi »), assorti de la création en 2011 de comptes individuels transactionnels

Le développement des services en ligne a été important en Finlande depuis 2002. Plusieurs administrations ont créé leur propre portail informationnel et transactionnel en ligne accessibles depuis « Suomi », le portail d'accès unique aux services en ligne de l'État et des municipalités créé en 2002 et dont le volet transactionnel a été considérablement enrichi en 2011.

Entre 2000 et 2006, la part des foyers disposant d'une connexion Internet a plus que triplé (passant de 15 % à 57 %), si bien qu'en 2006, le taux de pénétration d'Internet chez les 15-64 ans a atteint 79 %. Face à l'équipement rapide des ménages finlandais aux NTIC, l'administration publique a souhaité mettre à profit ce nouveau canal pour développer les services en ligne pour les citoyens.

Tableau 10 : Évolution des indicateurs de pénétration des NTIC au sein de la population finlandaise entre 2000 et 2006

Indicateur	Valeur en 2000	Valeur en 2006
Part du territoire finlandais couverte par un réseau Internet à haut débit	76 %	96 %
Part des foyers disposant d'une connexion Internet	29 %	57 %
Part des foyers disposant d'une	15 %	57 %

Annexe V

Indicateur	Valeur en 2000	Valeur en 2006
connexion Internet haut débit		
Taux de pénétration d'Internet chez les 15-74 ans	50 %	79 %
Part de la population effectuant des paiements en ligne	10 %	49 %
Part des citoyens utilisant des services bancaires en ligne	NC	63 %
Confiance des citoyens dans les services bancaires en ligne	NC	92 %

Source direction informatique du ministère des finances.

Le développement des services en ligne a été important en Finlande depuis 2002. Plusieurs administrations ont créé leur propre portail informationnel et transactionnel en ligne. C'est le cas, notamment, de **l'administration fiscale** (avec la création de comptes fiscaux pour les particuliers et les entreprises), des **services sociaux** (services de sécurité sociale) et du **ministère de l'industrie** (services aux entreprises de demandes de subventions).

Parallèlement, la signature électronique par identification pour les procédures administratives a été mise en œuvre en 1999. Son développement a été très faible, au point qu'en **2003, le gouvernement a reconnu les identifiants bancaires** (utilisés par les banques commerciales pour identifier leurs clients en ligne depuis les années 1990) pour les transactions et procédures en ligne avec l'administration publique. En 2010, l'intégralité des identifications ont été réalisées à travers l'identifiant bancaire.

En 2009, le ministère des finances a publié un point d'étape sur l'état de l'utilisation des NTIC dans l'administration centrale, qui indique que les services publics en ligne les plus populaires auprès des citoyens étaient :

- ◆ les services de demande en ligne **d'assurance emploi** ;
- ◆ les **services sociaux** en ligne ;
- ◆ les **services fiscaux** (télé déclaration des revenus et comptes entreprises) ;
- ◆ le **guidage routier** à Helsinki ;
- ◆ les services électroniques des **universités** ;
- ◆ les services informationnels des **métropoles**.

Face au développement de multiples portails informationnels et transactionnels (au sein de l'État et dans la plupart des municipalités), le ministère des finances a lancé en 2009, le programme SADe, pour accélérer le développement électronique de l'administration d'État et pour créer un portail unique d'hébergement des services publics en ligne, sur la période 2009-2012. De plus, en janvier 2011, des comptes individuels pour les citoyens ont été mis en place.

2.1.2.3.1. Le portail « suomi » créée en 2002 regroupe, fin 2010, l'ensemble des liens vers les services publics de l'État et des municipalités

Lancé en 2002, le portail « suomi » est le portail unique d'accès à l'ensemble des services publics en ligne de l'État et des municipalités pour les citoyens. Ce site, informationnel et transactionnel est piloté par le ministère des finances et propose les services suivants :

- ◆ **information** aux citoyens sur les démarches administratives à effectuer (classées par thème) ;

Annexe V

- ◆ **carte interactive** permettant de localiser les services administratifs de l'État et des municipalités dans n'importe quelle ville finlandaise ;
- ◆ **lien vers l'ensemble des sites informationnels et transactionnels de l'administration d'État et vers les portails des municipalités ;**
- ◆ **réalisation d'opérations en ligne** (par exemple, demande de logement social, signalisation de changement d'adresse, demande d'extraction de casier judiciaire pour employer une personne travaillant avec des enfants).

En 2010, dans le cadre du projet SADe, le volet transactionnel du portail « suomi » a été amélioré par le ministère des finances, qui est en charge de sa coordination. Afin d'être un véritable guichet unique électronique, des liens ont été ajoutés vers l'ensemble des portails municipaux et vers l'ensemble des services administratifs de l'État (qui n'étaient que partiellement couverts avant 2009) et les améliorations suivantes ont été apportées :

- ◆ **la navigation a été simplifiée** pour l'utilisateur et organisée par thèmes (logement, famille, santé, transports, finances et fiscalité, par exemple) afin de permettre un accès facile aux différents sites vers lesquels « suomi » renvoie. L'objectif est que les citoyens n'aient plus besoin de retenir les différents sites auxquels ils se connectent et y **accèdent depuis le portail unique ;**
- ◆ **les citoyens peuvent sélectionner leur municipalité** ce qui permet au portail de **personnaliser** les services proposés dans la municipalité choisie par le citoyen. De plus, le portail dispose d'une **aide en ligne** pour guider l'utilisateur ;
- ◆ **le portail « suomi » dispose d'un service en ligne de remarques et réclamations.** Les utilisateurs peuvent donner leur avis sur le service, suggérer des améliorations, déposer une réclamation, noter le service et poser une question à laquelle l'Agence du Trésor du ministère des finances garantit une réponse. Ces remarques contribuent à **l'amélioration continue** du portail car la baisse du taux de réclamations est inscrite dans les contrats de performance annuels de l'Agence du Trésor.

2.1.2.3.2. Les comptes citoyens créés en 2011 permettent, à la date de la mission, de centraliser les transactions en ligne des citoyens avec l'administration publique

Créés en janvier 2011, également dans le cadre du projet SADe, les « comptes citoyens » constituent une initiative d'interface transactionnelle unique entre l'administration et les citoyens, via Internet.

Les « comptes citoyens » ont été établis en partenariat avec le ministère de l'emploi et de l'économie (MEE), l'état civil, les partenaires sociaux et les municipalités d'Oulu et Vantaa. Tout comme le portail « Suomi », ils sont pilotés par le ministère des finances.

Ils donnent la possibilité aux citoyens qui le souhaitent d'ouvrir leur compte individuel sur le portail « Suomi » afin de centraliser leurs communications et relations avec l'administration, à travers un canal sécurisé, permettant de :

- ◆ mettre à jour leurs informations personnelles ;
- ◆ visualiser l'évolution de leurs demandes de prestation et de leur situation administrative (notifications par SMS ou par courrier électronique) ;
- ◆ transmettre des documents ;
- ◆ recevoir des documents de la part de l'administration.

Ces comptes sont gratuits et les citoyens s'y identifient via leur identifiant bancaire. **Lorsqu'un citoyen choisit d'ouvrir un « compte citoyen », ce canal remplace le canal traditionnel du courrier et le citoyen ne reçoit plus de courrier des administrations partenaires.** Il peut à tout moment revenir en arrière et résilier son compte ce qui restitue l'envoi postal.

L'objectif à terme est que les « comptes citoyens » proposent l'ensemble des services, décisions et documents de l'administration d'État et des municipalités.

Les services disponibles, en janvier 2011, sur les « comptes citoyens » sont les suivants :

- ◆ demande de place en crèche à la municipalité de Vantaa ;
- ◆ demande de changement de nom auprès de l'état civil ;
- ◆ demande d'assurance emploi ;
- ◆ changement d'adresse.

Le lancement étant en cours, les « comptes citoyens » n'ont pas encore fait l'objet d'un recensement ou d'une évaluation de satisfaction à la date de la mission.

2.2. Si la transparence décisionnelle du gouvernement finlandais envers les citoyens s'appuie sur des bases législatives renforcées depuis 1999 et sur la culture de la consultation des associations d'utilisateurs, la participation des citoyens au débat public en ligne peut être améliorée à la date de la mission

La transparence décisionnelle du gouvernement et la consultation des citoyens s'inscrivent dans la culture finlandaise de la concertation des acteurs, particulièrement ancrée au niveau local. Depuis le début des années 2000, l'État s'est engagé dans le renforcement de la transparence et de la participation des citoyens en s'appuyant sur l'essor des NTIC.

En 2008, n'ayant été classée que 45^{ème} au niveau mondial par les Nations Unies quant à la manière dont les gouvernements ont su « utiliser l'environnement électronique pour permettre aux citoyens de participer et d'influencer le processus démocratique », la Finlande a lancé, dans le cadre du projet SAd⁸ (initié en 2009 par le ministère des finances dans le but de développer les services en ligne de l'administration d'État), une initiative de développement d'infrastructures en ligne de consultation formelle et informelle des citoyens (outils de réalisation, traitement et sécurisation de questionnaires et enquêtes en ligne) pour le gouvernement et le Parlement.

2.2.1. La transparence du gouvernement finlandais envers les citoyens s'appuie sur des bases législatives renforcées depuis 1999 et sur la culture de la consultation des associations d'utilisateurs

La transparence du gouvernement et la consultation des citoyens s'inscrivent dans la culture finlandaise de la concertation permanente des acteurs de la société civile (syndicats, associations d'utilisateurs et confédérations patronales, notamment).

Elles s'appuient, depuis 1999, sur **trois piliers** :

- ◆ une **base législative renforcée en 1999** (vote de la loi sur la transparence des activités du gouvernement, cf. encadré *infra*) ;
- ◆ une **tradition de consultation** des représentants d'acteurs de la société civile ;
- ◆ le **renforcement de la transparence et de la participation des citoyens à travers l'opportunité de l'utilisation des NTIC.**

⁸ « eServices and eDemocracy project ».

Annexe V

La structure même de l'administration publique du pays est basée sur la proximité et la participation des citoyens :

- ◆ l'essentiel des services publics de base est assuré par les **municipalités dont les organes décisionnels sont proches des citoyens** ;
- ◆ les **associations d'usagers jouent un rôle politique important**, surtout au niveau municipal (plus de 63 000 associations sont activement engagées auprès des municipalités en 2009 pour 5,3 millions d'habitants).

La société civile participe au processus décisionnel des communes grâce aux organisations non gouvernementales (ONG) et associations d'usagers qui la représentent. Les communes organisent des « **auditions publiques** » avec ces organisations et associations. **La société civile détient également des représentants dans les conseils communaux**, ciblant des catégories de personnes différentes (personnes âgées, handicapés, immigrants et jeunes, par exemple).

Par la nature de ses activités, l'État est plus éloigné des citoyens que les municipalités car il ne délivre pas des services publics tels que l'éducation ou la santé. Malgré cela, **l'État finlandais souhaite, depuis le tournant des années 2000, saisir l'opportunité des NTIC afin d'établir une relation plus étroite avec les citoyens** et afin de les informer de manière claire et transparente de ses activités.

Encadré 5 : la loi de 1999 sur la transparence des activités du gouvernement

La loi sur la transparence des activités du gouvernement (« Act on the openness of government activities ») a été votée en **décembre 1999** et garantit l'accès des citoyens aux documents du gouvernement.

Cette loi consacre le **droit de chaque citoyen à l'accès aux documents officiels du gouvernement** (État, collectivités locales et entreprises publiques) relevant du domaine public. Elle inclut les documents internes à l'administration, notamment les échanges entre autorités, tant qu'ils ne sont pas confidentiels. Les documents **papiers mais aussi électroniques** sont visés par la loi, notamment les messages électroniques.

Lorsqu'un citoyen adresse une requête à une autorité administrative, celle-ci est, d'après la loi, obligée d'informer le demandeur sur le moyen d'accéder à cette information ou, si elle n'est pas accessible, de la lui fournir. Le demandeur **n'a ni besoin de décliner son identité ni besoin de justifier sa demande**.

Le document doit être fourni sous **deux mois, maximum** et préférablement sous un délai d'un mois. Tout **refus de fournir l'information doit être motivé et n'est considéré comme valide que si le document est confidentiel pour raison de protection de l'intérêt public et privé** (affaires internationales, intérêts économiques, sécurité publique, délibérations et enquêtes de justice, notamment) et ne peut pas être divulgué. Les requêtes sont **payantes** à un tarif dépendant de la nature de la demande.

La loi a également appelé l'administration à divulguer de manière **proactive et régulière** un maximum de documentation sur ses activités, ses décisions et ses avancées, notamment sur internet.

L'OCDE⁹ estime qu'en 2010 l'information de l'administration d'État disponible en ligne est claire, accessible, structurée et fournie. Ce constat est corroboré par une enquête réalisée en 2007 par le ministère des finances auprès des différents ministères et qui a constaté que l'ensemble d'entre eux publiait leurs projets et actualités sur le site du gouvernement finlandais et sur leur propre site ministériel.

⁹ « Public governance review : Working together towards success », Finland, avril 2010, OCDE.

2.2.2. La participation des citoyens au débat public en ligne est perfectible à la date de la mission

En 2008, la Finlande n'a été classée que 45^{ème} au niveau mondial par les Nations Unies dans leur évaluation de la manière dont les gouvernements ont su « utiliser l'environnement électronique pour permettre aux citoyens de participer et d'influencer le processus démocratique ».

Pourtant, l'État finlandais a souhaité, depuis le tournant des années 2000, exploiter Internet pour renforcer la consultation de la société civile. L'ensemble des ministères publie, par exemple, les projets de loi sur Internet et tous les ministères consultent les citoyens sur leurs sites Internet. La moyenne est de **100 consultations par an et par ministère, au sein du gouvernement**. Le ministère des affaires étrangères a, par exemple, consulté jusqu'à 1 000 fois en 2009 (1 000 consultations ont été mises en œuvre sur son site Internet au cours de l'année 2009).

De plus, les ministères disposent, depuis 2005, d'un **Code sur la consultation publique** détaillant les procédures à mettre en œuvre pour engager la consultation des citoyens et entreprises. La bonne mise en pratique de ce code n'est, cependant, pas vérifiée en pratique et **malgré ces efforts, la participation citoyenne n'est pas toujours parfaitement encadrée et tend à être plus consultative qu'inscrite dans le processus décisionnel car le lien entre les consultations et l'évaluation de l'impact des décisions demeure faible**.

En conséquence de ces constats, le projet de développement des services gouvernementaux en ligne, SAdE (cf. section 2.3 *infra*), lancé en 2009 par le ministère des finances intègre un volet de développement d'infrastructures en ligne de consultation formelle et informelle des citoyens : **développement d'outils de réalisation, traitement et sécurisation de questionnaires et enquêtes en ligne pour le gouvernement et le Parlement**. Ce projet est en cours de déploiement à la date de la mission.

2.3. Si la mesure de la qualité s'est largement déployée au sein de l'administration publique finlandaise depuis 2006, la note globale attribuée aux services publics par les citoyens reste, certes élevée (8/10 en 2010), mais constante depuis 2003

2.3.1. L'administration d'État doit mesurer la qualité de ses services et en rendre compte dans ses rapports annuels de performance depuis 2006

Depuis 2006, l'ensemble des agences et services sous tutelle des ministères doivent développer des outils de mesure de la qualité de leurs services à travers l'évaluation de la satisfaction des usagers et doivent en rendre compte dans leurs rapports annuels de performance.

Le gouvernement finlandais dispose d'un **outil interne de mesure de la qualité de la gestion des ministères et agences** : le CAF (« Common assessment framework »), outil européen développé en 2002 par plusieurs États membres de l'union Européenne (cf. encadré *infra*). Cet outil intègre un volet de **mesure de la qualité des services publics** et de la satisfaction des citoyens. Le gouvernement a commencé à diffuser le CAF au sein de ses administrations à partir de 2005. **L'outil s'est particulièrement développé à partir de 2006, date depuis laquelle les agences doivent obligatoirement inclure la satisfaction des usagers dans leur rapport annuel de performance**. Le ministère des finances a indiqué qu'environ 50 % des ministères et agences de l'État utilisent le CAF à début 2011. Le ministère des finances pilote également un réseau de la qualité et fournit du soutien aux utilisateurs de cet outil.

Annexe V

Les organismes n'utilisant pas le CAF ont développé leurs propres outils internes de mesure de la satisfaction. **De plus, la plupart des ministères et agences ont des mécanismes internes de médiation et de dépôt de réclamations.** Tous ne réalisent pas des enquêtes de satisfaction ou des sondages mais tous ont, depuis 2006, au niveau de l'État, mis en place des outils de suivi et de mesure de la satisfaction.

Encadré 6 : Le CAF (« Common assessment framework »)

L'outil de mesure CAF (« Common assessment framework »), créé en 2002, est un outil de pilotage interne de l'administration permettant d'évaluer une organisation à travers sa gestion stratégique, administrative et **sa capacité à répondre aux besoins des usagers**. Il a été développé par plusieurs États membres de l'Union Européenne en partenariat avec un groupe de travail sur la modernisation de l'administration et de la délivrance de service publics, l'IPSG (« Innovation public services group »).

Les citoyens sont tout à la fois les usagers, bénéficiaires et « clients » de l'administration publique. Pour cette raison, le CAF contient un volet de mesure destiné à évaluer les attentes et la satisfaction des citoyens dans le cadre de cette relation complexe. La mesure de la satisfaction des citoyens est basée sur des champs identifiés comme important aux yeux des citoyens. Ainsi, un organisme public (ministère, agence ou autre) doit connaître les déterminants de la satisfaction des usagers (champs ayant un impact sur leur satisfaction) avant de pouvoir y apporter des améliorations.

Les outils recommandés par le CAF sont :

- ◆ des **questionnaires** ou enquêtes aux citoyens ;
- ◆ **groupes de discussion** ;
- ◆ **groupes de panel**.

Les informations à collecter pour mesurer ce domaine peuvent inclure l'image de l'organisation, la courtoisie et efficacité du personnel, la qualité de service dispensée.

Tableau : Exemples d'indicateurs pouvant être mesurés pour étudier la satisfaction des citoyens

Image de marque de l'organisation
Nombre et évolution des réclamations
Confiance du public envers l'organisation et ses services
Délai d'attente (en cas de délivrance directe de services)
Temps de traitement de la requête
Appréciation du personnel par les usagers

Source : The CAF, « improving an organisation through self-assessment », 2006.

2.3.2. Le « baromètre annuel des services » publié par le ministère des finances révèle une note élevée et constante de la qualité des services publics de base (municipaux et de l'État) depuis 2003, de l'ordre de 8/10

Depuis 1992, la **Fondation pour le développement municipal, fondation publique de recherche pour le développement des services municipaux**, réalise annuellement une **enquête générale** (« le baromètre annuel des services ») de satisfaction à l'égard des **services publics municipaux et de certains services de l'État** suivants :

- ◆ la garde d'enfants ;
- ◆ l'éducation primaire ;
- ◆ les bibliothèques ;
- ◆ la santé et les centres de santé ;
- ◆ les urgences médicales ;
- ◆ l'entretien des routes en dehors des villes (compétence du ministère des transports) ;

Annexe V

- ◆ les services de police (compétence du ministère de l'intérieur).

Ces enquêtes sont réalisées chaque année sur **un panel** (renouvelé chaque année) **de 2 000 à 5 000 citoyens** choisis aléatoirement selon une certaine diversité régionale et socio professionnelle afin d'être représentatifs de la population totale. Les enquêtes sont basées sur des questionnaires. **Les résultats obtenus depuis 2003 sont résumés *infra* et révèlent la stabilité de la note agrégée attribuée par les citoyens, établie autour de 8/10.** Cette note est relativement élevée et traduit la satisfaction globale des citoyens à l'égard des services publics de base.

Tableau 11 : Évolution de la note attribuée par les citoyens choisis aléatoirement pour les enquêtes du « baromètre annuel des services » entre 2003 et 2010

Service	2003	2005	2008	2010
Crèches	8,6	8,5	8,5	8,4
Écoles primaires et secondaires	8,2	8,3	8,3	8,4
Bibliothèques	8,5	8,6	8,6	8,4
Services de santé de base	7,8	8,0	7,8	8,1
Services de santé urgences	7,6	7,8	7,5	8,0
Routes principales en dehors des villes	7,7	7,5	7,6	8,1
Police	8,4	8,4	8,4	8,0
Moyenne	8,1	8,2	8,1	8,2

Source : Le baromètre annuel des services 2010 publié par le ministère des finances.

Cependant, si cette note est élevée et très satisfaisante, elle n'a pas connu d'évolution notable depuis 2003.

2.3.3. Une initiative intéressante pour permettre à des municipalités rurales en désertification de disposer de services de base de qualité : le cas de Kainuu

L'initiative de libre administration de la région de Kainuu a créé, pour la première fois en Finlande, un échelon de collectivité locale régionale, attributaire de compétences relevant normalement de l'État ou des municipalités. Le bilan d'étape réalisé en 2008 révèle un effet positif : l'expérience a permis aux municipalités rurales d'unir leurs moyens dans la délivrance de services publics.

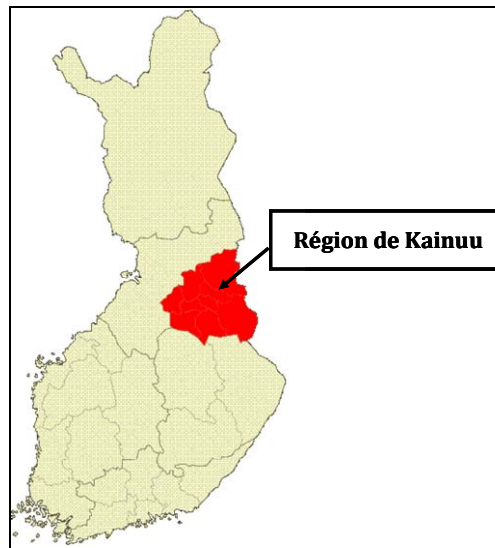
2.3.3.1. Kainuu est une région rurale peu dense en proie à plusieurs défis structurels au début des années 2000

Kainuu est une région rurale du **nord-est** de la Finlande composée de **dix communes** (3^{ème} région de Finlande en termes de superficie, soit 24 452 km²) et **très peu peuplée** (85 000 habitants environ en 2005). La densité y est inférieure à **4 habitants/km²**.

Elle fait face aux défis structurels suivants, au début des années 2000 :

- ◆ un déclin continu du nombre d'entreprises qui y sont implantées ;
- ◆ un très faible taux d'emploi et une perte d'attractivité croissante vis-à-vis de la population active ;
- ◆ la désertification et l'appauvrissement des communes autres que la ville principale (Kajaani).

Graphique 3 : Localisation de la région de Kainuu sur le territoire finlandais



Source : Mission.

2.3.3.2. Le lancement de l'expérience de Kainuu en 2003 a créé, pour la première fois en Finlande, un échelon de collectivité locale régionale

L'initiative de libre administration de la région de Kainuu, lancée en 2003 pour dynamiser la région et permettre aux municipalités rurales de délivrer des services publics de base de qualité, a attribué au conseil régional de Kainuu des compétences antérieurement portées par l'État ou les municipalités la constituant.

En février 2003, le parlement finlandais a voté une loi permettant la libre administration de la région de Kainuu pour les années 2005 à 2012. Cette loi a entraîné :

- ◆ **un changement de statut du conseil régional de Kainuu** qui est passé de celui de groupement de communes à celui **de niveau de gouvernement** (le conseil régional est élu par les citoyens de la région et dispose d'un **budget en propre**) ;
- ◆ des **décentralisations de compétence** (notamment en matière de développement économique) de l'État vers la région ;
- ◆ des **transferts de compétences des municipalités vers la région** (notamment, en matière de délivrance de services publics de base).

Cette expérimentation a **deux objectifs principaux** :

- ◆ permettre **d'assurer les services sociaux, éducatifs et sanitaires pour tous les habitants** de la région, et ce même dans les zones les plus reculées ;
- ◆ **améliorer le développement économique** régional.

Un conseil régional désormais élu au suffrage universel direct pour une durée de quatre ans a été créé. Il s'agit d'une initiative innovante et exceptionnelle car, pour la première fois en Finlande, des citoyens ont élu des représentants régionaux. 59 conseillers régionaux siègent au sein de cette nouvelle assemblée. **Ce conseil s'est vu transférer certaines compétences de l'État et certaines compétences des municipalités.**

En ce qui concerne la décentralisation de compétences de l'État au profit de la région, le conseil décide directement de **l'allocation des ressources allouées par l'État à la région** et est également **en charge de la planification et du développement des politiques de soutien industriel,** compétences qui incombait auparavant aux services déconcentrés de l'État et qui lui ont été transférées.

Les municipalités ont, quant à elles, transféré à la région la responsabilité de **fournir les services de bases à l'ensemble des citoyens** de Kainuu. Cette initiative est basée sur le constat qu'en conservant le niveau municipal pour la délivrance des services de base, la plupart des activités se seraient concentrées dans la ville principale (Kajaani), au détriment des autres municipalités de la région. L'objectif consiste à garantir un niveau minimum de services publics à des municipalités pauvres, rurales et en désertification en imposant une **solidarité au sein de la région** permettant de bénéficier d'une taille critique suffisante pour gagner en efficacité et en efficience.

2.3.3.3. Le bilan d'étape publié en 2008 par le ministère des finances révèle que l'expérience a eu un résultat positif en permettant aux municipalités de s'unir dans la délivrance de services publics

En 2008, cinq ans après le lancement de l'expérimentation, le ministère des Finances, pilote de la réforme, a effectué un bilan de sa mise en œuvre fondé sur une étude menée sur le terrain auprès des habitants de la région. Ce rapport indique que l'expérience de libre administration de Kainuu est globalement positive.

Pour tout ce qui a trait à la fourniture des services de base, le rapport indique que **l'expérience a permis de générer des services à un coût global inférieur à celui de 2003** et de bonne qualité pour tous les habitants de la région. La coopération entre les municipalités et la région s'est révélée bien admise de tous les acteurs.

Il n'est pas décidé, à la date de la mission, si cette expérience pourrait avoir vocation à être généralisée à d'autres régions au profil similaire. Pour Kainuu, un plan pour l'avenir a été préparé, « Kainuu regional plan 2025 », afin de poursuivre le développement de la région en mettant l'accent, notamment, sur deux aspects centraux : l'innovation et la promotion du dynamisme économique.

3. Redéfinition des missions, du périmètre et de l'organisation de l'État

3.1. Si le « Programme de productivité » lancé en 2003 a permis de réduire les effectifs publics de l'État à hauteur de -7 % entre 2005 et 2010, sa contribution à des gains globaux de productivité pour l'administration d'État n'est pas démontrée, à la date de la mission

Le « Programme de productivité », lancé en 2003 pour améliorer la productivité de l'État, a mis en œuvre deux leviers d'action : la mutualisation des services administratifs et la réduction des effectifs, au niveau de l'État, pour laquelle deux cibles ambitieuses ont été fixées en 2005 : - 8 645 ETP à horizon 2011 et - 13 529 ETP à horizon 2015 (- 15 % entre 2005 et 2015).

Il soutient deux objectifs de long terme :

- ◆ la hausse de la productivité pour faire face aux futures dépenses liées au vieillissement ;
- ◆ la croissance du secteur privé, à travers la réduction de la part de la population active captée par l'administration d'État.

La réduction des effectifs s'appuie principalement sur le non remplacement d'une partie des départs à la retraite prévus entre 2005 et 2015 et s'accompagne du reversement d'entre 40 % et 75 % des gains aux ministères (réinvestissement d'une partie des économies générées par les réductions d'effectifs dans de nouvelles priorités, notamment de développement du gouvernement en ligne), qui se sont vu fixer des cibles de réduction de leur personnel variant de 4 % à 23 % de leurs effectifs totaux.

Fin 2010, 6 445 ETP ont été effectivement supprimés (soit 48 % de l'effort cible pour 2015 et 75 % de la cible 2011) mais un audit de performance réalisé en 2010 par la Cour d'audit de l'État a évalué à seulement 0,9 % du budget total de l'État la réduction des dépenses imputable aux réductions d'effectifs nettes des redistributions de gains aux ministères. De plus, cette réduction s'est accompagnée d'un recours accru à l'externalisation et d'investissements productifs de court terme (notamment pour la mutualisation des services administratifs de gestion des ressources humaines et financières) si bien que la Cour d'audit de l'État indique que, si la productivité du travail a crû, la productivité de l'administration d'État a globalement décrû entre 2005 et 2010, posant la question du bien fondé de la focalisation du « Programme de productivité » sur les réductions d'effectifs.

Parallèlement aux réductions d'effectifs, le programme de productivité s'est également accompagné de la mise en œuvre des mesures de mutualisation suivantes :

- ◆ la mutualisation obligatoire des services administratifs de gestion des ressources humaines et financières des ministères a été réalisée en deux étapes à travers la création de cinq centres régionaux de services (entre 2005 et 2008) qui ont ensuite été fusionnés en 2010. Les effets attendus de cette mutualisation (réduction de 40 % des effectifs et coûts afférents à ces services administratifs entre 2004 et 2014) sont encore limités à la date de la mission ;
- ◆ la centralisation et la mutualisation des besoins en matériel et support informatique des ministères entre 2006 et 2009 s'est traduite par la passation en 2010 d'un contrat unique pour l'ensemble de l'administration d'État auprès d'un prestataire privé ;

- **l'obligation de recourir depuis 2004 à Hansel**, la centrale d'approvisionnements de l'État créée en 1995, pour un grand nombre **d'accords cadres dont l'adhésion était auparavant facultative**, et qui permet, depuis cette date de générer des économies estimées entre **100 et 200 M€** par an¹⁰.

3.1.1. Le programme de productivité a émergé en 2003 afin de soutenir deux objectifs de long terme : une croissance économique durable et la préparation de l'État au vieillissement de la population

Le « Programme de productivité » a été lancé en 2003 par le premier gouvernement Vanhanen afin de libérer des ressources productives (en termes de population active) pour le secteur privé et de dégager des économies pour faire face au vieillissement de la population, à moyen terme. Son champ d'application a été progressivement étendu de 2011 à 2015 et, dès 2005, le programme s'est d'avantage focalisé sur la réduction de l'effectif public de l'État que sur l'amélioration de sa productivité globale.

Le « **Programme de productivité** » a été adopté durant le premier gouvernement Vanhanen en **2003**. Initialement prévu jusqu'en 2011, le second gouvernement Vanhanen a étendu son application jusqu'en 2015, prévoyant la réalisation de **deux phases** successives :

- ◆ la première phase entre **2005 et 2011** ;
- ◆ la seconde phase entre **2012 et 2015**.

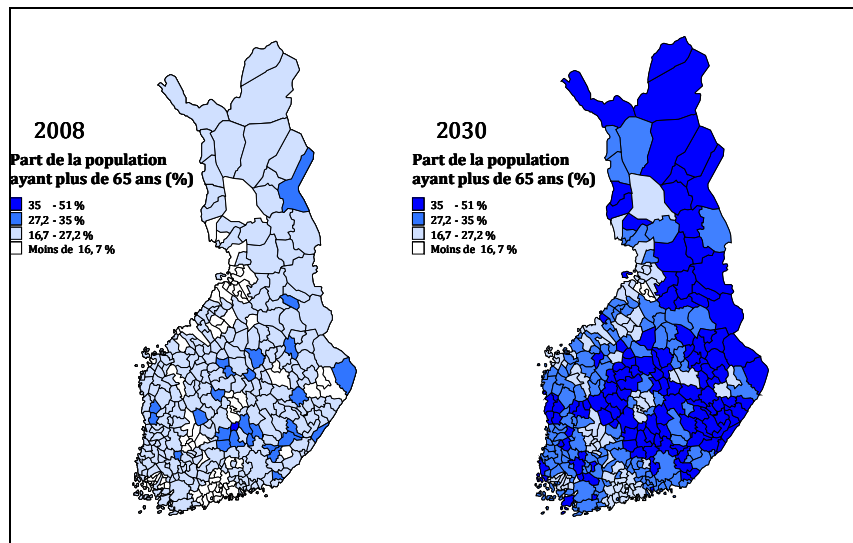
Lancé pour **améliorer la productivité de l'administration**, au niveau de l'État, le « Programme de productivité » s'est rapidement transformé, dès la fixation du cadre budgétaire de **2005**, en un outil **visant principalement la réduction des effectifs de l'État** pour laquelle deux cibles ambitieuses ont été fixées en 2005 : - **8 645 ETP à horizon 2011** et - **13 529 ETP à horizon 2015** (- 15 % entre 2005 et 2015).

Les deux objectifs de réduction du personnel et d'amélioration de la productivité s'inscrivaient, dès 2003, au sein d'objectifs plus larges que sont le soutien à la croissance économique et la réalisation d'économies pour dégager des marges de financement afin de faire face au vieillissement démographique :

- ◆ le programme avait, dès l'origine, pour objectif **de contribuer à la croissance économique en permettant de réduire l'absorption de main d'œuvre du secteur public** pour permettre au secteur privé d'obtenir suffisamment de ressources productives nécessaires à sa croissance ;
- ◆ la Finlande est le pays d'Europe qui sera **touché le plus tôt par le vieillissement** de sa population (l'évolution de la situation finlandaise est présentée dans le graphique *infra*) et le programme s'inscrivait, dès sa création, dans une **démarche d'organisation de long terme** pour faire face à cette évolution.

¹⁰ L'OCDE indique dans son rapport sur la Finlande d'avril 2010 (« Public governance review : Working together to sustain success ») que la centralisation des approvisionnement au niveau de l'État à travers les accords-cadres obligatoires depuis 2004 a permis de générer des économies estimées entre 100 et 200 M€ par an.

Graphique 4 : Vieillesse de la population finlandaise par commune entre 2008 et 2030



Source : Département des communes du ministère des finances.

3.1.2. Le « Programme de productivité » ne s'applique qu'à l'administration d'État du fait de l'indépendance des communes et de la portée étendue de leurs prérogatives en matière de services publics aux citoyens

Le « Programme de productivité » ne s'applique qu'à l'administration d'État, ce qui peut paraître surprenant et relativement insuffisant pour contribuer aux objectifs mentionnés *supra* car, en 2010, l'emploi public d'État ne représente que 17 % de l'emploi public total.

La raison de ce choix est double. D'une part, les municipalités disposent d'une **très large autonomie** en Finlande qui ne permet pas à l'État d'y piloter des réductions d'effectifs et, d'autre part, les **municipalités délivrent la majorité des services publics aux citoyens**. Face à la demande croissante pour ces services, notamment pour les services de santé, les municipalités sont amenées à essayer de contenir au maximum la croissance de leurs effectifs (afin de rester en ligne avec leurs ressources) mais n'engagent pas de réduction d'effectifs.

Pour cette raison, le gouvernement a souhaité que l'État montre l'exemple et réalise un effort d'autant plus important que les municipalités n'y contribuent pas.

3.1.3. Le « Programme de productivité » coordonné par le ministère des finances repose sur la mise en œuvre de plans d'action par les ministères pour atteindre leurs cibles de réduction d'effectifs

Le « Programme de productivité » est coordonné, depuis le lancement de sa mise en œuvre en 2004, par le ministère des finances qui a établi un dialogue annuel avec les différents ministères. Tous sont touchés par le « Programme de productivité » sans exception.

Globalement, l'ensemble de l'administration d'État est assujettie au « Programme de productivité » à l'exception de l'Office du Président de la République et du Parlement. Les universités (dont le statut a été réformé au début de l'année 2010) ont été incluses à la première phase du programme mais ne participeront pas à la deuxième phase du fait de leur nouvelle autonomie.

Annexe V

Le « Programme de productivité » ainsi piloté par le ministère des finances ne dicte pas aux ministères la manière dont ils doivent obtenir des gains de productivité et des réductions d'effectifs. Le **rôle du ministère des finances** consiste à :

- ◆ **calculer les cibles agrégées de réduction d'ETP** que doivent atteindre, en 2011 puis en 2015, les ministères, au regard de leurs départs à la retraite non contraints et de leur champ de compétences et à les décliner annuellement (ces cibles sont inscrites dans les documents de cadrage budgétaire) ;
- ◆ **demander aux ministères d'établir la répartition** de ces cibles entre les différentes agences et organismes sous leur tutelle ;
- ◆ **évaluer et valider les plans d'action** réalisés par les ministères eux-mêmes pour atteindre la cible qui leur a été fixée.

Le mécanisme à travers lequel le « Programme de productivité » a un effet sur la productivité et les dépenses des ministères est celui des réductions d'effectifs et des dépenses (salaires et coûts opérationnels) liées à ces effectifs. En effet, l'atteinte de la cible oblige les ministères à envisager une **réorganisation productive de leurs services** pour pouvoir réaliser leurs objectifs avec moins de personnel.

Le « Programme de productivité » a été conçu de manière à **reverser entre 40 % et 50 % des gains de productivités aux ministères** (réinvestissement d'une partie des économies générées par les réductions d'effectifs dans de nouvelles priorités, notamment de développement du gouvernement en ligne), entre **2004 et 2011**, puis **75 %** entre **2012 et 2015**, lors de la seconde phase.

Entre 2007 et 2011, les ministères se sont vu fixer des niveaux de réduction de leur personnel en ETP variant de **4 % à 23 %** de leurs **effectifs totaux** (cf. tableau *infra*) et de **15 % à 74 %** de leurs **départs à la retraite non contraints**.

Tableau 12 : Détail des réductions d'ETP du « Programme de productivité » par ministère

ministère	Cible 2011 (phase 1)	Part du ministère dans l'effort total 2011	Complément à réaliser 2015	Cible 2015 (phase 2)
Office du Premier ministre	9	0,1 %	2	11
Affaires étrangères	111	1,2 %	32	143
Justice	685	7,1 %	103	788
Intérieur	692	7,2 %	385	1 077
Défense	1 890	19,6 %	1 153	3 043
Finances	1 844	19,1 %	624	2 468
Éducation	325	3,4 %	220	545
Universités	1 000	10,4 %	*	1 000
Agriculture	650	6,7 %	408	1 058
Transports et communications	440	4,6 %	254	694
Emploi et économie	1 483	15,4 %	1 192	2 675
Affaires sociales et santé	340	3,5 %	413	743
Environnement	176	1,8 %	98	274
Total	9 645	100,0 %	4 884	14 529

Source : ministère des finances.

* = Pas de nouvel objectif pour les universités après 2011 en raison du changement de statut des universités en 2010.

Annexe V

En excluant les universités, l'administration d'État assujettie au « Programme de productivité » représentait 89 945 ETP en 2005. Si la cible de 13 529 est atteinte à fin 2015, les effectifs de l'État auront été réduits à hauteur de 15 % par rapport à leur niveau de 2005.

Le cas pratique du ministère de l'agriculture est présenté dans l'encadré *infra* et détaille la réalisation du plan d'action de ce ministère.

Encadré 7 : Cas pratique du « Programme de productivité » au ministère de l'agriculture

Le ministère de l'agriculture et des forêts doit diminuer ses effectifs à hauteur de **1058 ETP** (soit **19 % du total de ses effectifs 2005**) entre 2005 et 2015.

La répartition de cette diminution que le ministère a proposée et qui a été **validée par le ministère des finances** est la suivante : (elle est basée sur les départs à la retraite prévus au sein du périmètre du ministère ainsi que sur les gains de productivité que le ministère pense pouvoir réaliser)

Détail des réductions d'effectif au sein du ministère de l'agriculture et des forêts

Entité concernée	Réduction totale d'effectifs prévue entre 2005 et 2015 (en ETP)
ministère	48
Agence des affaires rurales	35
Autorité de contrôle sanitaire	75
Institut national de géodésie	2
Centre de recherche agroalimentaire	189
Institut national de géométrie	250
Centres forestiers	160
Metla (Institut national de recherche forestière)	189
Institut national de recherche pour la pêche	53
Centre d'information du ministère	57
Total	1 058

Source : ministère de l'agriculture et des forêts.

Tandis que le ministère prévoit de diminuer ses effectifs de 48 agents d'ici 2015, il attend un effort de réduction de 160 personnes pour les centres forestiers, de 189 employés pour l'institut de recherche agroalimentaire, de 250 agents pour l'Institut national de géométrie ou encore de 189 personnes pour l'institut de recherche sur la forêt (Metla).

Les départs à la retraite sont parfois difficiles à estimer. Ainsi par exemple, à Metla, le ministère des finances avait estimé que les employés partiraient à la retraite à 64 ans, en moyenne. Or, il s'avère qu'en fait beaucoup ont finalement décidé de partir plus tard, créant des difficultés au ministère pour atteindre les objectifs assignés. Le ministère des finances a accepté de revoir l'échéancier en conséquence.

Par ailleurs, les départs à la retraite n'auront pas forcément lieu dans les services où le ministère souhaiterait réduire les effectifs. Ainsi, au sein de Metla, il a été procédé à un bilan de compétence en interne pour déterminer la façon dont les départs à la retraite pouvaient être exploités, soit en promouvant en interne, soit en recrutant intelligemment (sur des postes plus larges par exemple).

3.1.4. La mise en œuvre du « Programme de productivité » depuis 2004 ne s'est pas concentrée uniquement sur les réductions d'effectifs, mais s'est aussi accompagnée d'actions de mutualisation des services administratifs et des approvisionnements au niveau de l'État

Le programme de productivité s'est certes concentré sur la réduction des effectifs de l'État mais s'est aussi accompagné du déploiement de mesures de mutualisation des services administratifs et des approvisionnements afin de soutenir la productivité.

Parallèlement aux réductions d'effectifs, le ministère des finances a coordonné **d'autres mesures d'appui à l'amélioration de la productivité** au cours de la mise en œuvre du « programme de productivité », dont :

- ◆ la **mutualisation des services administratifs** de gestion des ressources humaines et financières (cf. *infra*) ;
- ◆ la **centralisation et mutualisation des besoins en matériel et support informatique** (cf. *infra*) ;
- ◆ **l'obligation de recourir à Hansel**, la centrale d'approvisionnements de l'État pour un grand nombre d'accords cadres (cf. encadré *infra*) ;
- ◆ le renforcement de **l'obligation de recourir à « Senate properties »**, l'organisme public de gestion des baux et achats immobiliers de l'État, pour les ministères et agences.

Encadré 8 : Hansel, la centrale d'achat de l'État finlandais

Hansel, organisme public relevant du périmètre du ministère des finances, est **l'unité centrale d'achat** du gouvernement finlandais, **au niveau de l'État**. Elle est en charge de réaliser et de conclure des **accords cadres** avec des fournisseurs privés externes **pour les ministères et agences**.

Hansel existe **depuis 1995**. Depuis sa création, le recours à ses services était **optionnel** mais, en **2004**, l'adhésion aux accords cadres d'Hansel est devenue **obligatoire au niveau de l'Etat**, afin de soutenir le « **programme de productivité** ».

En 2010, Hansel totalise **70 accords-cadres** avec 400 fournisseurs. C'est une organisation de **55 membres**, qui administre les principaux marchés publics de l'État qui a conclu des accords de marchés publics pour environ **553 M€**.

D'après le ministère des finances, l'ensemble des approvisionnements de l'administration d'État sur les marchés publics représente, en 2010, 4,5 Md€. Ainsi, 13 % des marchés publics de l'État sont réalisés à travers les accords-cadres d'Hansel.

Un **accord-cadre** est un accord entre Hansel et un ou plusieurs fournisseurs. Son but est de déterminer les conditions d'achat pour un contrat déterminé conclu sur une certaine durée. Le marché réel doit être signé entre des parties incluses dans l'accord-cadre initial et selon les modalités qui y sont prévues. Les accords cadres d'Hansel portent sur des **biens et services de base**, utiles à l'ensemble de l'administration : notamment, fournitures, mobilier, bureautique, véhicules, services d'entretien, de secrétariat ou de gardiennage.

En adhérant à un accord-cadre, un ministère ou une agence réduit le support administratif qui doit être déployé pour mettre en œuvre le marché public correspondant. **Les achats peuvent être effectués durant la période de validité de l'accord-cadre sans avoir besoin de nouveaux processus d'appel d'offres et directement par internet.**

L'OCDE indique dans son rapport sur la Finlande d'avril 2010 (« Public governance review : Working together to sustain success ») que la centralisation des approvisionnement au niveau de l'État à travers les accords-cadres obligatoires **depuis 2004 a permis de générer des économies estimées entre 100 et 200 M€ par an.**

Ces économies proviennent de trois sources :

- les ministères et les agences n'ont **plus besoin de posséder des spécialistes** pour gérer leurs approvisionnements sur les marchés publics pour les biens et services contenus dans les accords-cadres ;
- les **prix ont été réduits** sur les biens concernés par les accords-cadres du fait de la mutualisation des commandes ;
- la professionnalisation et le suivi accru des marchés ont permis de **mieux contrôler les procédures d'approvisionnement**.

Pour le **reste des marchés qui ne figurent pas dans les accords cadres (88 % en 2010)**, les ministères et agences doivent détenir leurs **propres directions d'achat** et établir leurs propres procédures et appels d'offre.

3.1.5. Le programme de productivité a été réalisé en partenariat avec des organismes publics de recherche et en concertation avec les syndicats de la fonction publique

Le « Programme de productivité » est réalisé, depuis ses débuts, en coordination avec :

- ◆ **l'Institut du gouvernement pour la recherche économique**, VATT, (institut de recherche dans le périmètre du ministère des finances) ;
- ◆ **l'Office finlandais de la statistique**, TK ;
- ◆ **le Centre national de recherche et développement dans le domaine de la santé**, STAKES.

Ces instituts appuient le gouvernement au cours de la mise en œuvre du « Programme de productivité » en fournissant des études sur l'avancée et les effets du programme et en fournissant des données permettant de mesurer les variations des grandeurs macro économiques clés au niveau de l'État.

Le « Programme de productivité » est également mis en œuvre en **concertation régulière** avec les **syndicats de la fonction publique** qui jouent un rôle essentiel dans **l'acceptabilité** de la réforme par les employés publics.

En théorie, les ministères ont la **possibilité de licencier** des fonctionnaires, malgré leur statut d'emploi à durée indéterminée, si leur service est fermé. **En pratique**, un ministère souhaitant licencier doit en **faire état au ministère des finances** pour justifier son impossibilité de conserver l'employé, avoir cherché une place pour lui au sein du ministère et, si cela n'est pas possible, au sein de l'administration. **Si le licenciement est nécessaire, le ministère s'engage à aider l'employé à trouver un emploi dans le secteur privé à travers le financement de formations professionnelles, notamment.**

Le ministère des finances a indiqué à la mission que **moins de 200 fonctionnaires avaient été licenciés entre 2005 et 2010**. Même si ces cas demeurent exceptionnels, ils ont créé, selon certains syndicats de la fonction publique, des angoisses au sein de la fonction publique d'État. Malgré tout, **les syndicats eux-mêmes reconnaissent et partagent les objectifs** du « Programme de productivité » à savoir le renforcement de la croissance économique et la préparation de l'État au vieillissement de la population. Cette acceptation permet une avancée constructive des négociations.

3.1.6. En 2010, 75 % des réductions d'ETP prévues pour fin 2011 ont été réalisées mais les économies totales liées à ces réductions ne devraient représenter que 0,9 % du budget total de l'État fin 2011 et ne tiennent pas compte des coûts supplémentaires liés au recours accru à l'externalisation

Fin 2010, 6 445 ETP ont été effectivement supprimés (soit 48 % de l'effort cible pour 2015 et 75 % de la cible 2011) mais un audit de performance réalisé en 2010 par la Cour d'audit de l'État a évalué à seulement 0,9 % du budget total de l'État la réduction des dépenses imputable aux réductions d'effectifs nettes des redistributions de gains aux ministères.

De plus, cette réduction s'est accompagnée d'un recours accru à l'externalisation et d'investissements productifs de court terme (notamment pour la mutualisation des services administratifs de gestion des ressources humaines et financières) si bien que la Cour d'audit de l'État indique que, si la productivité du travail a crû, la productivité de l'administration d'État a globalement décrû entre 2005 et 2010, posant la question du bien fondé de la focalisation du « Programme de productivité » sur les réductions d'effectifs.

3.1.6.1. À fin 2010, 75 % des réductions d'ETP prévues pour fin 2011 ont été réalisées

En ce qui concerne les réductions d'effectif, la Cour d'audit de l'État estime que la cible finale de 9 645 ETP à fin 2011 a de bonnes chances d'être atteinte car les efforts prévus pour 2011 sont plus importants que ceux des années précédentes.

Tableau 13 : Résultats du programme de productivité obtenus à fin 2010

Périmètre	Effectif 2005 (ETP)	Effectif à fin 2010 (ETP)	Réduction effectivement réalisée à fin 2010	Cible 2011
Administration d'État (hors Parlement et Office du Président de la République*)	89 945	83 500	6 445	8 645
Universités	30 000	29 000	1 000	1 000
Total	119 945	112 500	7 445	9 645

Source : Cour d'audit de l'État.

* = qui sont exclus du champ du « programme de productivité ».

En ce qui concerne la réduction des dépenses totales de l'État, un audit de performance réalisé en 2010 par la Cour d'audit de l'État a évalué à **1,5 % du budget total de l'État** la réduction imputable au « Programme de productivité » **entre 2005 et 2010**. De plus, toujours d'après la Cour d'audit de l'État, environ **40 % de ces économies ont été redistribuées à l'administration** ce qui élève les économies nettes réalisées sur le budget de l'État à **0,9 % entre 2005 et 2010**.

Si ces résultats sont faibles au regard des réductions en effectif (- 7 % entre 2005 et 2010), la Cour d'audit de l'État estime cependant que le programme a également contribué à générer la recherche d'idées de réorganisation productive au sein des ministères.

3.1.7. L'audit de performance réalisé en 2010 par la Cour des comptes finlandaise a émis plusieurs critiques envers le « programme de productivité » indiquant que la productivité globale de l'administration d'État a décliné entre 2005 et 2010

Un audit de performance réalisé en 2010 par la Cour d'audit de l'État est assez critique sur la mise en œuvre du « programme de productivité ».

Les cibles et le calendrier déterminés par le ministère des finances, sur la base de l'attrition naturelle des ministères et des potentielles hausses de productivité qu'ils pourraient mettre en œuvre, font face à plusieurs critiques :

- ◆ la Cour d'audit de l'État estime que les **hypothèses** utilisées pour calculer ces cibles ne sont **pas suffisamment pertinentes** et n'ont pas été communiquées de manière suffisamment **transparente aux ministères** ;
- ◆ le **lien entre elles et le potentiel de productivité des ministères ne sont pas fondés sur des mesures pertinentes** du potentiel de productivité (ce qui se traduit par le fait qu'en pratique les réductions ont été décidées avant de rechercher les mesures de gain de productivité permettant de les atteindre) ;
- ◆ les **réductions de personnel ont été programmées trop tôt** pour permettre aux ministères de mettre en œuvre des mesures innovantes de réorganisation productive.

La Cour d'audit de l'État a relevé que, la focalisation sur la réduction des effectifs n'est pas efficace. Le critère déterminant *in fine* est la **productivité globale** de l'administration et non simplement la **productivité des salaires**. Or, la Cour d'audit de l'État affirme que, si la productivité du travail a crû pendant la mise en œuvre de la première phase du « programme de productivité », **la productivité globale a décliné**. En effet, selon la Cour d'audit de l'État, les explications de l'impact de court terme sont, notamment, liées à :

- ◆ des **investissements productifs** (particulièrement dans le domaine du développement des infrastructures en ligne du gouvernement) ;
- ◆ un **recours accru à l'externalisation** en contrepartie des coupes d'ETP (surtout dans les fonctions support mais aussi de plus en plus dans des fonctions stratégiques des ministères, comme par exemple l'externalisation des services de tutelle au ministère de la justice).

La Cour d'audit de l'État a donc appelé à la vigilance quant à l'évolution des coûts totaux de production des services de l'État. En se focalisant uniquement sur les diminutions d'ETP, le gouvernement a perdu de vue ce phénomène d'externalisation accrue et de hausse globale des coûts.

De manière générale, les ministères déplorent la **focalisation excessive du « Programme de productivité » sur les réductions d'effectifs**. Si le **ministère des finances** reconnaît ces critiques ainsi que les observations de la Cour d'audit de l'État, il estime cependant que ce programme est **nécessaire pour encourager une dynamique de recherche de productivité** au sein de l'administration d'État.

Des représentants du ministère des finances ont fait état à la mission de la difficulté de concilier une réflexion stratégique sur la mise en œuvre d'outils innovants de hausse de la productivité avec une mise en œuvre mesurable, planifiable et basée sur des indicateurs tangibles. Des réflexions sont en cours dans ce sens, à la date de la mission, afin de préparer la seconde phase du programme de productivité qui démarrera en 2012.

3.2. L'État finlandais a réalisé, entre 2007 et 2010, un mouvement de réorganisation territoriale et organisationnelle de ses services dans un double objectif de productivité accrue et de contribution au dynamisme régional

L'administration d'État a engagé entre 2007 et 2010, deux leviers qui, s'ils ne relèvent pas du « Programme de productivité », contribuent à renforcer l'efficacité de l'organisation de l'État :

- ◆ **la carte des services déconcentrés de l'État a été réformée entre 2007 et 2010**, à travers la fusion de six réseaux de services déconcentrés en deux. Réalisée à enveloppe budgétaire constante, avec une garantie de l'emploi sur trois ans, **elle devrait contribuer à soutenir le « Programme de productivité » à moyen terme** à travers des non renouvellements de départs à la retraite dans les fonctions supports des nouveaux services déconcentrés, même si, à la date de la mission tous les gains escomptés n'ont pu être réalisés en raison de certains doublons ;
- ◆ **les ministères de la santé et des transports ont réalisé des fusions d'agences, en 2010, au sein de leur périmètre de tutelle** (fusion de quatre agences en deux et de sept agences en deux, respectivement).

3.2.1. Les ministères de la santé et des transports ont mis en œuvre des fusions d'agences (fusion de quatre agences en deux et de sept agences en deux, respectivement) afin d'atteindre les objectifs de réduction d'effectifs du « Programme de productivité » et de développer des politiques intégrées pour les citoyens

Les ministères de la santé et des transports ont mis en œuvre des fusions d'agences en 2009 au sein de leur périmètre de tutelle (fusion de quatre agences en deux et de sept agences en deux, respectivement), afin de soutenir l'atteinte des objectifs du « programme de productivité » de 2003 (en mutualisant les services administratifs de ces agences et en identifiant des synergies entre elles) et de mettre en œuvre des politiques intégrées axées sur les besoins des citoyens.

Dans l'optique de renforcer le soutien qu'apportent les agences à la politique des ministères et d'aider à atteindre les cibles du « programme de productivité », un mouvement de fusions d'agences dépendant d'un même ministère de tutelle a été mis en œuvre en 2009. Les principales fusions ayant été menées sont les suivantes :

- ◆ **au sein du ministère de la santé et des affaires sociales,**
 - fusion de l'Agence nationale de contrôle sanitaire des produits et de l'Autorité nationale des affaires médico-légales pour former **l'Autorité nationale de supervision de la santé et de la protection sociale** ;
 - fusion de l'Institut national de santé publique et du Centre national de recherche et développement pour la santé et la protection sociale pour former **l'Institut national pour la santé et la protection sociale** ;
- ◆ **au sein du ministère des transports et de la communication,**
 - fusion de l'Agence maritime finlandaise, l'Agence ferroviaire finlandaise et l'Agence finlandaise des routes pour former **l'Agence pour les transports finlandais** ;
 - fusion de l'Agence des véhicules finlandais, de l'Autorité finlandaise de l'aviation civile et de l'Agence ferroviaire finlandaise pour former **l'Agence pour la sécurité dans les transports finlandais**.

Annexe V

Ces réorganisations ainsi que les domaines d'intervention des agences concernées sont détaillées *infra*.

Tableau 14 : Détail des fusions d'agences ayant eu lieu entre 2009 et 2010

Ministère concerné	Agences/entités fusionnées	Nouvelle agence créée	Date de la fusion	Objectif de la fusion
ministère de la santé et des affaires sociales	L'Agence nationale de contrôle sanitaire des produits et l'Autorité nationale des affaires médico-légales	L'Autorité nationale de supervision de la santé et de la protection sociale	01/01/2009	Mutualisation et simplification de la répartition des tâches entre les deux agences dont les compétences pouvaient se chevaucher
	L'Institut national de santé publique et le Centre national de recherche et développement pour la santé et la protection sociale	L'Institut national pour la santé et la protection sociale	01/01/2009	Mutualisation et simplification de la répartition des tâches entre les deux agences dont les compétences pouvaient se chevaucher
ministère des transports et de la communication	L'Agence maritime finnoise, l'Agence ferroviaire finnoise et l'Agence finnoise des routes	L'Agence pour les transports finnois	01/01/2010	Améliorer la cohérence des politiques publiques dans le domaine des transports
	Agences finnoises pour la sécurité routière, ferroviaire, maritime et de l'aviation civile	L'Agence pour la sécurité des transports finnois	01/01/2010	Améliorer la cohérence des politiques publiques dans le domaine des transports
ministère de l'intérieur	Le département de la police du ministère de l'intérieur et les directions de police provinciales	Le Bureau national de la police	01/01/2010	Améliorer le pilotage des forces de police sur le territoire

Source : ministère des finances de Finlande.

Ces fusions ont deux objectifs :

- ◆ **identifier des synergies et mutualiser les fonctions administratives** de manière à soutenir les réductions d'effectifs cibles du ministère ;
- ◆ mettre en œuvre une **politique intégrée au service des citoyens** et de leurs attentes.

Par exemple, concernant la fusion des agences dans le domaine des transports, les trois principaux objectifs poursuivis consistent en :

- ◆ l'amélioration de la lisibilité de la politique menée en termes de transports ;
- ◆ l'augmentation de la productivité des opérations réalisées sur les infrastructures de transport ;
- ◆ l'amélioration la qualité du service final proposé aux citoyens.

Ces fusions sont en cours, à la date de la mission, et s'accompagnent de la sécurisation des effectifs pour une durée de cinq ans, de telle manière qu'il n'est pas possible, à la date de la mission, d'estimer si elles ont permis de dégager les gains de productivité espérés.

Encadré 9 : Le cas pratique de l'Agence des transports

Née en 2009 de la fusion entre les trois agences de transports sectorielles (route, rail et maritime), l'Agence pour les transports finnois est responsable de la maintenance et du développement de la qualité de service des infrastructures de transport gérées par le gouvernement finlandais (soit un actif d'environ 19 milliards d'euros). Le but de l'agence est de **développer les systèmes de transports finlandais, d'en améliorer la sécurité ainsi que de contribuer à un développement équilibré et durable des infrastructures** de transport de l'ensemble des régions.

L'agence emploie, en 2010, **700 personnes** dont plus de 150 travaillent directement dans les différentes provinces finlandaises. Le **« programme de productivité » fixe une cible de 600 employés** à horizon 2015 et l'agence doit également transférer, dans le cadre de la politique de délocalisation, une centaine d'employés à Lappeenranta. Ainsi, au final, plus de 40 % des effectifs de l'agence seront stationnés dans les régions à horizon 2015.

Avant de procéder à la fusion des agences, le ministère de tutelle a été réorganisé de manière à préparer la fusion. Des directions transverses communes aux trois modes de transport ont été créées. Dans la continuité de la réorganisation interne du ministère des transports, la fusion des trois agences sectorielles a été mise en œuvre. La **première étape** de la fusion a consisté à regrouper sous une seule et même entité les trois agences puis un **mouvement progressif de fusion** des fonctions support des trois agences et un **décloisonnement progressif** des directions ont été menés.

La nécessité de réduire les effectifs pour atteindre les cibles du « programme de productivité » est difficile car il a été décidé, dans le cadre des fusions d'agence, de **protéger l'emploi pendant une période de cinq ans**. Cette décision crée une contrainte supplémentaire au moment de réorganiser l'agence car si de nombreux doublons de poste sont amenés à disparaître, la personne qui occupait la fonction ne peut pas être licenciée. **Les départs à la retraite** permettent de libérer des places pour réaffecter ces personnels disponibles suite à la mutualisation des fonctions supports et à la réorganisation de l'agence.

3.2.2. La rationalisation de la carte des services déconcentrés de l'État (fusion de six réseaux en deux), opérationnelle en 2010, s'est effectuée à enveloppe budgétaire constante mais suscite des critiques de la part des ministères

3.2.2.1. Lancée en 2007, la réforme de la carte des services déconcentrés de l'État dans les provinces et dans les régions (ALKU) s'est traduite par la fusion effective des réseaux au 1^{er} janvier 2010.

Lancée en 2007, la réforme de la carte des services déconcentrés de l'État dans les provinces et dans les régions (ALKU) a été mise en œuvre au 1^{er} janvier 2010. Elle consiste en la fusion des six catégories de services déconcentrés de l'État dans les régions et provinces en seulement deux nouvelles catégories d'entités.

L'ensemble des six catégories de services déconcentrés (centres pour l'emploi, centres pour le développement économique, centres régionaux pour l'environnement, directions d'équipement, directions pour la santé et directions pour la sécurité) ont été réorganisées et ont donné naissance en 2010 à deux catégories d'entités : les Agences régionales de l'administration centrale (multisectorielles, sous la direction de huit ministères) et les Centres pour le développement économique, les transports et l'environnement.

Annexe V

L'objectif de la réforme ALKU lancée en 2007 est de réduire le nombre de services déconcentrés de l'État, clarifier leur rôle pour l'utilisateur et de générer des gains de productivité à travers la mutualisation des fonctions supports et des fonctions administratives.

Tableau 15 : Objectifs annoncés par le gouvernement lors du lancement du projet « Alku »

Objectif	Description
Clarification des répartitions de compétences entre l'administration centrale et les services déconcentrés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Redéfinition et clarification des missions des services déconcentrés de l'État dans les régions par rapport aux services centraux des ministères ▪ Délégation de plus de responsabilités et de plus de pouvoir d'arbitrage aux services déconcentrés afin de leur permettre de s'adapter à la situation régionale locale
Renforcement du rôle des conseils régionaux	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Délégation de pouvoirs aux conseils régionaux dans les domaines de la planification urbaine et de l'exploitation des ressources naturelles
Revue des missions réalisées par les services déconcentrés	Abandon des tâches obsolètes
Réorganisation de la carte administrative	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les cartes des six réseaux déconcentrés fusionnés étaient toutes distinctes ▪ Une nouvelle carte sera créée pour chacun des deux nouveaux réseaux : les provinces pour les AVI et les régions pour les ELY, en tenant compte des besoins du territoire
Clarification de la structure des réseaux déconcentrés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduction du nombre de réseaux ▪ Organisation plus simple et plus claire
Amélioration de la productivité des services déconcentrés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mutualisation de services administratifs au sein des nouvelles entités créées ▪ Synergies entre les entités fusionnées ▪ Rationalisation des locaux des services déconcentrés

Source : ministère des finances.

3.2.2.2. La réorganisation des services déconcentrés est opérationnelle depuis début 2010

La fusion a été préparée en amont de la phase de mise en œuvre, en 2007, puis le déroulement effectif du rapprochement des réseaux s'est déroulé entre 2007 et 2010. Les nouveaux services sont opérationnels depuis le 1^{er} janvier 2010.

L'ensemble des services déconcentrés existant a été refondu en deux réseaux de services déconcentrés :

- ◆ les **Agences administratives régionales** de l'État (AVI) ;
- ◆ les **Centres pour le développement économique, les transports et l'environnement** (ELY).

Les Agences administratives régionales de l'État (AVI) sont au nombre de **six**. Elles sont situées dans chaque **province** et regroupent les anciens bureaux provinciaux de l'État, les anciennes agences de permis environnementaux et les anciennes agences de médecine du travail.

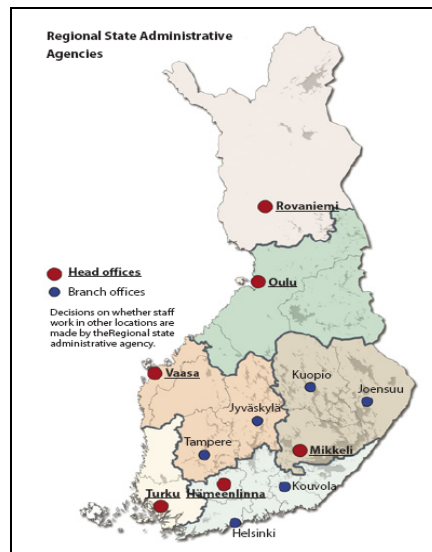
Annexe V

Elles ont pour mission d'assurer le respect de la sécurité publique, de la protection de l'environnement et du bon développement d'un cadre de vie harmonieux pour les citoyens à travers les domaines de responsabilité suivants :

- ◆ **délivrance des permis** aux entreprises (dont permis environnementaux) ;
- ◆ coordination du **réseau de la médecine du travail** ;
- ◆ contrôle de la **sécurité publique** ;
- ◆ lutte contre **les incendies** ;
- ◆ coordination des **services locaux de police**.

À la différence des agences d'État sous la tutelle d'un ministère sur un secteur précis, les agences régionales interviennent dans l'ensemble des secteurs indiqués *supra*, et ce **sous tutelle de huit ministères différents**. Chaque province possède par conséquent une agence compétente dans l'ensemble de ces politiques publiques.

Graphique 5 : Carte des Agences régionales de l'administration centrale.



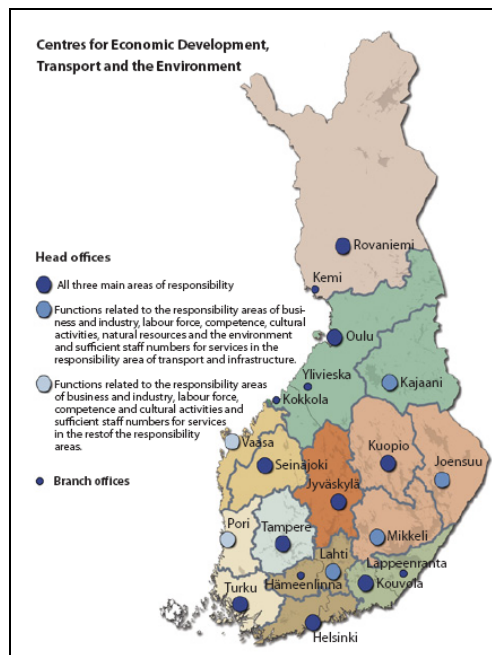
Source : ministère des finances, Finlande.

Les **Centres pour le développement économique, les transports et l'environnement** sont au nombre de **quinze** et sont situés dans la plupart des **19 régions**, certains d'entre eux couvrant deux régions. Ils regroupent les anciens Centres pour l'économie et l'emploi, centres de gestion de la voirie et centres régionaux pour l'environnement.

Ils ont pour mission de promouvoir l'entrepreneuriat, la croissance des entreprises privées, l'utilisation durable des ressources et les transports, à travers les domaines suivants :

- ◆ **soutien** aux entreprises ;
- ◆ affaires **culturelles** ;
- ◆ **transports** ;
- ◆ **infrastructure** ;
- ◆ **exploitation des ressources naturelles**.

Graphique 6 : Carte des Centres pour le développement économique, les transports et l'environnement.



Source : ministère des finances, Finlande.

3.2.2.3. La sécurisation de l'emploi à court terme (jusqu'en 2013) limite les gains de productivité qui auraient pu être tirés de la mutualisation des fonctions support

La sécurisation de l'emploi jusqu'en 2013 limite les gains de productivité liés à la fusion mais les ministères de tutelle estiment que la mutualisation des services supports devrait permettre de soutenir le « Programme de productivité » par le non remplacement d'une partie des départs en retraite dans ces services.

Les syndicats de la fonction publique ont joué un rôle actif dans le suivi du projet « Alku ». Lorsque le projet a été lancé, la préoccupation majeure des employés a été de s'assurer qu'ils ne risquaient pas de perdre leur emploi. D'après le syndicat JHL, **aucun employé n'a été licencié au cours de la fusion des services déconcentrés entre 2007 et 2010**. Aucun employé n'a été délocalisé non plus, si ce n'est à proximité de son précédent lieu de travail si les entités fusionnaient étaient appelées à changer de locaux dans un proche périmètre afin de se rassembler géographiquement.

Le maintien de l'ensemble des employés signifie que, pour le moment, les centres et agences **connaissent des doublons dans certains services supports et administratifs**. Dans ce cas, lorsque les services administratifs ont été fusionnés et son appelés à terme à être réduits, les employés disposent d'une **sécurité de trois ans, à partir de 2010**, afin :

- ◆ de trouver un autre poste au sein de la structure ;
- ◆ de trouver un autre poste dans le réseau ;
- ◆ de trouver un autre poste dans l'administration ;
- ◆ de chercher un poste dans le secteur privé.

En pratique, cette sécurité et le soutien de l'employeur envers l'employé pour l'aider à trouver de nouveaux débouchés contribuent à un climat social apaisé. **De plus, plusieurs ministères ont indiqué à la mission qu'ils estimaient pouvoir obtenir des gains d'effectifs en remplaçant moins de départ à la retraite dans les services support.**

3.2.2.4. La fusion des réseaux a été réalisée à enveloppe budgétaire constante

Malgré la question de l'alignement potentiel des salaires, la fusion a été réalisée à enveloppe budgétaire constante.

Une autre question posée par la fusion est celle de l'alignement des salaires. Les salaires et primes des fonctionnaires des différents réseaux n'étaient pas alignés et des demandes d'alignement ont émergé de la part des employés, depuis la fusion effective. **Le ministère des finances a imposé que la fusion soit réalisée à enveloppe budgétaire constante.** Il n'y aura donc pas d'alignement sur le haut des salaires des employés. En revanche, les **parts variables** de la rémunération des cadres sont en cours d'harmonisation, à la date de la mission, et les **salaires des nouveaux recrutements** seront harmonisés.

Ainsi, les informations qui ont été données à la mission font état :

- ◆ d'une fusion à effectifs constants, sans licenciement pendant au moins trois ans ;
- ◆ d'une fusion à enveloppe budgétaire fermée sans alignement à la hausse des salaires.

À la date de la mission, la fusion n'a permis de générer aucune économie (aucun bureau fermé et effectifs constants) mais n'a ainsi pas induit de coût supplémentaire. Aucune cible explicite n'avait d'ailleurs été fixée à la réforme en termes de gains de productivité.

3.2.2.5. Le pilotage et la structure des nouveaux réseaux posent des difficultés

La question du pilotage des deux nouveaux réseaux résultant de la fusion fait l'objet de multiples controverses de la part des ministères du fait de la difficulté de coordonner l'ensemble des ministères de tutelle.

Par exemple, les AVI sont sous tutelle administrative du ministère des finances mais sous tutelle opérationnelle de six ministères thématiques. L'allocation budgétaire et sa répartition entre les directions proviennent du ministère des finances et le contrat de performance et les objectifs de performance annuels sont centralisés par le ministère des finances mais le pilotage opérationnel reste effectué par les ministères thématiques.

Les ministères ont perdu leurs prérogatives en termes de :

- ◆ calcul des allocations budgétaires ;
- ◆ pilotage centralisé de la performance ;
- ◆ gestion des ressources humaines.

Ils doivent passer par le ministère des finances pour ces actions mais restent en contact direct avec les services déconcentrés pour le pilotage opérationnel. Cette disjonction a été citée comme complexe par plusieurs ministères thématiques.

Les ELY sont sous tutelle administrative du ministère de l'emploi et de l'économie (MEE) et sous tutelle opérationnelle de six ministères. Le MEE a d'avantage un rôle de coordination que d'arbitrage, à la date de la mission, et indique que cette coordination est difficile en pratique.

3.3. Mutualisation de fonctions supports et administratives

3.3.1. Dans le cadre du « programme de productivité », la mutualisation des services de gestion administrative des ressources humaines et financières a été lancée dès 2004 mais les effets attendus de cette mutualisation (réduction de 40 % des effectifs et coûts afférents à ces services administratifs entre 2004 et 2014) sont encore limités à la date de la mission

Le « Programme de productivité », mis en œuvre par le gouvernement finlandais depuis 2004 au sein de l'administration d'État, contient un volet de réformes relatif à l'organisation des services support.

Afin de soutenir la démarche **d'amélioration de la productivité** des ministères et agences de l'État (et de leurs réseaux déconcentrés) et de les **aider à atteindre les cibles de réduction d'effectifs** fixées par le ministère des finances, ce volet du « programme de productivité » prévoit la **mutualisation obligatoire**, en plusieurs étapes, des services support administratifs dans les domaines de la **gestion des ressources humaines et financières**.

Les **économies attendues** de cette mutualisation résultent d'une **étude conduite en 2004** par l'**Agence du Trésor de l'État**, agence de 600 personnes rattachée au ministère des finances qui détient, notamment, la mission de **développer et d'optimiser les services support** de l'administration centrale en partenariat avec les équipes dédiées des ministères et agences.

Cette étude a estimé qu'en regroupant les cellules ou directions administratives en charge de la gestion des ressources humaines et financières au sein des ministères et agences de l'État :

- ◆ les **effectifs** consacrés à ces fonctions (6 200 ETP en 2003) pouvaient être **réduits de 40 %** à horizon **2014** (3 700 ETP) ;
- ◆ les **coûts** liés à ces fonctions (270 M€ en 2003) pouvaient être **réduits de 41 %** à horizon **2014** (160 M€).

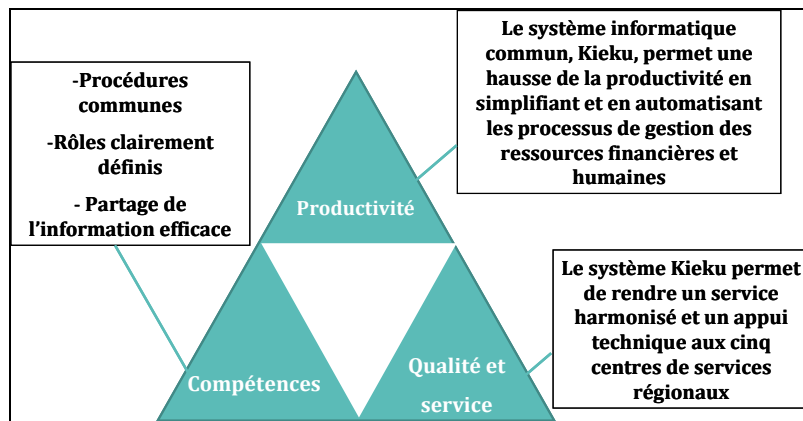
Au sein de ce programme, le projet « **Kieku** », **lancé en 2010 sur quatre ans**, consiste en la mise en œuvre de **systèmes d'information et de gestion informatique communs** permettant de soutenir la démarche de mutualisation. Il prévoit la standardisation du mode de **gestion des données, l'harmonisation maximale des logiciels** utilisés, afin de réduire le nombre de logiciels différents, et **l'interopérabilité** entre les systèmes de gestion des ressources financières et humaines.

Le projet « Kieku » touche **70 000** fonctionnaires d'État, dont **3 000** utilisateurs à un certain degré. Avant la mise en œuvre de « Kieku », les systèmes utilisés pour la **comptabilité interne** des services, pour la **planification des effectifs** et pour le **suivi des ressources humaines** étaient **différents** au sein de l'administration et, même, au sein des ministères et des agences, ce qui constituait un obstacle à la mutualisation des fonctions support en charge du suivi de ces domaines.

Le cadrage budgétaire couvrant la période 2011-2014 prévoit que 12 M€ soient dépensés annuellement en 2012 et 2013 afin de financer le projet « Kieku ».

Les objectifs du programme de mutualisation, tels que perçus par l'Agence du Trésor, sont présentés *infra*.

Graphique 7 : Angles d'amélioration liés à la mutualisation des services administratifs de gestion des ressources humaines et financières dans l'administration d'État



Source : Agence du Trésor du ministère des finances.

3.3.1.1. La mise en œuvre de la mutualisation des fonctions administratives de gestion des ressources humaines et financières est en cours, à la date de la mission, mais les cinq centres de services créés entre 2005 et 2008 ont d'ores et déjà été fusionnés

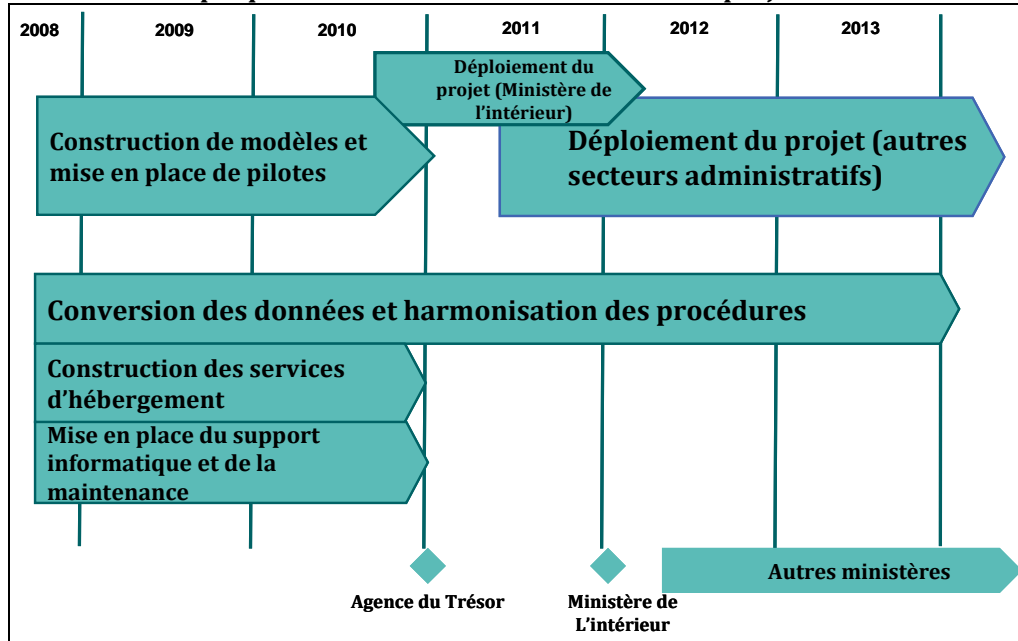
La mutualisation des services administratifs de gestion des ressources humaines et financières de l'administration d'État a déjà été partiellement réalisée à la date de la mission et la suite de sa mise en œuvre est prévue jusqu'en 2014.

L'ensemble des étapes prévues pour la mutualisation de ces fonctions sont les suivantes :

- ◆ **mutualisation obligatoire** de l'ensemble des services administratifs de gestion des ressources humaines et financières au sein de chacun des **cinq domaines suivants** : défense, justice, intérieur, finances et universités ;
- ◆ construction progressive, **entre 2005 et 2008**, d'un réseau de **cinq centres de services partagés de l'administration d'État pour la gestion des ressources humaines et financières** localisés dans cinq régions différentes, pour chacun de ces domaines ;
- ◆ **fusion de l'ensemble de ces centres** (sauf celui relatif aux universités du fait de la réforme de leur statut leur conférant plus d'autonomie) en une unique agence, le **1^{er} janvier 2010**, sous pilotage du ministère des finances, avec maintien de plusieurs localisations territoriales ;
- ◆ déploiement du projet « **Kieku** » entre **2010 et 2014** après la phase préparatoire de 2008-2010.

Le graphique *infra* présente le calendrier de mise en œuvre du projet « Kieku » entre 2008 et 2014 et détaille les différentes étapes de la phase pilote (2008-2010) puis de la phase de mise en œuvre (2010-2014).

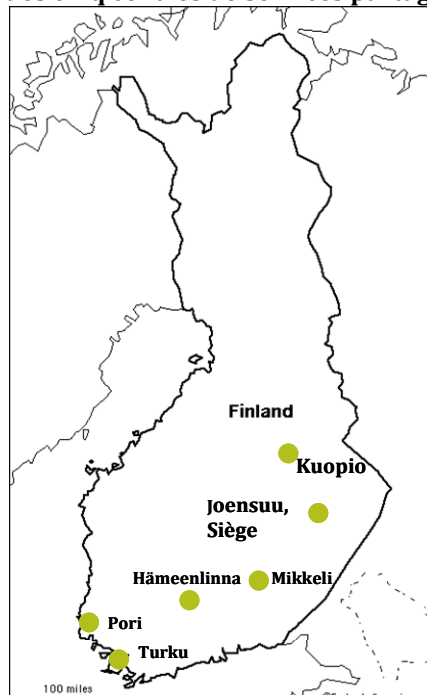
Graphique 8 : Calendrier de mise en œuvre du projet Kieku



Source : Agence du Trésor du ministère des finances.

Les **cinq centres de services partagés** dans le domaine de la gestion administrative des ressources humaines et financières ont été créés **entre 2005 et 2008**. Ces organismes intra gouvernementaux délivrent leurs services exclusivement aux ministères et agences de l'administration d'État et les facturent aux **coûts complets** car ils ont pour obligation d'être à l'équilibre financier.

Graphique 9 : Localisation des cinq centres de services partagés créés entre 2005 et 2008



Source : Agence du Trésor du ministère des finances.

Ils effectuent les missions suivantes :

- ◆ **comptabilité** interne ;
- ◆ **facturation** ;

Annexe V

- ◆ gestion des **paiements** ;
- ◆ calcul des **salaires** ;
- ◆ **planification des besoins** en ressources humaines ;
- ◆ **gestion des informations sur le personnel** ;
- ◆ gestion des déplacements et **voyages professionnels**.

L'ensemble de ces centres de services, à l'exception de celui des universités, a été **fusionné** pour constituer **l'Agence des services finlandaise** le **1^{er} janvier 2010**. Cette agence emploie **800 personnes** dans six régions.

Le tableau *infra* présente les étapes mises en œuvre au **31 décembre 2010** au regard des cibles fixées pour 2014. À cette date, **44 % des ministères et agences de l'administration d'État** sont « clients » de l'Agence des services finlandaise.

Tableau 16 : Évolution de la mise en œuvre de la mutualisation des services administratifs au 31/12/2010

	2008-2010 Pilotes	2011-2014 Mise en œuvre globale
Pourcentage des bureaux des ministères et agences de l'État clients de l'Agence des services partagés	44 % (en 2010)	100 % (objectif 2014)
Degré d'harmonisation des procédures	47 % en RH 57 % en finances En 2010	100 % (objectif 2014)
Gains de productivité	13 %	40 % (objectif 2014)

Source : Agence du Trésor du ministère des finances.

3.3.1.2. Le bilan des économies générées à la fin de l'année 2010 est encore incertain et fait état de critiques émanant des ministères et agences

Il n'existe pas de chiffrage permettant d'indiquer que la création des centres de services, puis leur fusion en 2010, ont permis des économies. En revanche, certains ministères et agences font état d'un coût plus élevé pour ces services depuis la mutualisation par rapport au coût qu'ils estimaient en interne.

Au 1^{er} janvier 2011, la Cour d'audit de l'État a fait état de critiques formulées par les ministères et agences « clients » des centres de services concernant la **qualité du service rendu** ainsi que la **répartition des responsabilités** entre eux et les centres de services.

En ce qui concerne les réductions d'effectifs permises par la mutualisation, la Cour d'audit de l'État estime, en janvier 2011, que les cibles étaient soit trop optimistes soit visées trop rapidement. En tout état de cause, elles ne sont pas atteintes à cette date. Par exemple, lors de **l'audit de performance** réalisé en **2008** par la Cour d'audit de l'État sur les **services partagés du ministère de l'intérieur, il n'a pas été possible de démontrer** de manière certaine que le nombre d'ETP affectés à la gestion des ressources humaines et financières du ministère ait été diminué à fin 2008.

En ce qui concerne les coûts, les centres de services facturent **aux coûts complets**. D'après la Cour d'audit de l'État, lorsque les ministères et agences réalisaient ces services administratifs en interne :

- ◆ ils n'avaient pas forcément une vision claire et précise du coût complet des services et raisonnaient majoritairement au regard des salaires des ETP consacrés ce qui peut contribuer à expliquer pourquoi **certains d'entre eux estiment que les coûts de ces services ont augmenté** ;

- ◆ le personnel administratif lié à ces services pouvait, en parallèle, réaliser d'autres tâches administratives utiles et **cette flexibilité est perdue lors de la création de centres de services partagés** au cahier des charges clairement défini.

Ces raisons peuvent expliquer pourquoi l'OCDE¹¹ rapporte que certains employés d'agence ont mesuré des coûts 2,5 fois plus élevés en recourant au centre de services partagés par rapport aux coûts qu'ils estimaient de ces mêmes services en interne. Selon l'OCDE, cette observation soulève le débat de rendre le recours aux centres de services partagé **obligatoire ou optionnel**. Le recours obligatoire (comme cela est le cas en Finlande) permet d'obtenir une **masse critique** immédiate pour **amortir les investissements** mais rend les « clients » **captifs** ce qui peut être moins incitatif pour forcer les centres à produire leurs services au moindre coût.

Le bilan est donc encore difficile à évaluer et les gains financiers sont, à fin 2010, indéterminés. En revanche, la Cour d'audit de l'État estime que les gains attendus du projet « Kieku » devraient avoir un impact réel. Ils seront mesurables dès 2014. Le projet bénéficie d'un soutien ministériel fort qui est nécessaire à sa bonne mise en œuvre car, l'ensemble des ministères fonctionnant en silos, il est difficile de les contraindre à l'harmonisation de leurs procédures de gestion sans un **appui hiérarchique élevé**.

3.3.2. Le gouvernement a également lancé, en 2006, des mesures dans le domaine des NTIC pour permettre aux ministères et aux agences de réaliser des gains de productivité

Parallèlement à la mutualisation des services administratifs de gestion des ressources humaines et financières, le gouvernement a mis en œuvre, depuis 2006, des mesures de mutualisation et d'interopérabilité dans le domaine des technologies de l'information et de la communication visant à soutenir les ministères et agences dans leur mise en œuvre du « programme de productivité ».

Ces mesures ont été lancées afin d'aider les ministères et les agences à atteindre les cibles de réduction d'effectifs qui leur ont été demandées en leur permettant de réaliser des **gains de productivité** à travers la **mutualisation de certains services informatiques** et la **réduction des coûts** liés à ces services. Les domaines d'intervention les plus emblématiques consistent en :

- ◆ la promotion de **l'harmonisation des logiciels et services informatiques de base** des ministères et agences ;
- ◆ la passation d'un **contrat commun à toute l'administration d'État** auprès d'un prestataire extérieur privé pour la délivrance de services informatiques ;
- ◆ le **renforcement de l'interopérabilité** entre les systèmes de gestion d'information au niveau de l'État.

Le développement et le pilotage de l'usage des NTIC, en tant **qu'outil de gain de productivité**, au sein de l'administration d'État a connu un développement conséquent après le lancement, en **juin 2006**, d'une nouvelle **politique inter ministérielle**¹² sur ce sujet.

L'objectif poursuivi consiste en la mise en œuvre des **projets suivants** :

- ◆ **mutualisation des données** entre ministères et agences ;
- ◆ **interopérabilité** entre les systèmes de gestion au niveau de l'État ;

¹¹ "Public governance review : working together towards success", Finland, OCDE, avril 2010.

¹² "Government Policy Decision On The Development Of It Management In State Administration", 2006, ministère des finances.

- ◆ **mutualisation des commandes de matériel informatique** de base ;
- ◆ **mutualisation de services informatiques.**

Le suivi de la mise en œuvre de ces objectifs a été confié à un comité de pilotage inter ministériel sous la direction du **ministère des finances** et a été fixé à la période **2006-2011**. À la date de la mission, de nombreuses étapes ont déjà été réalisées mais le travail est encore en cours.

La direction informatique du ministère des finances a indiqué à la mission que le **principal défi, parmi ces projets, consiste en l'interopérabilité**, notamment du fait que les silos ministériels et l'indépendance des ministères sont très marqués en Finlande.

3.3.2.1. Entre 2006 et 2009, le comité de pilotage en charge de la mise en œuvre des réformes de l'utilisation des NTIC a recensé les besoins au niveau de l'État et passé une commande centralisée pour le compte de l'État en 2010

Dès 2006, le gouvernement a souhaité définir les besoins de base en termes de matériel et de services informatiques au niveau de l'administration d'État afin de préparer leur mutualisation et la centralisation des marchés publics passés dans ces domaines.

Les services et matériels informatiques de base incluent :

- ◆ les **postes** informatiques ;
- ◆ les **logiciels de bureautique** de base (« pack Office », navigateur Internet, lecteur de CD et DVD, notamment) ;
- ◆ les boîtes de **messagerie électronique** et **logiciels de suivi du calendrier** ;
- ◆ la **sécurisation du courrier électronique** ;
- ◆ la **sécurisation des serveurs** ;
- ◆ le **suivi de la qualité et du fonctionnement du réseau** ;
- ◆ la définition et la **gestion de besoins informatiques** des employés ;
- ◆ le **support technique de base.**

Entre 2006 et 2009, le comité de pilotage en charge de la mise en œuvre des réformes de l'utilisation des NTIC a ainsi recensé les besoins au niveau de l'État. **L'Agence du Trésor de l'État** a regroupé ces besoins et **passé une commande centralisée**, pour le marché public, pour le compte de l'État et pour la première fois, au début de l'année 2010.

L'objectif de cette centralisation est double :

- ◆ diminuer le **coût unitaire des marchandises** à travers la standardisation des postes et logiciels permettant un **achat en quantité supérieure** ;
- ◆ réduire les **doublons en termes de support informatique** et de recours aux services informatiques de prestataires privés extérieures.

En conséquence, **un marché a été conclu entre l'Agence du Trésor de l'État et un prestataire privé au début de l'année 2010**. Le contrat a été passé pour l'ensemble des ministères de l'État et couvre l'ensemble des services listés *supra*. Ce marché n'a pas été passé par l'intermédiaire d'Hansel, la centrale d'achat de l'État finlandais, (cf. *supra*) car il s'agissait d'un marché particulier et complexe pour lequel il n'existait pas d'accord-cadre.

Le support informatique fourni s'étend à l'ensemble du cycle de vie des postes informatiques mais consiste en un support de base. Les **ministères conservent leur autonomie** dans la mise en œuvre **d'équipes de support personnalisées** et spécifiques à leurs besoins précis.

La mise en œuvre de ce nouveau modèle étant en cours de réalisation à la date de la mission, il n'a pas été possible de recueillir de données chiffrées permettant d'évaluer l'évolution du coût total de ces biens et services avant et après mutualisation.

Il est donc impossible de dire si elle a permis d'atteindre, comme attendu, des gains de productivité (gains de coûts et d'ETP). Aucune cible chiffrée d'économies n'avait par ailleurs été fixée. À titre indicatif, les dépenses totales de l'État pour l'approvisionnement et la gestion des ressources informatiques s'élevait à 911 M€ en 2009, soit 2,1 % du budget de l'État.

3.3.2.2. Interopérabilité des systèmes de gestion de l'information au niveau de l'État

En parallèle de la mutualisation des commandes de matériel informatiques et de services support, le gouvernement a également lancé, à travers les mesures de 2006 sur l'utilisation des NTIC, un projet de renforcement de l'interopérabilité des systèmes et des architectures informatiques des ministères et agences de l'État. L'objectif de ce chantier est de pouvoir réaliser, à moindre coût, l'informatisation des services offerts par l'administration aux citoyens à travers un portail unique harmonisé.

Suite aux investigations lancées en 2006, un cadre de référence et un modèle d'architecture ont été développés sous la coordination de la direction informatique du ministère des finances.

Sa mise en œuvre est coordonnée par l'Agence du Trésor et est en cours à la date de la mission. La direction informatique du ministère des finances a indiqué à la mission que l'interopérabilité constitue le projet le plus ambitieux et le plus lourd à réaliser parmi l'ensemble des projets lancés en 2006 pour rationaliser et développer l'utilisation des NTIC au niveau de l'État.

3.4. L'externalisation de services au secteur privé est encore peu développée en Finlande, à la date de la mission, particulièrement dans les municipalités, ce qui génère des critiques de la part des représentants d'entreprises

Si, d'après la Cour d'audit de l'État, le « programme de productivité » a incité les ministères à recourir d'avantage à l'externalisation de services pour les services support mais également pour d'autres missions plus proches de leur cœur stratégique (du fait des réductions d'ETP), le recours à l'externalisation au niveau de l'État reste toujours majoritairement concentré sur les fonctions d'entretien, de support technique et informatique et de gardiennage et relativement limité. Les PPP sont, quant à eux, peu utilisés au niveau de l'État (à part dans le domaine des infrastructures de transports).

Au niveau des municipalités, le recours à l'externalisation de services est encore plus limité, voire dans certaines municipalités, quasiment inexistant. Le recours aux PPP est, quant à lui, prudent et surtout utilisé dans les services de santé et de garde d'enfants.

3.4.1. Le recours à l'externalisation est limité dans les municipalités

Le recours à l'externalisation de services auprès du secteur privé est extrêmement limité dans les municipalités finlandaises, voire inexistant, comme cela est le cas dans la métropole d'Helsinki.

La plupart des activités, même telles que la restauration dans les hôpitaux et les écoles ou l'entretien dans les écoles et collèges, sont fréquemment effectuées par les employés des services municipaux.

D'autres services, tels par exemple les transports en commun, sont fréquemment assurés par des **entreprises publiques** possédées par une ou plusieurs municipalités.

Plusieurs interlocuteurs, notamment à l'échelle municipale, ont indiqué à la mission que le recours à l'externalisation est sensible et utilisé avec beaucoup de prudence. Les **principales préoccupations** mentionnées sont les suivantes :

- ◆ la complexité à établir une **procédure de marché public** pour les appels d'offre ;
- ◆ les **coûts qui ne semblent pas moins élevés** que ceux de la production en interne ;
- ◆ le **peu de concurrence d'acteurs privés** sur certains secteurs ;
- ◆ la **perte de flexibilité** par rapport à des employés municipaux (par exemple, un employé municipal en charge de l'entretien dans une structure scolaire peut réaliser d'autres tâches que le simple entretien en cas de besoin ce qui n'est plus possible avec un prestataire privé).

Quant aux **PPP**, ils sont également considérés avec prudence. Par exemple, à Helsinki, la municipalité détient 26 centres de santé sur lesquels un a été cédé en concession à un opérateur privé. Les **principales préoccupations** mentionnées à l'égard des PPP sont les suivantes :

- ◆ un **engagement de long terme** de la municipalité avec une visibilité réduite ;
- ◆ la peur **d'une hausse des prix** des services ;
- ◆ la crainte que le PPP ne procède à une **anti-sélection** des usagers, surtout dans le domaine de la santé, en refusant de traiter les cas les plus lourds par manque de rentabilité ;
- ◆ la **responsabilité** qui incombe toujours à la municipalité sans détenir le contrôle direct sur les opérations.

3.4.2. Certaines fédérations d'entreprises critiquent le faible recours des municipalités à l'externalisation au secteur privé

Certaines confédérations d'entreprises déplorent le peu d'externalisation et de recours aux PPP effectué par les municipalités.

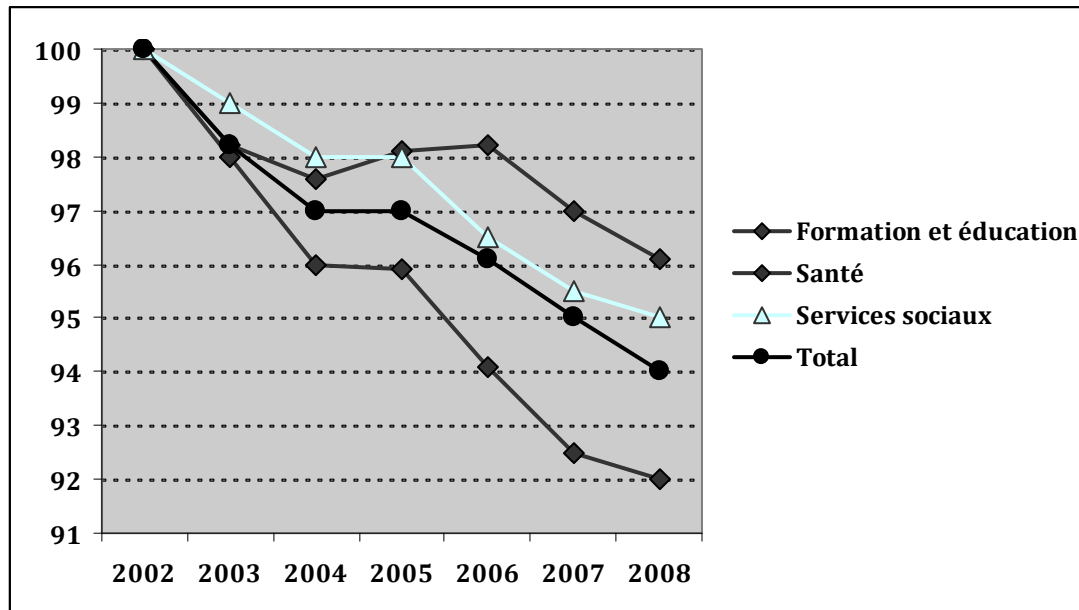
D'après la **Confédération des entreprises finlandaises, EK**, au niveau national, 10 % des services de santé et 20 % des services sociaux gérés par les municipalités sont gérés en PPP.

L'une des critiques majeures adressées par les représentants d'entreprises concerne le fait que **la productivité des municipalités dans la délivrance des services publics de base a diminué entre 2000 et 2008** (cf. graphique *infra*).

C'est en effet la conclusion obtenue par un groupe de travail mené par le ministère des finances sur la productivité du secteur public local. La productivité a été mesurée à production constante et est corrigée des effets de l'inflation.

Cette diminution de la productivité pose la question de la **légitimité du secteur public** à conserver des missions qui pourraient être déléguées au secteur privé.

Graphique 10 : Évolution de la productivité dans les municipalités



Source : ministère des finances.

3.4.3. Depuis 2002, un mouvement de délocalisation de services de l'administration d'État a été lancé pour dynamiser l'emploi local des régions avec l'objectif de délocaliser 4 200 ETP depuis Helsinki à horizon 2015

Pour faire face à la désertification rurale, un mouvement de délocalisations de plusieurs services de l'administration centrale d'État, a été lancé, entre 2002 et 2015, afin de dynamiser les régions en perte de population. Ce mouvement touche l'ensemble des ministères. La cible de délocalisations totale est de 5 200 ETP à horizon 2015 (dont 4 200 ETP délocalisés depuis Helsinki et 1 000 ETP délocalisés depuis d'autres régions). À fin 2010, sur les 4 200 ETP devant être délocalisés depuis Helsinki, 3 600 ont été effectivement réalisés et 600 sont en cours de planification. Ce programme est toutefois critiqué dans la mesure où certaines délocalisations ont pu provoquer des pertes de compétences (par exemple, plusieurs experts n'ont pas suivi la délocalisation de l'Agence du contrôle du médicament) et la garantie de l'emploi sur des périodes de trois à cinq ans pour les employés refusant la délocalisation a entraîné des doublons, et avec eux des coûts élevés à court terme.

3.4.3.1. Le mouvement s'est traduit par la délocalisation de nombreuses structures auparavant situées à Helsinki

Le second gouvernement Lipponen a mis en place en 2002 un mouvement de délocalisations de certains services de l'administration centrale de l'État qui étaient auparavant localisés à Helsinki. Ce mouvement de délocalisations s'est maintenu au cours des gouvernements du Premier ministre Vanhanen et est prévu jusqu'en 2015. Il est soutenu par le parti du Centre.

Annexe V

Les objectifs de ce programme sont les suivants :

- ◆ capter de jeunes fonctionnaires en dehors d'Helsinki afin de redynamiser l'emploi public car l'administration centrale manque d'attractivité ;
- ◆ promouvoir un développement régional équilibré ;
- ◆ contribuer à l'emploi dans certaines régions où les débouchés sont réduits.

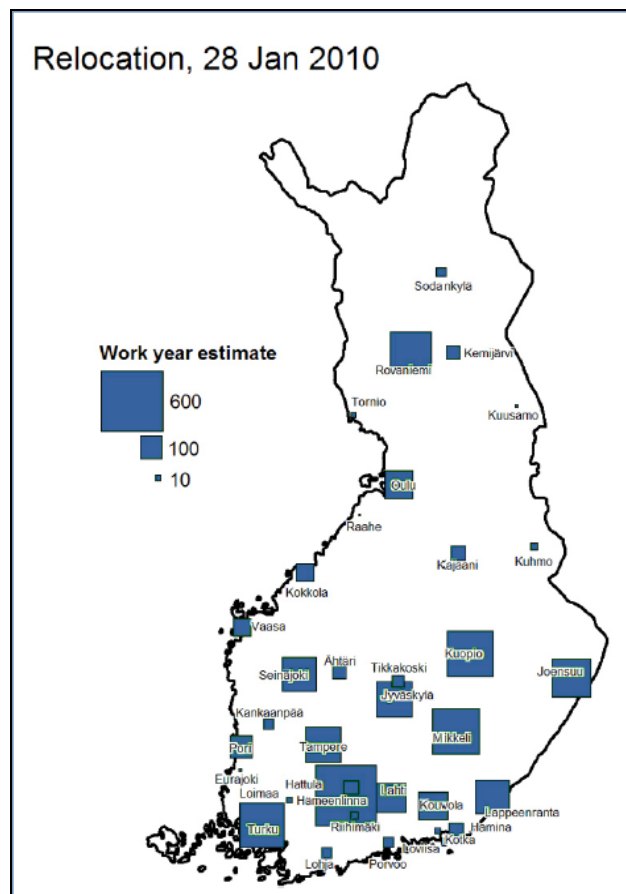
L'ambition du gouvernement est de délocaliser de 5 200 ETP à horizon 2015. Tous les secteurs d'activité de l'administration centrale sont concernés par ce mouvement. **Au 1^{er} janvier 2010, 3 600 emplois ont été délocalisés ou sont en cours de délocalisation, depuis Helsinki.**

Les services et entités publiques délocalisés à la date de la mission incluent, notamment :

- ◆ **l'agence du médicament (FIMEA)** délocalisée à Kuopio ;
- ◆ **le musée maritime de Finlande** délocalisé à Kotka ;
- ◆ **l'agence des affaires rurales**, délocalisée à Seinäjoki ;
- ◆ **le centre naval finlandais** délocalisé à Turku ;
- ◆ **le centre de recherche forestière** délocalisé à Joensuu ;
- ◆ **l'agence des transports finlandais** dont le service des routes, le service d'archive et les services informatique sont délocalisés à Lappeenranta.

Le graphique *infra* recense le nombre d'ETP délocalisées par région d'accueil.

Graphique 11 : Répartition géographique des emplois délocalisés au 28 janvier 2010



Source : ministère des finances.

3.4.3.2. Le programme de délocalisations est critiqué car certaines délocalisations ont pu provoquer des pertes de compétences et car la garantie de l'emploi sur des périodes de trois à cinq ans pour les employés refusant la délocalisation a entraîné des doublons et des coûts élevés à court terme

Ce programme est critiqué pour plusieurs raisons :

- ◆ certaines délocalisations ont un **fondement économique discutable** (par exemple, l'agence du contrôle du médicament, délocalisée d'Helsinki, n'est plus à proximité des laboratoires et centres de recherches et a perdu nombre de ses experts qui ont intégré des entreprises privées) ;
- ◆ la garantie de l'emploi des employés dont les services sont délocalisés et qui ne souhaitent pas suivre leurs services (ce qui est optionnel) pendant **des périodes de trois à cinq ans selon les cas**, entraîne des **doublons et des coûts élevés à court terme**.

Encadré 10 : La délocalisation de l'agence forestière en pratique

L'agence pour les affaires rurales, sous tutelle du ministère de l'agriculture et des forêts, emploie plus de 200 personnes, et a été délocalisée dans une région rurale. Le lieu a été choisi afin de procéder à la création d'un centre d'expertise dans le domaine de l'exploitation forestière et agricole (présence d'une université sur les forêts, de nombreuses industries alimentaires...).

Trois ans après la mise en œuvre de la relocalisation de l'agence, **20 à 40 personnes ne veulent toujours pas partir** et souhaitent rester à Helsinki. Or, comme il est quasiment impossible d'obliger ces agents à bouger, le bureau cherche à leur trouver un nouvel emploi.

A ces difficultés de gestion de personnels s'ajoute un autre problème : en raison de cette réforme, **un tiers des grands experts ont quitté le service lorsqu'ils ont vu qu'ils ne pouvaient pas rester à Helsinki**. Quant aux autres, beaucoup ont signé et se sont engagés à quitter Helsinki à l'issue des quatre années de délai imparti, mais dans les faits ils entendent profiter des 4 ans qui leur sont donnés pour rester à Helsinki et quitter définitivement l'agence au moment de devoir partir pour le nouveau bureau. **Tous ces départs occasionnent une perte de connaissance. Les coûts induits sont en cela difficilement estimables mais le ministère estime que cela représente 70 à 80 % des connaissances de l'agence.**

Au final, le ministère de l'agriculture et des forêts estime que l'accomplissement total de la délocalisation de l'agence pour les affaires rurales aura pris environ **dix ans**, Depuis le point de départ du projet jusqu'au développement réel de cette agence délocalisée. **Le coût est lui aussi bien supérieur à ce qui avait été budgété. Ainsi, la relocalisation prévue pour coûter 4 M€ se sera au final élevée à plus de 7 M€.**

4. Évolution des effectifs

Le nombre total d'employés publics a crû de manière contenue (+ 2 %) entre 2000 et 2010. Tandis que les municipalités ont modéré la hausse de leurs effectifs depuis 2000, l'effectif d'État a été diminué depuis 2003, principalement sous l'effet du « Programme de productivité ». Les municipalités représentent la grande majorité (83 %) de l'emploi public en 2010, sur un total de 519 383 employés publics (20 % de la population active 2010).

Entre 2000 et 2009, la masse salariale totale a augmenté : hausse annuelle moyenne de + 4,2 % (dont + 3,7 % pour l'État et + 4,5 % pour les municipalités). La hausse de la masse salariale dans les municipalités est due à la hausse des effectifs et aux revalorisations de salaires. La hausse de la masse salariale de l'État, **malgré la baisse des effectifs**, est due à des hausses de salaires, entre 2006 et 2009, plus élevées que dans le secteur public municipal et que dans le secteur privé. **La hausse de la masse salariale totale, en dépit d'une progression soutenue, est cependant demeurée équivalente à la croissance du PIB nominal entre 2000 et 2009 (+ 4 % en moyenne annuellement entre 2000 et 2009).**

En 2009, **76 % des employés publics de l'État étaient des fonctionnaires disposant d'une garantie d'emploi** mais pouvant être licenciés en cas de mesures collectives de réduction des effectifs pour raisons économiques, tel le « Programme de productivité ». Cependant, **le licenciement n'a été utilisé qu'en dernier ressort et seules 200 personnes** environ ont été licenciées depuis 2003 dans le cadre du programme. La majorité des réductions d'effectifs a été réalisée par non remplacement des départs à la retraite.

4.1. Évolution de l'emploi public total

4.1.1. Évolution et répartition du nombre total d'employés

Le nombre total d'employés publics a crû de manière limitée (+ 2 %) entre 2000 et 2010. Tandis que les municipalités contiennent la hausse de leurs effectifs depuis 2000, l'effectif d'État a diminué depuis 2003 ce qui explique que les municipalités qui représentaient 75 % de l'emploi public en 1990 en représentent 83 % en 2010.

Entre 2000 et 2010, l'emploi public n'a crû que de + 2 %, soit + 0,2 % par an en moyenne, croissance très limitée qui est liée à la croissance maîtrisée des effectifs des municipalités (+ 0,4 % par an en moyenne) et à la décroissance des effectifs de l'État (- 0,6 % par an en moyenne).

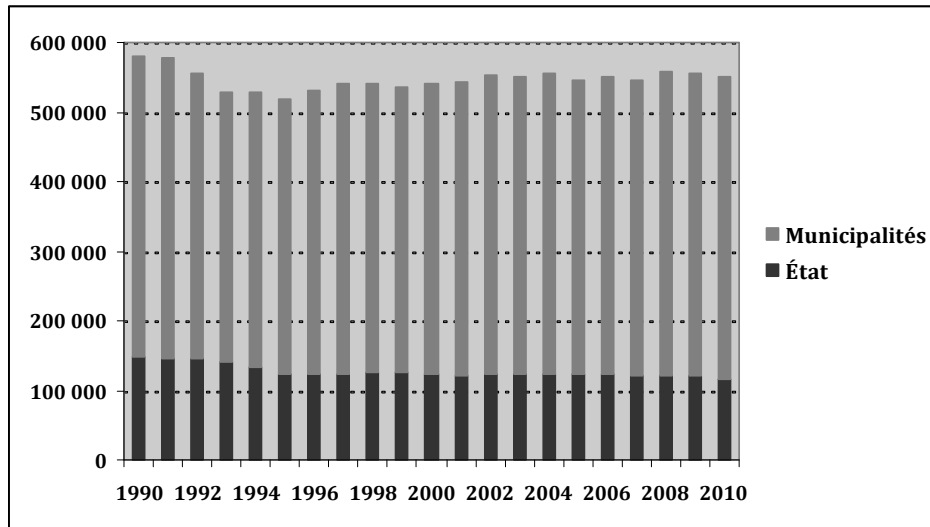
« **Le programme de productivité** », mis en œuvre en 2003 au niveau de l'emploi public d'État explique **la majorité des réductions d'effectifs** observées au niveau de l'État entre 2004 et 2010. **Les municipalités n'ont pas un objectif global de réduction de leurs effectifs** mais plutôt un objectif de limitation de la croissance car elles sont en charges des services publics de base et, notamment des soins de santé aux personnes âgées, pour lesquels la demande augmente régulièrement.

La réforme des universités explique la forte diminution des effectifs de l'État observée entre 2009 et 2010. Elle a eu lieu en 2010. Le nouveau statut des universités, leur conférant plus d'autonomie, a permis de sortir les employés des universités des effectifs de l'État (30 000 employés en 2010).

Cependant, il s'agit uniquement d'un changement de comptabilisation car les universités restent en 2011 majoritairement financées par l'État. Leurs employés ne sont simplement plus directement employés par l'État et n'apparaissent plus au sein de l'emploi public.

Le graphique *infra* présente ces évolutions.

Graphique 12 : Évolution de l'emploi public (nombre d'employés) total entre 1990 et 2010 (universités incluses)



Source : « Direction de l'État en tant qu'employeur », ministère des finances.

En 2010, la Finlande compte 519 383 employés publics (hors universités) ce qui représente environ 20 % de la population active totale finlandaise.

4.1.2. Évolution et répartition de la masse salariale globale de l'emploi public

Entre 2000 et 2009, la masse salariale totale a augmenté : hausse annuelle moyenne de + 4,2 % (dont + 3,7 % pour l'État et + 4,5 % pour les municipalités). En dépit d'une progression soutenue, elle est cependant demeurée équivalente à la croissance du PIB nominal entre 2000 et 2009 (+ 4 % en moyenne annuellement entre 2000 et 2009).

Entre 2000 et 2009, la masse salariale totale de l'emploi public a connu une croissance soutenue mais qui reste maîtrisée du fait d'une hausse importante du PIB (+ 4 % en moyenne annuellement entre 2000 et 2009) :

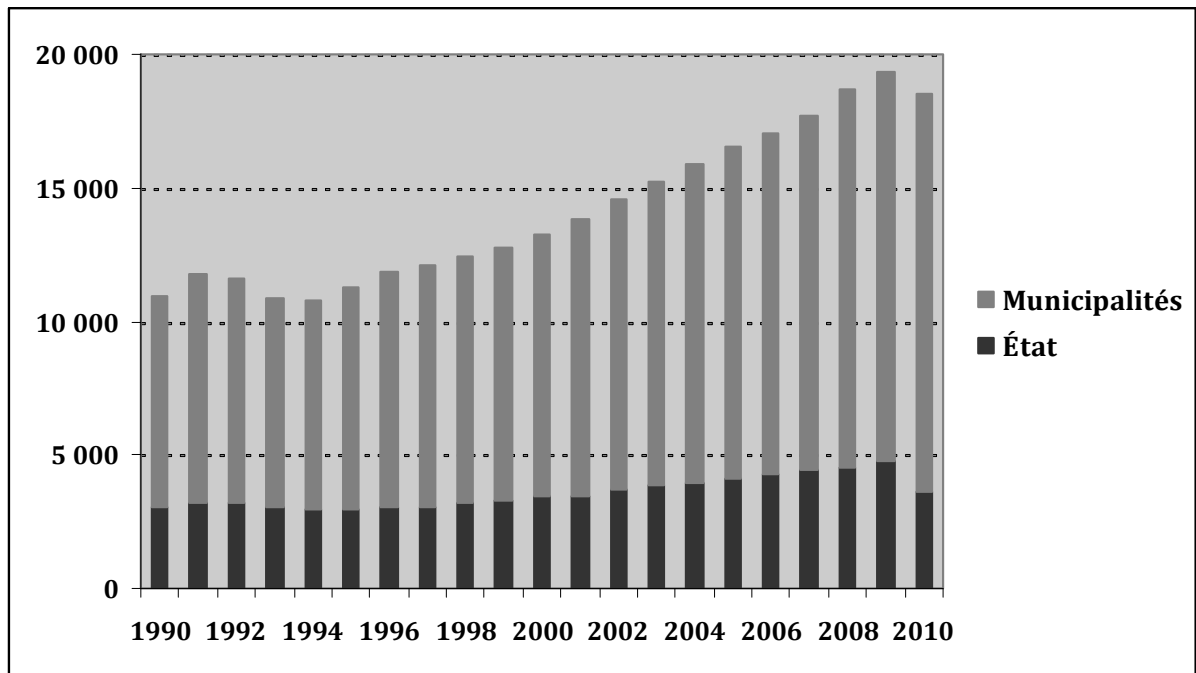
- ◆ + 46 %, soit une hausse annuelle moyenne de + 4,2 % ;
- ◆ + 39 % dans l'administration d'État, soit une hausse annuelle moyenne de + 3,7 % ;
- ◆ + 48 % dans les municipalités, soit une hausse annuelle moyenne de + 4,5 %.

La hausse de la masse salariale dans les municipalités est due à la hausse contenue des effectifs et aux revalorisations annuelles de salaires.

La hausse de la masse salariale des employés de l'État, malgré une baisse globale des effectifs, est due à des hausses continues de salaires (+ 15 % entre 2006 et 2009, d'après la Cour d'audit de l'État, mais + 2,4 % en termes réels). Des études du ministère des finances ont révélé que le pouvoir d'achat des fonctionnaires d'État a plus crû en cinq ans que dans le secteur public municipal et que dans le secteur privé. Les accords salariaux à venir devraient être moins généreux, du fait de cette observation.

Annexe V

Graphique 13 : Évolution de la masse salariale de l'emploi public entre 1990 et 2010

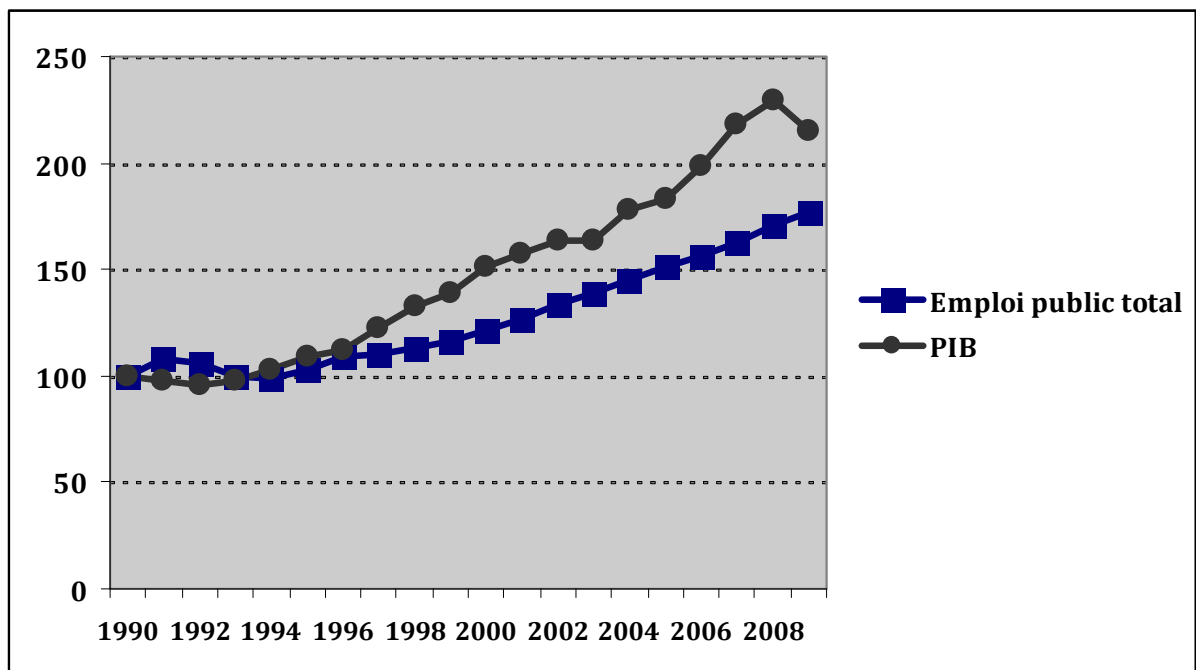


Source : « Direction de l'État en tant qu'employeur », ministère des finances.

Si l'on compare la hausse de la masse salariale de l'emploi public total à la hausse du PIB nominal entre 1990 et 2010, on observe que la hausse annuelle moyenne de la masse salariale entre 2000 et 2010 (+ 4 %) a été comparable à celle du PIB sur la même période (+ 4 %).

Cette observation traduit une hausse maîtrisée de la masse salariale de l'emploi public en Finlande depuis 2000, et même depuis 1990 (cf. graphique *infra*).

Graphique 14 : Croissance comparée de la masse salariale totale de l'emploi public et du PIB entre 1990 et 2009 en base 100 en 1990



Source : PIB nominal, OCDE et masse salariale de l'emploi public total, ministère des finances, retraitement mission.

4.2. Évolution de l'emploi public d'État

4.2.1. Constitution de l'emploi public d'État

La fonction publique d'État décroît depuis 2004, du fait du « programme de productivité », après avoir connu une croissance entre 2001 et 2003.

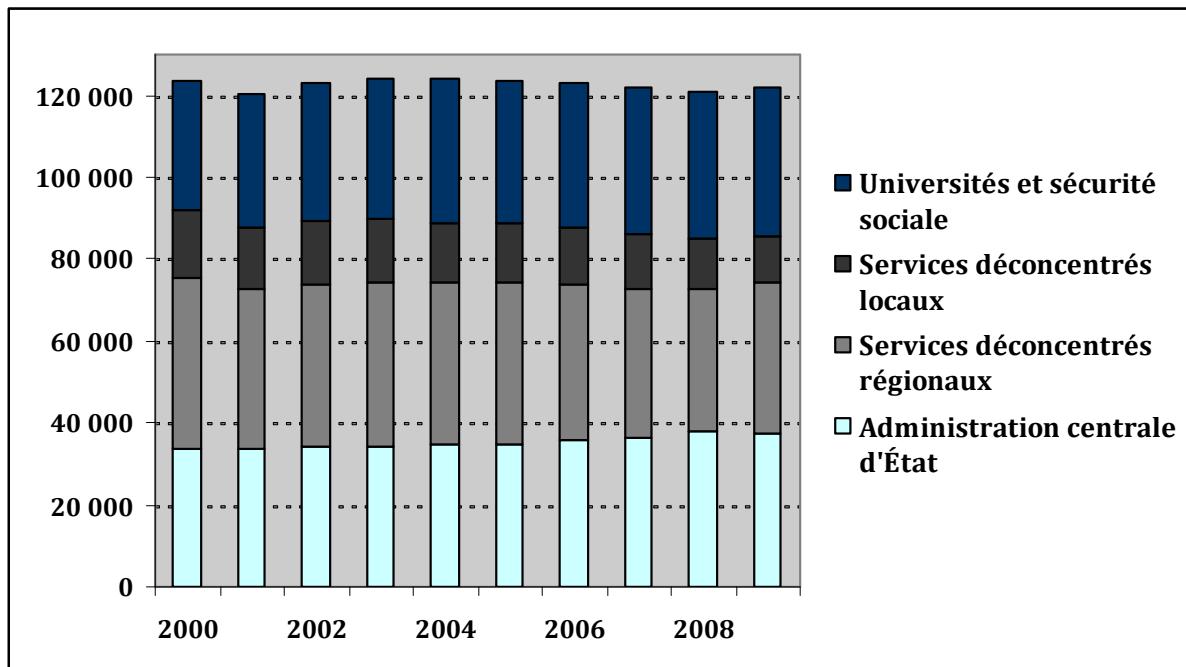
La fonction publique d'État est constituée des catégories suivantes :

- ◆ employés de l'administration centrale ;
- ◆ employés des services déconcentrés régionaux (AVI et ELY, majoritairement) ;
- ◆ employés des services déconcentrés locaux ;
- ◆ employés des universités (jusqu'en 2009) et des services de sécurité sociale.

L'étude de l'évolution de ces différents segments (en nombre d'employés) entre 2000 et 2009 révèle la **légère croissance des effectifs des universités et des services de sécurité sociale** (+ 1,5 % en moyenne par an), la **faible croissance des effectifs de l'administration centrale** (+ 1,2 % en moyenne par an), la **décroissance des effectifs des services déconcentrés régionaux** (- 1,3 % en moyenne par an) et la **forte décroissance des effectifs des services déconcentrés locaux** (- 4,3 % en moyenne par an).

Ces évolutions s'expliquent par le fait qu'à travers le « programme de productivité » **de nombreuses agences sous tutelle des ministères ont diminué leurs services déconcentrés locaux et leur présence locale** et ont centralisé leurs effectifs pour atteindre les cibles du « programme de productivité ».

Graphique 15 : Évolution de la fonction publique d'État (nombre d'employés) entre 2000 et 2009

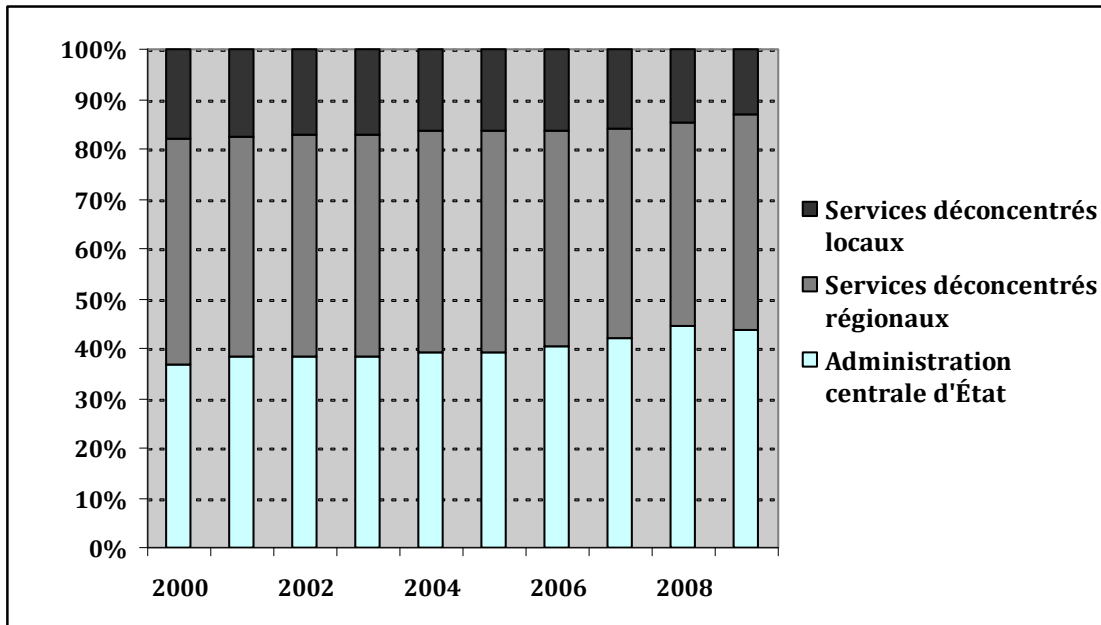


Source : « Direction de l'État en tant qu'employeur », ministère des finances.

En conséquence, la part des effectifs de l'État (hors universités et sécurité sociale) constituée par l'administration centrale a augmenté de 36 % en 2000 à 44 % en 2010. Celle des services déconcentrés locaux a diminué de 18 % à 12 % sur la même période.

Annexe V

Graphique 16 : Évolution de la constitution de la fonction publique d'État (hors universités et sécurité sociale) entre 2000 et 2009

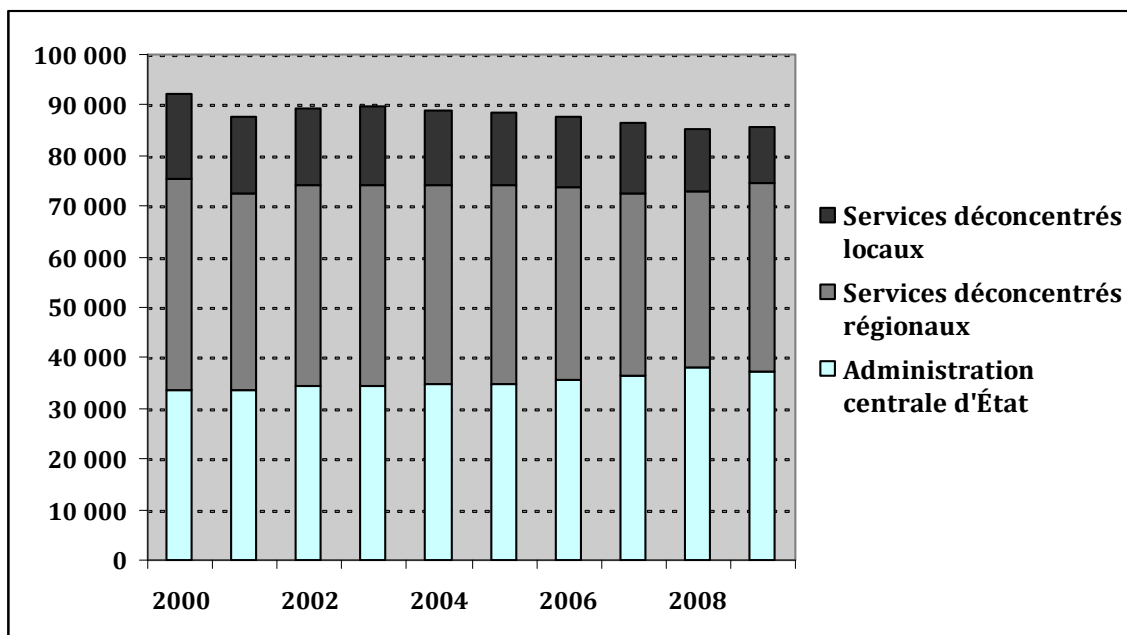


Source : « Direction de l'État en tant qu'employeur », ministère des finances.

4.2.2. Évolution de l'emploi public d'État

Le « programme de productivité », lancé en 2003, a eu un effet réel sur la diminution des effectifs de l'État depuis 2004. Les réductions d'effectifs ont commencé à avoir un effet particulièrement notable sur les effectifs en 2007 lorsque les coupes budgétaires associées aux réductions d'effectifs à atteindre ont été institutionnalisées au sein du cadre budgétaire de la période de 2007-2011. À fin 2010, 6 445 ETP ont été supprimés.

Graphique 17 : Évolution du nombre d'employés publics de l'État (hors université et sécurité sociale) entre 2000 et 2009



Source : « Direction de l'État en tant qu'employeur », ministère des finances.

Annexe V

En 2009, 15 % des employés publics de l'État sont des contractuels de droit privé et 85 % des fonctionnaires de droit public. Au sein de ces fonctionnaires, 11 % sont employés à durée déterminée et le reste est employé à durée indéterminée.

Les fonctionnaires à durée indéterminée disposent d'une garantie d'emploi mais ils peuvent être licenciés soit pour **faute professionnelle**, soit si leur structure d'emploi **disparaît**, soit en cas de **mesures collectives de réduction des effectifs pour des raisons économiques** (catégorie dans laquelle entre le « programme de productivité »). Cependant, le licenciement n'a, jusqu'à présent, été utilisé qu'en dernier ressort et **seules 200 personnes environ ont été licenciées depuis 2003** dans le cadre du « programme de productivité ». **La majorité des réductions d'effectifs a été réalisée par non remplacement des départs à la retraite.**

Encadré 11 : Recrutement des directeurs d'administration

En 2006, les procédures de recrutement et de rémunération à la performance des directeurs d'administration de la fonction publique d'État ont été rénovées (environ 150 personnes en 2009). Le nouveau format a été mis en œuvre dès 2008. L'objectif de cette initiative est d'améliorer le recrutement, le développement de carrière et la mobilité des directeurs administratifs en ministères et agences.

Les procédures ont été assouplies afin de permettre des recrutements depuis le secteur privé et les critères d'attribution des postes ont été réformés pour être d'avantage axés sur l'expérience et les compétences que sur le niveau hiérarchique au sein de l'administration. À la date de la mission, de nombreux directeurs de la fonction publique d'État proviennent également de la fonction publique territoriale. Le recrutement depuis la fonction publique territoriale a été assoupli et allégé.

Les contrats ont également été rénovés afin de pouvoir porter sur des durées déterminées et d'inclure une part de rémunération à la performance liée à des niveaux d'indices de performance contractualisés.

PIECES JOINTES

- Liste des personnes rencontrées**
- Liste des sigles**

Liste des personnes rencontrées

1. Administration d'État

1.1. Office du premier ministre

Sirpa Kekkonen, conseiller pour le programme du gouvernement, unité analyse politique, Office du Premier ministre

1.2. Ministère des finances

Katju Holkeri, conseiller financier, chef du département des politiques publiques, ministère des finances

Asko Lindqvist, conseiller financier, département politique de gestion du personnel d'État, ministère des finances

Markku Mölläri, inspecteur en chef, département des communes, ministère des finances

Yrjö Benson, directeur du département informatique de l'État, ministère des finances

1.3. Ministère de l'emploi et de l'économie

Antti Joensuu, directeur de la stratégie, direction de la stratégie, ministère de l'emploi et de l'économie

1.4. Ministère des transports

Minna Kivimäki, directeur du département de la politique des transports, ministère des transports

Sabina Lindstrom, conseiller ministériel, ministère des transports

1.4.1. Agence des transports (sous tutelle du ministère des transports)

Juhani Tervala, directeur général, agence des transports

Jyri Mustonen, directeur des services administratifs, agence des transports

1.5. Ministère de l'agriculture

Jorma Vaittinen, Secrétaire d'État du ministère de l'agriculture

Liisa Saarenmaa, directeur général, ministère de l'agriculture

Aulikki Hulmi, conseiller ministériel, ministère de l'agriculture

2. Instances de vérification et de contrôle

2.1. Cour nationale d'Audit

Tuomas Pöysti, président de la Cour nationale d'audit

Tanja Tanayama, directeur exécutif, Cour nationale d'audit

Minna Tiili, auditeur principal, Cour nationale d'audit

Teemu Kalijarvi, auditeur principal, Cour nationale d'audit

3. Acteurs sociaux économiques

3.1.1. Instituts de recherche et formation

Juha Kostiainen, directeur en leadership et gestion des programmes, fonds public pour l'innovation SITRA

Antti Karttunen, directeur international, institut finlandais de formation pour les employés publics, Haus

3.1.2. Syndicats

Sari Backlund, officier de négociation, syndicat de la fonction publique et des services sociaux JHL

Harri Turunen, officier de négociation, syndicat de la fonction publique et des services sociaux JHL

Jorma Viiala, officier de négociation, syndicat de la fonction publique et des services sociaux JHL

3.1.3. Confédérations patronales

Jukka Ahtela, directeur législation et politique commerciale, Confédération des entreprises finlandaises EK

4. Municipalités

4.1. Municipalité d'Helsinki

Tapio Korhonen, directeur financier, mairie d'Helsinki

Marko Karvinen, directeur de la stratégie, mairie d'Helsinki

Olli Lahtinen, spécialiste planification, mairie d'Helsinki

Liste des sigles

ALKU : Réforme de la carte des services déconcentrés de l'État

AVI : Agences administratives régionales de l'État

CAF : « Common assessment framework »

EK : Confédération des entreprises finlandaises

ELY : Centres pour le développement économique, les transports et l'environnement

ETK : Institut finlandais pour les pensions

ETP : Équivalent temps plein

MEE : ministère de l'emploi et de l'économie

NTIC : nouvelles technologies de l'information et de la communication

PARAS : Réforme de la carte des municipalités

PME : petites et moyennes entreprises

PPP : partenariat public privé

RH : ressources humaines

SADe : projet pour le développement des services et de la démocratie en ligne (eServices and eDemocracy project)

STAKES : Centre national de recherche et développement dans le domaine de la santé

TK : Office finlandais de la statistique

UE : Union Européenne

VATT : Institut de recherche en économie du gouvernement

ANNEXE VI

Italie

SOMMAIRE

1. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE	1
1.1. L'Italie est un État unitaire, de construction récente, marqué par une fédéralisation progressive de son organisation administrative.....	1
1.1.1. <i>L'État italien, qui comprend deux niveaux d'administration, est en charge de l'exercice des compétences régaliennes</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Les collectivités locales se sont vues confiées des compétences législatives et administratives de plus en plus nombreuses à partir de la fin des années 1990</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>Depuis les réformes des années 1990, la très grande majorité de la fonction publique italienne est de droit privé, sans que cette contractualisation de l'emploi public italien ne soit à l'origine d'une augmentation du nombre de licenciements.....</i>	<i>8</i>
1.2. La crise des finances publiques italiennes a été le moteur des réformes de l'État depuis deux décennies, sans pour autant conduire à un assainissement durable de la situation économique italienne.....	10
1.2.1. <i>La situation délicate des finances publiques italiennes a accéléré la mise en œuvre des réformes de l'État dans les deux dernières décennies.....</i>	<i>10</i>
1.2.2. <i>Si les années 2000-2008 ont permis un assainissement relatif des finances publiques, l'Italie a été fortement touchée par la crise économique à partir de 2008, nécessitant la mise en place d'un plan d'austérité en 2010, la manovra.....</i>	<i>13</i>
2. SIMPLIFICATION, TRANSPARENCE ET QUALITE.....	16
2.1. Diverses mesures de simplification des procédures administratives ont été lancées en Italie avec des succès variables.....	16
2.1.1. <i>Un élargissement de la procédure d'autocertification a été réalisé en 2009 à destination des entreprises, afin de généraliser le succès que cette procédure connaît auprès des citoyens</i>	<i>17</i>
2.1.2. <i>L'adoption de plans d'action pour la simplification depuis 2007 a permis d'identifier les principaux secteurs dans lesquels la réglementation entrave les activités économiques et devrait permettre, à terme, de réduire de plus de cinq milliards d'euros les charges administratives pesant sur les entreprises</i>	<i>18</i>
2.1.3. <i>Le plan « e-gov 2012 » destiné à accélérer la numérisation de l'administration italienne permet de combler partiellement le retard de l'Italie en la matière, même si l'ensemble des mesures programmées n'ont pas encore produit tous leurs effets</i>	<i>22</i>
2.2. Le renforcement de la transparence administrative est un axe majeur de la réforme de l'État en Italie, destiné à lutter contre la corruption et favoriser la performance des administrations publiques.....	25
2.2.1. <i>Une opération « transparence des administrations publiques » consistant en la publication d'un nombre important de données sur le fonctionnement des administrations a été lancée en 2008.....</i>	<i>26</i>
2.2.2. <i>Si la transparence des administrations publiques a été très largement développée, avec la publication de nombreuses informations dont des données sensibles, l'utilisation par les citoyens de ces informations, comme leur utilité, n'a pas encore été mesurée.....</i>	<i>29</i>

Annexe VI

2.3. Plusieurs initiatives destinées à améliorer la qualité du service public et sa mesure par les usagers ont été mises en place avec un certain succès par l'administration italienne	30
2.3.1. Une initiative innovante destinée à favoriser l'expression en temps réel de l'opinion des usagers relativement aux services publics offerts a été lancée avec un succès croissant depuis 2008	31
2.3.2. La mise en place d'une action de groupe contre l'inefficience des concessionnaires de services publics doit permettre une mise sous tension des administrations publiques.....	35
2.3.3. La mise en place d'un cycle de la performance et d'un système d'évaluation de l'activité des administrations, en cours de déploiement à la date de la mission, vise à relancer le développement du management par les résultats en Italie	37
3. ÉVOLUTION DES MISSIONS, DU PERIMETRE ET DE L'ORGANISATION DE L'ÉTAT....	42
3.1. Des réorganisations de l'État italien ont été entreprises dans la dernière décennie, à périmètre constant de missions, notamment avec le développement de la mutualisation des fonctions support	43
3.1.1. La centralisation de près d'un tiers des achats publics italiens permet aux administrations de l'État de se fournir à moindre coût, même si l'ensemble des économies d'échelle potentielles ne sont pas encore réalisées du fait d'une participation insuffisante de certaines administrations au dispositif.....	43
3.1.2. Un processus de réorganisation des administrations centrales est en cours, mais ce dernier n'a pas encore produit tous ses effets	45
3.2. Si aucun abandon de mission n'a été consenti par l'État au cours de la dernière décennie, les transferts de compétences et de ressources propres à destination des collectivités locales ont été accélérés, ainsi que le recours au secteur privé pour la délivrance de services publics	46
3.2.1. La mise en œuvre du fédéralisme fiscal, en cours à la date de la mission, vise à attribuer aux collectivités locales les ressources propres nécessaires au financement de leurs missions	46
3.2.2. L'Italie a lancé dans la dernière décennie des initiatives innovantes, visant à s'appuyer sur les réseaux et compétences du secteur privé pour la délivrance des services publics.....	50
4. ÉVOLUTIONS DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE PUBLICS.....	55
4.1. En dépit de l'introduction de la contractualisation, les effectifs publics ont connu une grande stabilité entre 1994 et 2010	55
4.1.1. Les effectifs de l'État n'ont pas connu d'évolution en nombre depuis une décennie, mais l'on observe une légère croissance de la part des contrats à durée déterminée au sein des administrations étatiques	56
4.1.2. Après avoir connu une croissance de près de 80 000 personnes au début des années 2000, conséquence des transferts de compétences, les effectifs publics locaux ont retrouvé leur niveau de 1995.....	57
4.2. Après avoir connu une baisse de sa part rapportée au PIB, la masse salariale publique est en augmentation régulière depuis 2001	58
4.3. Des règles très strictes destinées à limiter la croissance du nombre et de la masse salariale des effectifs publics ont été adoptées en 2010 dans le cadre de la manovra	61

1. Éléments de contexte

Tableau 1 : Principales données relatives à l'Italie

Pays	Italie
Chef de l'État	Giorgio Napolitano (depuis 2006)
Président du conseil, chef du gouvernement	Silvio Berlusconi (depuis 2008)
Régime	République
PIB	1 520 milliards d'euros (2009)
PIB par habitant	25 756 euros (2007)
Superficie	301 300 km ²
Population	58,1 millions (2008)
Nombre de régions	20
Nombre de provinces	103
Nombre de communes	8 104
Taux de croissance	- 5 % (estimation 2009)
Taux de chômage	8,3 % (septembre 2010)
Taux d'inflation	0,8 % (estimation 2010)
Dette publique	119,0 % du PIB (2010)
Déficit public	- 4,6 % du PIB (2010)

Source : ISTAT (institut de statistique italien), Eurostat.

1.1. L'Italie est un État unitaire, de construction récente, marqué par une fédéralisation progressive de son organisation administrative

La république italienne repose sur un régime parlementaire bicaméral, comprenant une chambre des députés et un Sénat. L'exécutif est constitué d'un gouvernement présidé par un Président du Conseil. Le chef de l'État est un Président de la République aux pouvoirs relativement limités, élu pour sept ans par les chambres réunies (auxquels s'ajoutent des délégués représentant les régions). Le système politique italien est organisé autour d'un bicamérisme parfait : l'accord des deux chambres est nécessaire pour gouverner.

L'Italie comprend deux types de pouvoirs administratifs (cf. graphique) :

- ◆ l'État, représenté aux niveaux central et provincial, dans les bureaux territoriaux du gouvernement (cf. point 1.1.1) ;
- ◆ les **autonomies locales**, aux niveaux régional, provincial et communal (cf. point 1.1.2).

Graphique 1 : Les différents niveaux d'administration en Italie

	État	Collectivités locales	Principales compétences
Niveau central	12 ministères		Défense ; politique étrangère ; monnaie ; justice ; ordre public ; immigration.
Niveau régional		20 régions	Éducation ; santé ; protection civile ; réseaux de communication
Niveau Provincial	110 préfectures	110 provinces	Développement économique ; aménagement routier
Niveau communal		8 104 communes	Services sociaux ; développement communal ; état-civil

Source : Mission IGF.

1.1.1. L'État italien, qui comprend deux niveaux d'administration, est en charge de l'exercice des compétences régaliennes

L'Italie est par un État unitaire, bien que la constitution reconnaisse les principes d'autonomie territoriale et de déconcentration. L'administration de l'État s'organise ainsi en deux niveaux :

- ♦ **au niveau central, des ministères et agences disposent de compétences régaliennes exclusives.** La loi de réforme de 1999 a limité à douze le nombre de ministères. En dépit de cette mesure, le nombre de ministère n'a pas durablement décréu : le gouvernement de Romano Prodi (2006-2008) comportait 103 membres au total, dont 26 ministres, contre 99 au précédent. Lors du vote de la loi de finances pour 2008, le Parlement a décidé de ramener ce nombre à douze. Le gouvernement de Silvio Berlusconi comporte effectivement, depuis le 12 mai 2008, douze ministres avec portefeuille et neuf ministres sans portefeuille ;
- ♦ **au niveau local, le gouvernement est représenté par les « bureaux territoriaux du gouvernement », dirigés par un préfet nommé en conseil des ministres.**

Si l'État garde la compétence législative exclusive dans un petit nombre de matières, énumérées dans la Constitution¹, notamment s'agissant de la défense, la politique étrangère, de la monnaie, de la protection des règles de concurrence, de la justice, de l'ordre public, de l'immigration, de nombreuses compétences ont été progressivement transférées aux collectivités territoriales à partir de 1997² :

¹ Les matières énumérées par la Constitution sont les suivantes : politique étrangère de l'Italie et droit d'asile ; immigration ; rapports entre la République et les confessions religieuses ; défense et sécurité de l'État ; monnaie, concurrence et péréquation des ressources financières ; organes de l'État et référendums nationaux, élection au Parlement européen ; organisation administrative de l'État et des organismes publics nationaux ; ordre public et sécurité ; citoyenneté et état civil ; organisation de la justice civile, pénale et administrative ; détermination des niveaux essentiels des prestations concernant les droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur tout le territoire ; normes générales concernant l'éducation ; sécurité sociale ; législation électorale et compétences fondamentales des communes, des provinces et des villes métropoles ; douanes et protection des frontières ;

Annexe VI

- ◆ en juin 1997, les fonctions administratives en matière **d'agriculture et de pêche** ont été conférées par l'État aux régions, et l'administration centrale réorganisée avec une suppression du ministère de l'agriculture ;
- ◆ en novembre 1997, les compétences en matière de **transport public** ont été transférées aux régions et aux collectivités locales ;
- ◆ en décembre 1997, les fonctions et les tâches en matière de **marché du travail**, et en mars 1998, en matière de **commerce** ont été transférées ;
- ◆ enfin en mars 1998, sont transférées les fonctions relatives au **développement économique et au soutien aux activités productives, au territoire, à l'environnement et aux infrastructures, aux services à la personne et à la collectivité et à la police administrative.**

1.1.2. Les collectivités locales se sont vues confiées des compétences législatives et administratives de plus en plus nombreuses à partir de la fin des années 1990

1.1.2.1. L'Italie compte quatre niveaux différents de collectivités territoriales

L'article 114 de la Constitution italienne énonce que « la République est constituée de communes, de provinces, de villes métropoles, de régions et de l'État ». Ces entités sont autonomes avec des statuts, rôles et compétences fixés par la Constitution. Il n'existe aucune tutelle entre les différentes collectivités territoriales³.

À l'échelon décentralisé, **l'Italie compte ainsi quatre niveaux de collectivités territoriales :**

- ◆ **20 régions**, d'une moyenne de 2 935 000 habitants par région et d'une superficie moyenne de 15 061,5 km². La Constitution italienne de 1948 distingue deux catégories de régions : **quinze régions à statut ordinaire** et **cinq régions à statut spécial** disposant de pouvoirs législatifs et administratifs plus larges⁴ et d'une autonomie financière très importante, la spécificité des régions à statut spécial étant qu'un pouvoir législatif exclusif leur est reconnu dans les matières que leur propre statut énumère ;
- ◆ **110 provinces**, chargée des questions de développement économique de la province, d'aménagement routier et de mise en valeur du patrimoine environnemental et culturel ;
- ◆ **15 villes métropoles⁵**, même si ce niveau de collectivités territoriales, bien que constitutionnellement établi depuis la réforme de 2001, n'a pas encore été institué dans les faits par le Parlement. Il est prévu que les compétences des provinces et une partie de celles ayant un intérêt supracommunal soient attribuées aux villes métropoles ;

environnement, biens culturels ; coordination des informations statistiques et informatiques des données de l'administration centrale, régionale et locale.

² Loi n°59 du 15 mars 1997 dite « loi Bassanini », et quatre décrets lois sectoriels d'application et un décret-loi « balai » en date du 31 mars 1998.

³ Cf. article 114 de la Constitution : « les communes, les provinces, les villes métropoles et les régions sont des organismes autonomes avec des statuts, pouvoirs et compétences propres selon les principes fixés par la Constitution », et article 119 : « les communes, les provinces, les villes métropoles et les régions ont une autonomie financière aussi bien pour les recettes que pour les dépenses [...] Elles ont des ressources autonomes ».

⁴ Les régions disposant d'un statut spécial sont la Sicile, la Sardaigne, le Val d'Aoste, le Trentin-Haut-Adige et la Frioul-Vénétie julienne. Il s'agit historiquement des premières régions ayant été consacrées comme niveau administratif entre 1945 et 1953.

⁵ Les villes métropoles sont Bari, Bologne, Florence, Gênes, Milan, Naples, Rome, Turin et Venise et, six villes des régions ayant un statut spécial : Cagliari, Catane, Messine, Palerme, Sassari et Trieste.

Annexe VI

- ◆ **8 104 communes**, d'une moyenne de 7 250 habitants par commune, compétentes en matière d'urbanisme, de développement économique, d'environnement et de services publics de proximité. 43 communes italiennes ont plus de 100 000 habitants et seules 12 d'entre elles comprennent plus de 250 000 habitants.

Encadré 1 : Le fédéralisme italien, une construction progressive⁶

Le fédéralisme a longtemps paru étranger à la culture et aux aspirations de l'Italie, dans le contexte d'une unification lente et progressive d'un pays marqué par un fort clivage entre régions du Nord et du Sud.

Ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale que la nouvelle Constitution de 1948 a introduit la notion d'administration régionale, une révolution culturelle s'étant opérée en l'espace d'une décennie, à la faveur notamment des revendications autonomistes de la Ligue du Nord et d'un intérêt croissant pour les modèles fédéraux des démocraties occidentales proches, Allemagne et Canada constituant un point de repère constant pour les promoteurs d'un fédéralisme à l'italienne. Les revendications régionalistes, notamment dans les régions du Nord, se sont épanouies dans le contexte d'une méfiance croissante à l'égard de l'État central, dénonçant son incapacité à composer efficacement les intérêts des différents territoires, à travers des formes de solidarité coûteuses et inefficaces.

Trois facteurs ont contribué à la montée du fédéralisme : la rigueur imposée par l'assainissement des finances publiques, l'ouverture à la compétition internationale et la permanence d'un fossé Nord-Sud accusant l'inefficacité des politiques nationales de soutien au développement du Mezzogiorno.

Ces facteurs sont à resituer dans le contexte plus général d'une crise du système politique italien qui, fragilisant la classe politique dans sa représentation nationale, donnait plus de latitude aux revendications locales : maires, présidents de provinces et de régions ont saisi la crise de la gouvernance centrale pour lui opposer les vertus de l'autonomie locale. Cette tendance a été favorisée par le renforcement notable de l'échelon régional, en particulier depuis l'élection des présidents de région au suffrage universel direct, qui a contribué à faire de ces échelons territoriaux des chefs de file puissants parmi les promoteurs de la doctrine fédéraliste.

Le choix du fédéralisme en Italie s'est ainsi imposé au fil de réformes successives. Si la Constitution italienne de 1948 contenait déjà en germe les principes d'une organisation décentralisée de la République, **ce n'est qu'à partir des années 1990 que s'imposent des réformes d'inspiration véritablement fédéralistes** :

- les lois Bassanini de 1997-1998 en posent les premiers jalons en décentralisant, autant qu'il est possible à cadre constitutionnel inchangé, les compétences administratives aux autonomies locales (communes, provinces et régions) ;
- le texte unique sur les collectivités locales de 2000, qui a généralisé l'élection au suffrage universel direct des dirigeants locaux ;
- la loi constitutionnelle du 23 janvier 2001, conférant une autonomie législative aux régions dans un nombre très substantiel de domaines, et en élargissant l'autonomie financière des collectivités locales aux provinces et aux régions.

Cette fédéralisation progressive s'explique par l'histoire italienne (jeunesse de l'État italien et faiblesse de l'État central) **comme par des choix politiques**. Un conflit profond divise en effet les régions du Nord et celles du Sud depuis plusieurs années, les régions du Nord, menées par la Ligue du Nord, dénonçant un « solde budgétaire net » en leur défaveur.

Ainsi, afin d'éviter de mettre en péril la République italienne suite à la remise en cause de la centralisation de l'État italien par la Ligue du Nord, la majorité de centre gauche a, **en 2001, adopté une réforme de la Constitution d'inspiration fédéraliste** renforçant encore le poids des régions. Cette réforme, introduisant de nombreuses compétences partagées entre l'État et les régions, a engendré de nombreux conflits institutionnels du fait de :

- l'absence de relation entre l'origine des ressources fiscales (l'État) et les attributions en termes de dépenses (régions) ;

⁶ Source : Service économique régional de Rome, note relative au fédéralisme italien, en date du 2 juillet 2010.

Annexe VI

- le déficit de coordination entre l'État et les régions s'agissant des compétences partagées, induisant des zones grises et des chevauchements de compétences.

C'est dans cette situation d'incertitude que le leader de la Ligue du Nord, Umberto Bossi, alors membre du gouvernement, a proposé en 2006 une nouvelle réforme de la Constitution qui a finalement été rejetée suite à un référendum.

Toutefois, après une nouvelle période d'alternance, Silvio Berlusconi a été élu en avril 2008 et a constitué une coalition avec la Ligue du Nord. Umberto Bossi, ministre des réformes pour le fédéralisme, et Roberto Calderoli, ministre en charge de la simplification normative, également membre de la Ligue du Nord, ont lancé une nouvelle réforme, approuvée le 19 avril 2009, destinée à développer le « fédéralisme fiscal », *i.e.* à assurer aux collectivités l'octroi des ressources correspondant aux charges transférées.

1.1.2.2. Les compétences des administrations décentralisées couvrent un champ très large, notamment depuis la fin des années 1990

Les compétences des administrations décentralisées italiennes sont encadrées par la Constitution et précisées par la loi. On distingue les collectivités disposant d'une clause de compétences générales (les régions), des autres collectivités (provinces, communes et villes métropoles), qui ne disposent que de compétences d'attributions.

La répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités est la suivante :

- ◆ **les régions** bénéficient d'un pouvoir législatif dans toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées à la législation de l'État, lesquelles sont limitativement énumérées par la Constitution (cf. *supra*). Dans un grand nombre de domaines⁷, les régions bénéficient du pouvoir législatif en concurrence avec l'État, *i.e.* que le pouvoir législatif échoit aux régions sous réserve de la fixation des principes fondamentaux par l'État. C'est notamment le cas des domaines de l'éducation (sauf formation professionnelle et autonomie des institutions scolaires), de la santé, de la protection civile, de l'organisation du territoire et des réseaux de communication. Dans tous les cas de figure, les lois régionales s'appliquent uniquement sur le territoire de la région concernée ;
- ◆ **les communes** exercent des compétences administratives pour toutes les matières qui concernent la population et le territoire notamment les services sociaux, l'organisation du territoire et le développement économique. Elles gèrent également des services qui relèvent de la compétence de l'État (électorales, état civil, statistiques...) pour lesquels le maire œuvre comme un agent de l'État ;
- ◆ **les provinces** disposent de compétences assez larges mais de nature exclusivement administrative lorsque l'intérêt provincial est en jeu pour la protection des sols, la protection civile, la valorisation des paysages, récolte des déchets, les licences pour chasser et pêcher, l'organisation des transports sur son territoire, l'organisation du réseau scolaire ;

⁷ Les matières faisant l'objet d'une législation concurrente sont les suivantes : relations internationales et européennes des régions ; éducation (sauf formation professionnelle et autonomie des institutions scolaires) ; commerce extérieur ; sécurité sur les lieux de travail ; professions ; recherche scientifique et technologique et soutien à l'innovation ; santé ; alimentation ; équipements sportifs ; protection civile ; organisation du territoire ; ports et aéroports civils ; grands réseaux de transport et de navigation ; organisation des réseaux de communication ; production, transport et distribution nationale de l'énergie ; prévoyance complémentaire ; harmonisation des budgets publics et coordination des finances publiques ; valorisation des biens culturels et organisation des activités culturelles ; caisses d'épargne, caisses rurales et agences de crédit à caractère régional ; organismes de crédit foncier et agricole à caractère régional.

Annexe VI

- ◆ **les villes métropoles**, constitutionnellement établies, n'ont pas encore été instituées dans les faits par le Parlement.

Encadré 2 : Les relations entre l'État et les collectivités territoriales

La nouvelle répartition des pouvoirs et des fonctions entre les différents niveaux d'administration s'est accompagnée de l'introduction d'instruments de gouvernance destinés à permettre aux régions et aux autorités locales de participer à une série de choix nationaux en matière législative. Différents instruments (conférence État -villes et autonomies locales et conférence État-régions) ont ainsi cohabité, avant d'être fusionnés, par le décret législatif 281 de 1997 en un organe unique, **la Conférence unifiée, appelée à donner un avis dans les domaines et les tâches d'intérêt commun des régions, provinces, communes et zones de montagne.**

La conférence unifiée est ainsi destinée à favoriser la coopération entre l'État, les régions et les provinces autonomes, en se constituant comme le « siège privilégié » de la négociation politique entre les administrations centrales et le système des autonomies régionales. Cette conférence poursuit l'objectif de réaliser une collaboration loyale entre les administrations centrales et régionales et permet aux régions de participer aux choix du gouvernement dans les matières d'intérêt commun.

Elle est composée du ministre en charge des affaires régionales sur délégation du Président du Conseil, des Présidents de régions ainsi que des présidents de l'Association nationale des communes italiennes (ANCI) de l'Union des provinces d'Italie (UPI) et de l'Union nationale des communes, communautés et organismes montagnards (UNCHEM).

Du fait de l'imbrication de plus en plus forte des compétences des différents niveaux de gouvernement territorial et du large éventail des fonctions attribuées à la conférence unifiée (appelée à se prononcer sur les actes fondamentaux de la programmation économique et financière de l'État, mais aussi sur tous les actes d'intérêt commun aux différentes collectivités), **celle-ci a acquis dans la dernière décennie un poids croissant.**

La conférence unifiée a ainsi une activité soutenue, et en croissance régulière depuis sa création, avec une trentaine de réunion annuelle et plus de 350 points discutés chaque année.

1.1.2.3. Si de nombreuses compétences ont été transférées de l'État aux collectivités dans les années récentes, le transfert de ressources propres est seulement à l'examen dans le cadre du fédéralisme fiscal

Conséquence des transferts de compétences, en 2007, la dépense totale des administrations locales était de 747 795 M€ (soit 56,9 % du PIB), contre 251 868 M€ (soit 19,1 % du PIB) pour les administrations centrales. On observe par ailleurs une croissance supérieure des dépenses publiques locales sur la dernière décennie : ainsi, si la dépense publique totale des administrations centrales a connu une augmentation de +31 % sur la période 2000-2007, les dépenses des administrations locales ont augmenté de +43,2 % sur la même période.

Si l'article 119 de la Constitution stipule que **les communes, les provinces, les villes métropolitaines et les régions disposent de ressources autonomes, leur autonomie financière est néanmoins relative. En 2005, seulement 44 % des recettes des collectivités locales (hors emprunt) étaient fiscales**, 55 % provenant de dotations de l'État et autres sources. L'autonomie fiscale des collectivités à statut ordinaire est donc relative, phénomène auquel tente de remédier la loi sur le fédéralisme fiscal du 29 avril 2009 (cf. encadré ci-dessous).

Annexe VI

Tableau 2 : Dépense totale des administrations locales par compétences (en millions d'euros)

Compétences	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Services généraux	122 916	124 759	124 401	129 653	130 133	137 740	142 263
Défense	17 094	20 436	20 380	20 806	20 432	21 734	23 139
Ordre public et sécurité	25 239	26 646	27 564	28 326	29 096	28 741	29 513
Affaires économiques	58 589	60 150	60 189	60 880	78 399	69 500	66 181
Protection de l'environnement	6 362	6 721	7 655	8 059	8 247	8 367	8 813
Logements et organisation du territoire	2 744	10 801	10 958	11 041	12 095	12 400	12 990
Santé	81 899	84 457	92 922	98 908	104 290	105 010	111 899
Activités récréatives, culturelles et culturelles	10 061	10 558	11 278	11 865	11 754	12 817	13 310
Éducation	60 012	63 915	62 709	65 934	67 545	70 507	71 801
Protection sociale	229 067	240 030	249 743	257 927	268 312	280 979	295 014
Total	613 983	648 473	667 799	693 399	730 303	747 795	774 923

Source : ISTAT (institut national de statistique italien).

La mise en œuvre du fédéralisme fiscal, qui consiste à transférer aux collectivités locales les ressources propres destinées à financer les compétences transférées précédemment, dont le principe a été adopté le 29 avril 2009, devrait à terme conduire à observer une augmentation des ressources des collectivités territoriales, au fur et à mesure des transferts de recettes effectués (cf. encadré).

Encadré 3 : le fédéralisme fiscal⁸

La loi de délégation sur le fédéralisme fiscal a été adoptée par le Sénat le 29 avril 2009. **La loi pose plusieurs principes fondamentaux :**

- autonomie de recettes et de dépenses des collectivités territoriales ;
- principes de dépenses standard et création de fonds de péréquation ;
- création de Rome-Capitale et de villes métropolitaines (Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Bari, Naples, Reggio Calabria).

Les modalités de mise en œuvre retenues sont les suivantes :

- passage de la notion de dépense historique à celle de dépense standard pour financer les missions fondamentales (pour les régions : éducation, social, santé), et suppression du mécanisme de récompense des collectivités les plus dépensières ;
- décrets législatifs pour la fixation des coûts et dépenses standard, la définition de la participation des régions à statut spécial et des provinces autonomes dans les mécanismes de péréquation et l'institution des villes métropolitaines ;
- instauration d'un pacte de convergence qui sera inséré chaque année dans la loi de finances ;
- création d'un fond d'État alimenté par des coparticipations de TVA pour assurer la péréquation entre régions riches et pauvres / création de deux autres fonds pour les provinces et les communes ;

⁸ Source : Service économique régional de Rome, note relative au fédéralisme italien, en date du 2 juillet 2010.

Annexe VI

- fonds de péréquation, coparticipations d'impôts d'État et propres impôts permettront de financer les missions fondamentales pour chaque niveau de collectivité / suppression totale des transferts État-collectivités ;
- détermination périodique de la limite maximale de pression fiscale ainsi que sa répartition entre les différents niveaux de collectivités locales ;
- présentation par l'exécutif de chiffres sur l'impact du fédéralisme fiscal sur les comptes publics avant le vote du premier décret législatif ;
- mise en place progressive sur sept ans : deux ans pour la promulgation de décrets législatifs et cinq ans de régime transitoire.

Plusieurs textes sont déjà entrés en vigueur :

- le 20 mai 2010, le Conseil des ministres a approuvé le décret législatif sur le fédéralisme domanial (« attribution aux communes, provinces, villes métropolitaines et régions d'un patrimoine propre, aux sens de l'article 19 de la loi du 5 mai 2009, n°42 ») ;
- le ministre de l'économie, Giulio Tremonti, a présenté un rapport d'orientation de la réforme du fédéralisme fiscal le 30 juin 2010 devant le Conseil des ministres. Ce document vise à préciser la feuille de route et les principes fondamentaux de la mise en œuvre du fédéralisme fiscal.

Près de 19 000 biens, pour un montant de 3,2 Mds d'euros doivent être transférés, dont un tiers a déjà fait l'objet d'accords avec les collectivités locales. Néanmoins, la rigueur budgétaire amorcée par la « *manovra* » du 3 mai 2010, qui diminue entre autres les dotations de l'État, ainsi que la situation financière tendue des collectivités locales du fait de la crise, pèseront sur la capacité de ces dernières à souhaiter le transfert de biens dont les coûts de gestion et d'entretien, même situés hors pacte de stabilité interne, ne sont pas contrebalancés par des ressources compensatoires.

1.1.3. Depuis les réformes des années 1990, la très grande majorité de la fonction publique italienne est de droit privé, sans que cette contractualisation de l'emploi public italien ne soit à l'origine d'une augmentation du nombre de licenciements

L'Italie fait partie des pays qui ont évolué depuis la réforme de 1993 d'une fonction publique de carrière vers une fonction publique d'emploi :

- ♦ **avant 1993**, les règles applicables aux différentes catégories de personnes publiques, bien que plus ou moins différenciées, étaient soumises à un corpus de règles relevant du droit public ;
- ♦ **au début des années 1990**, l'État, sous l'influence de la pensée économique libérale, fait le choix politique d'adopter des règles plus proches de celles du droit privé et de privatiser le rapport d'emploi pour les fonctionnaires n'exerçant pas de pouvoirs souverains. Le but est avant tout **d'améliorer l'utilisation des ressources humaines, notamment en application des théories du *New public management***⁹, lesquelles préconisent d'aligner la gestion des ressources humaines dans les organismes publics sur les pratiques du secteur privé.

⁹ Cf. Christopher Hood, « *The New Public Management in the 1980's: variations on a theme* », *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2/3), 1995.

La réforme de la fonction publique de février 1993¹⁰ instaure ainsi une contractualisation des relations entre les employés publics et l'État, laissant une large place à la négociation collective. Cette réforme concerne la totalité de la fonction publique (État, territoriale, santé) à l'exception d'un noyau régalien d'agents afin de préserver leur indépendance (magistrats du siège et magistrats du parquet, professeurs des universités, militaires et officiers de police, diplomates et corps préfectoral). **Hormis les catégories précitées, l'ordonnance de 1993 met donc fin au statut de fonctionnaire et institue une contractualisation des rapports de travail.**

Le système italien apparaît donc au croisement des systèmes de carrière et d'emploi, avec la distinction entre :

- ◆ le système de concours prévalant pour l'entrée dans la fonction publique, pour garantir la neutralité ;
- ◆ les règles de droit privé encadrant la gestion de la carrière des agents, les fonctionnaires devenant des salariés de droit commun dépendant de conventions collectives sectorielles renouvelées tous les trois ans, et les litiges les concernant sont de la compétence du juge ordinaire.

Cette « révolution » a été acceptée, négociée, voire souhaitée, par les trois principales organisations syndicales (*Confederazione Generale di Lavoro – CGIL, Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori – CISL et Unione Italiana del Lavoro – UIL*) qui y voyaient l'occasion d'améliorer l'image des agents de l'État et de les responsabiliser, de mettre fin à certains privilèges et au clientélisme mais également de réunifier les salariés du public et du privé, les uns comme les autres bénéficiant des mêmes structures de négociation.

En janvier 2007, un mémorandum d'accord a été signé entre les ministres des réformes et innovations et de l'économie et les organisations syndicales CGIL, CISL et UIL, pour augmenter la productivité et l'efficacité du secteur public. Ce mémorandum prévoyait la mise en place de dirigeants managers, responsables de leurs unités et plus autonomes et des évaluations des résultats impliquant les représentants des usagers et des organisations syndicales. Il prévoyait aussi la stabilisation et la résorption des 500 000 agents précaires dans les six ans à venir ainsi que diverses mesures en faveur de la mobilité et de la formation. **Mais l'instabilité politique n'a pas permis la mise en œuvre de ces dernières réformes, notamment s'agissant de la mise en place d'un management par les résultats**, laquelle a dû être relancée en 2009 sous l'impulsion du ministre Brunetta (cf. *infra*).

Si les agents publics italiens peuvent donc être licenciés dans les mêmes conditions que les salariés du secteur privé, dans la pratique les renvois se sont avérés très rares – avec par exemple 72 personnes licenciées pour l'année 2006, dont 12 réintégrées dans l'administration par les juges.

Encadré 4 : Le poids des syndicats de la fonction publique italienne

Le taux de syndicalisation global en Italie s'élève à 33,3 % en 2007, avec un taux de syndicalisation des salariés du privé d'environ 30-35 % tandis que 40 à 55 % des agents publics sont adhérents à un syndicat. La représentation syndicale est plus fragmentée dans le secteur public que dans le secteur privé, d'où la création par décret, en 1997, de règles de représentativité propres au secteur public.

Le nombre de syndiqués augmente depuis la fin des années 90 en Italie. Les trois confédérations majoritaires (cf. *supra*) comptaient, en 2009, 1,1 million d'adhérents de plus qu'en 1997.

Il existe plusieurs organisations syndicales dans la fonction publique italienne, mais les trois principales sont :

¹⁰ Décret législatif du 3 février 1993 relatif à la rationalisation de l'organisation des administrations publiques et à la révision de la réglementation en matière de droit public et le décret-loi de privatisation de la fonction publique, modifié depuis par le décret législatif du 31 mars 1998 et les règles codifiées par le décret du 30 mars 2001.

Annexe VI

- la *Confederazione Generale di Lavoro* (CGIL), qui est la plus ancienne organisation syndicale italienne (1906) et la plus représentative avec près de 6 millions d'adhérents, mais seulement 2 500 000 actifs. La CGIL est affiliée à la Confédération Européenne des Syndicats (CES) et à la Confédération Internationale des Syndicats (ITUC-CIS). Elle regroupe 407 671 inscrits dans la fonction publique soit 7,1 % de ses effectifs. On observe une augmentation du nombre d'adhérents de plus de 8 % sur 5 ans dans la fonction publique ;
- la *Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori* (CISL), créée le 30 avril 1950 du regroupement de la CGIL libre, d'une partie de la FIL et de certains syndicats autonomes du secteur des services publics et privés. Elle compte près de 325 000 inscrits dans la fonction publique soit plus de 7 % de ses effectifs, dont 328 305 inscrits dans les administrations locales et centrales, 238 087 dans l'éducation nationale ;
- et l'*Unione Italiana del Lavoro* (UIL), créée le 5 mars 1950 à Rome. C'est une organisation syndicale qui, comme la CGIL, représente les salariés laïcs, démocrates et socialistes et qui peut revendiquer l'héritage réformateur de Bruno Buozzi, leader syndical assassiné par les nazis en 1944. Elle compte 340 812 adhérents dans la fonction publique, soit 15 % de ses effectifs, dont 201 153 dans les collectivités locales et la santé publique, 71 260 dans l'éducation nationale et 67 894 dans les administrations centrales.

Ces organisations sont toutes trois représentatives dans la fonction publique au sens du décret de 1997 qui établit les règles de représentativité dans le secteur public.

Leurs divisions reposaient à l'origine sur des clivages politiques, qui se sont atténués avec le temps. Dans le passé, ces confédérations affichaient des orientations politiques assez marquées. La CGIL était apparentée au parti communiste, la CISL a été créée par des syndicalistes catholiques qui militaient également au sein du Parti démocrate-chrétien, et l'UIL était plus proche du parti socialiste.

Mais l'évolution du paysage politique (aucun de ces partis n'existe plus sous sa forme antérieure) et les changements internes opérés dans les confédérations font que cette classification n'est plus pertinente, même s'il est néanmoins manifeste que la CGIL s'est montrée plus combative face aux gouvernements de droite de Berlusconi que ses deux homologues, notamment au moment des négociations sur le Pacte pour l'Italie conclu en 2002. Le Pacte pour l'Italie a été signé par la CISL et l'UIL, ainsi que deux autres confédérations, la CISAL et l'UGL, mais pas par la CGIL. À d'autres occasions, les trois confédérations ont adopté des positions communes, par exemple au sujet de la réforme du système de retraite.

Les trois confédérations reposent sur une organisation sectorielle. La CGIL est majoritaire dans l'industrie manufacturière, tandis que les bastions de la CISL et de l'UIL sont les services publics (bien que, dans ce secteur, la CGIL ait une implantation comparable à celle de la CISL). **Elles sont organisées de la même manière**, combinant une double structuration : une organisation verticale centrée autour des branches et secteur d'activités ; une organisation territoriale. Au total cette structuration, construite sur une large autonomie de chacun des niveaux, traduit une organisation très décentralisée.

Les évolutions de l'emploi public et de la masse salariale sont détaillées *infra* (partie 4).

1.2. La crise des finances publiques italiennes a été le moteur des réformes de l'État depuis deux décennies, sans pour autant conduire à un assainissement durable de la situation économique italienne

1.2.1. La situation délicate des finances publiques italiennes a accéléré la mise en œuvre des réformes de l'État dans les deux dernières décennies

Entre 1980 et 1994, la dette publique italienne a doublé pour atteindre 125 % du PIB.

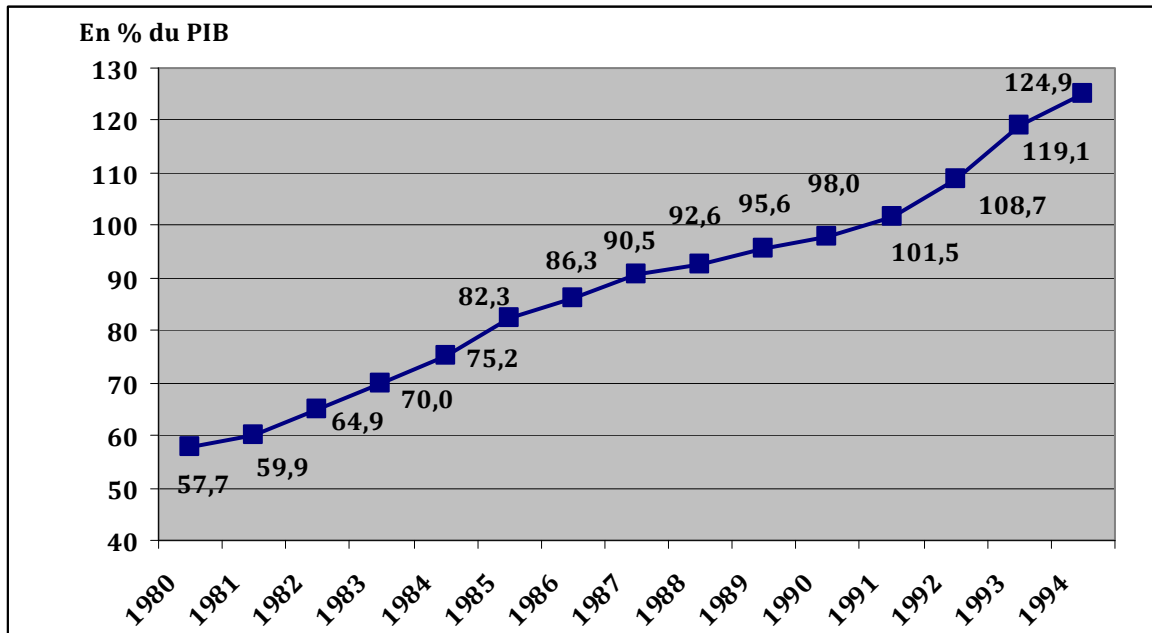
Dans le même temps, le pays traverse une crise de confiance sans précédent envers l'ensemble de la classe politique et administrative italienne, accusée de corruption et d'inefficacité dans le contexte de la croissance de la dette¹¹. Au début des années 1990,

¹¹ L'existence de cette crise de confiance envers l'administration publique italienne a été relayée par l'ensemble des interlocuteurs rencontrés : syndicats, personnalités qualifiées, députés, chercheurs, fonctionnaires.

Annexe VI

l'administration italienne est ainsi réputée pour être la plus tentaculaire et la plus inefficace d'Europe, l'une des plus chères aussi, la part des dépenses publiques primaires dans le PIB étant de 44,5 % du PIB, soit un chiffre supérieur à la moyenne de l'UE en 1990¹². Franco Bassanini, ancien ministre italien de l'administration publique et de la réforme de l'État, décrit ainsi au début des années 1990 « un État délabré, bureaucratique, interventionniste et centralisé et une administration obsolète, inefficace et coûteuse »¹³.

Graphique 2 : Augmentation de la dette publique entre 1980 et 1994



Source : Ministère du trésor Italien.

Face à cette crise financière et de confiance, la nécessité de changement se fait d'autant plus grande. Un consensus s'est ainsi formé au sein de la société civile (syndicats, associations de chefs d'entreprise, associations de consommateurs notamment) qui a permis **la mise en place des réformes à partir du début des années 1990**, avec :

- ◆ **le vote de lois de simplification administrative**, destinée à réduire le nombre de démarches bureaucratiques et ayant abouti à la simplification de 91 procédures ;
- ◆ **le passage sous statut privé de la quasi-majorité des fonctionnaires** avec l'appui des syndicats en 1993 ;
- ◆ **la mise en place de la première décentralisation** à partir de 1997, avec le transfert de compétences législatives en matière de développement économique, transport, agriculture aux régions, et de nombreuses compétences administratives aux collectivités locales (cf. *supra*) ;
- ◆ **la libéralisation de huit secteurs autrefois sous monopole public** ou faisant l'objet d'une réglementation très importante de la part de l'État : électricité, fourniture et distribution du gaz, télécommunications, chemins de fer, courrier et télégraphe, crédit et transports locaux et commerce de détail ;

¹² Sources : Institut national de statistique italien, et Commission européenne.

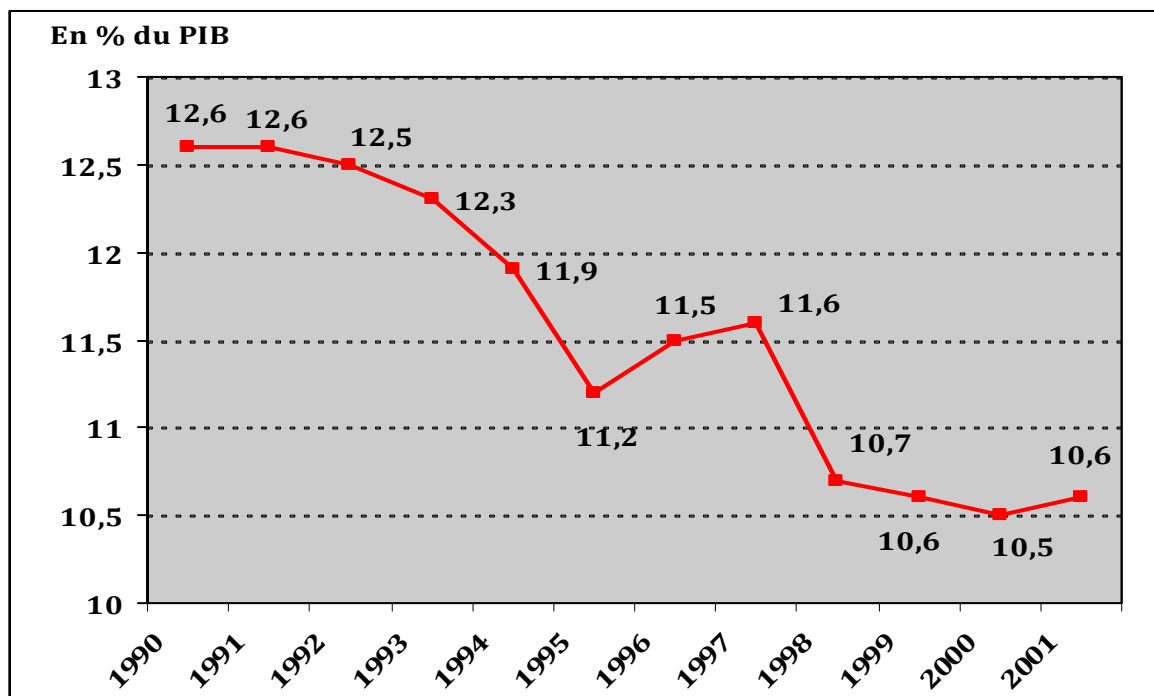
¹³ Source : in 30 ans de réforme de l'État, « les leçons de l'expérience italienne », Franco Bassanini, 2005.

Annexe VI

- ◆ **la réforme de l'administration centrale à partir de 1999**, avec la fusion d'organismes avec des missions similaires ; la réduction du nombre de ministères (passés de 22 en 1990 à 12 en 2001) ; l'attribution à chaque ministère de la faculté de choisir le modèle d'organisation le mieux adapté à sa mission, y comprise la faculté d'abandonner le traditionnel modèle pyramidal (auparavant obligatoire selon la loi) ; la réorganisation des services déconcentrés de l'État avec la création d'un organisme unique au niveau de la province, le bureau territorial du gouvernement, résultant de la fusion des services de huit ministères¹⁴ ; le transfert aux administrations sectorielles des tâches exécutives assignées aux services de la Présidence du conseil des ministres, avec une réorientation de ces services vers l'activité de soutien à l'activité propre du cabinet de la présidence du conseil.

Ces différentes réformes, ainsi que les privatisations intervenues, ont permis une diminution du coût des agents publics de près de deux points de PIB entre 1990 et 2000. Conjuguées au développement des nouvelles technologies et au retournement conjoncturel dans les pays de l'OCDE à la fin des années 1990, ces réformes ont ainsi contribué à la réduction sans précédent du déficit public, passé de 11,1 % du PIB en 1990, à **0,8 % en 2000.**

Graphique 3 : Évolution du coût des employés publics en % du PIB de 1990 à 2004



Source : OCDE et ISTAT.

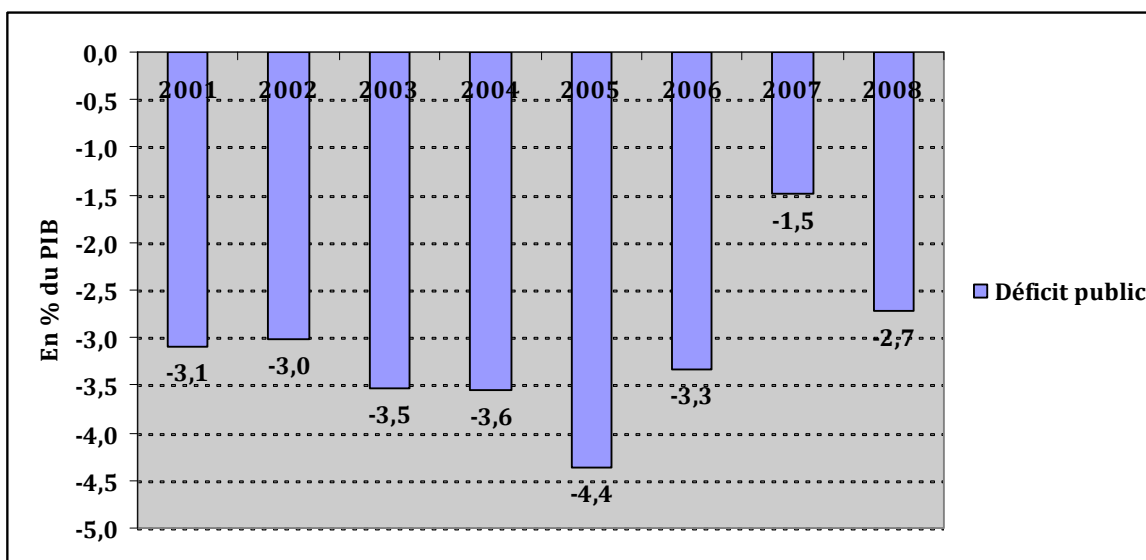
On a observé de façon concomitante une réduction de la dette publique italienne sur la même période, celle-ci étant ainsi passée de 125 % du PIB en 1994 à 106,6 % du PIB en 2004 (source ISTAT).

¹⁴ Les huit ministères concernés sont les suivants : ministères de la santé, des transports, des travaux publics, de l'environnement, de l'agriculture, des politiques sociales et de l'emploi, de l'industrie et du commerce, et des télécommunications.

1.2.2. Si les années 2000-2008 ont permis un assainissement relatif des finances publiques, l'Italie a été fortement touchée par la crise économique à partir de 2008, nécessitant la mise en place d'un plan d'austérité en 2010, la *manovra*

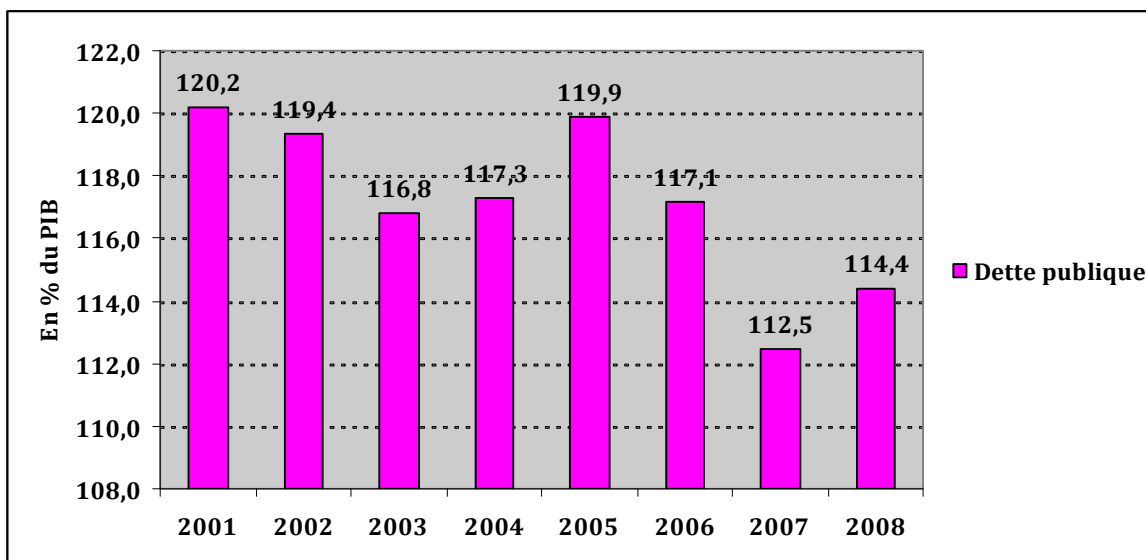
Dans la poursuite des réformes de la fin des années 1990, l'Italie est parvenue à diminuer sa dette publique entre 2000 et 2007 (celle-ci passant de +120,2 % du PIB en 2000 à 112,5 % du PIB), tout en maintenant son déficit public à un niveau relativement bas sur la période (oscillant entre -1,5 et -4,4 % du PIB entre 2001 et 2007).

Graphique 4 : Évolution du déficit public en Italie (2001-2008)



Source : OCDE.

Graphique 5 : Évolution de la dette publique en Italie (2001-2008)



Source : OCDE.

Grâce à ces efforts, l'Italie est ainsi redevenue en 2009 la troisième économie européenne en termes de PIB global, après l'Allemagne et la France, et devant le Royaume-Uni.

L'Italie a cependant été fortement fragilisée par la crise de 2008. Alors qu'elle semblait avoir regagné un chemin de croissance plus soutenue (+1,5 % en moyenne annuelle sur la période 2000-2007), l'économie italienne a nettement ralenti à partir du début de l'année 2008. En 2008, le PIB italien a reculé de 1,3 % alors que l'évolution était encore légèrement positive pour la zone euro (+0,4 %). En 2009, l'Italie a enregistré une baisse de son PIB particulièrement forte, de -5,0 %, soit un niveau élevé et supérieur à la moyenne de la zone euro (-4,1 %).

Quatre séries de mesures ont été adoptées par le Parlement sur proposition du gouvernement (cf. encadré ci-dessous) **à partir du mois de novembre 2008 pour enrayer la crise.** Toutefois, ces mesures n'ont pas été d'ampleur comparable à celles de ses partenaires de la zone euro du fait de contraintes budgétaires quasi rédhibitoires. En effet, outre le niveau très élevé de la dette publique, la forte baisse du PIB avait entraîné une forte hausse de la dépense sociale et une baisse des recettes fiscales. Le gouvernement a donc opté pour des mesures susceptibles de ramener la confiance mais ne creusant qu'à la marge le déficit public.

De fait, **ces mesures n'ont pas permis d'enrayer la crise.** En 2010, l'économie italienne enregistre des chiffres de croissance trimestriels positifs mais qui manquent de vigueur : +0,3 % au 1^{er} trimestre, +0,5 % au 2^{ème} trimestre et +0,3 % au 3^{ème} trimestre. Les données Eurostat pour l'année 2010 montrent une Italie qui redémarre moins vite que ses principaux partenaires de la zone euro alors qu'elle a été plus gravement touchée par la crise, une croissance du PIB italien de 1,1 % en 2010 alors que le PIB de la zone euro a augmenté de 1,7 %.

Encadré 5 : La mise en place de « mesures anti-crise »

À quatre reprises, au fur et à mesure de l'entrée de l'Italie dans la crise en 2008, le gouvernement italien a jugé nécessaire la mise en place de mesures « anti-crise ». Celles-ci, d'une efficacité limitée (on estime que l'ensemble des mesures ont exercé une impulsion sur l'économie italienne de 0,1 point de PIB), n'ont pas permis de remettre l'Italie sur un chemin de croissance durable :

- **Premier plan** : pour soutenir l'activité économique, le gouvernement a adopté en novembre 2008 une série de mesures en faveur des familles, des salariés et des entreprises. Ces mesures portent en particulier sur des aides sociales, financières ou fiscales pour les ménages à faibles revenus, des aménagements en faveur des salariés, et des mesures pour les entreprises, directes (fiscales) ou indirectes (soutien à des projets d'investissements en infrastructures). Le coût de ce plan s'est élevé à 5 milliards d'euros, dont 4,4 milliards d'euros de dépenses nouvelles. Toutefois, le financement de ces dépenses supplémentaires s'est accompagné de 5,3 milliards d'augmentation d'impôt visant principalement les entreprises (0,3 point de PIB), conduisant à un effet nul, voire légèrement restrictif, du plan de relance¹⁵ ;
- **Deuxième plan** : en février 2009, le gouvernement a présenté de nouvelles mesures incitatives pour relancer la consommation. Ces mesures concernent essentiellement le secteur automobile avec en particulier des primes à l'achat, ainsi que celui de l'électroménager, pour un montant total de deux milliards d'euros ;
- **Troisième plan** : en juin 2009, le gouvernement a adopté de nouvelles mesures incitatives pour relancer l'économie et aider les entreprises à faire face à la crise (détaxation des bénéfices réinvestis dans l'acquisition de machines, bonus pour les entreprises qui renonceront à licencier en temps de crise, accélération des paiements des administrations publiques). Le coût de ces mesures de relance était estimé à 6,3 milliards d'euros entre 2009 et 2012 mais ne devait pas peser sur les finances publiques du fait de la hausse des recettes prévues grâce à une taxation des plus-values sur l'or et l'accroissement de la lutte contre l'évasion fiscale et les paradis fiscaux ;
- **Quatrième plan** : le but de ce dernier plan, présenté en mars 2010, est de soutenir les secteurs industriels qui pâtissent le plus de la demande intérieure. Le montant total des aides est cependant plus limité (300 millions d'euros) afin de ne pas contribuer à creuser le déficit.

¹⁵ Cf. Lettre de l'OFCE n°305, les différents plans de relance.

Annexe VI

Face à l'aggravation de la récession et du fait du caractère sectoriel et de l'efficacité limitée des mesures anti-crise adoptées, **le gouvernement a réagi au risque de contagion de la crise survenue en Grèce en adoptant, le 31 mai 2010, un plan d'austérité, la *manovra* ou « manœuvre budgétaire »,** qui doit permettre à l'Italie de ramener son déficit public à 2,7 % du PIB en 2012. Le texte prévoit d'atteindre 25 milliards d'euros d'économie d'ici 2012 (soit un effort structurel de 1,6 point de PIB en 2012), l'effort étant réparti entre 2011 et 2012.

L'effort de rigueur porte principalement sur les dépenses des régions, et dans une moindre mesure sur les budgets des administrations nationales. L'annonce de ce plan de rigueur, dont la mise en œuvre est confiée à M. Giulio Tremonti, ministre de l'économie, doit intervenir en 2011 et 2012, a d'ores et déjà permis à l'Italie d'éviter une dégradation de sa notation financière. **Les quatre piliers de cette « manœuvre budgétaire » sont :**

- ◆ la lutte contre l'évasion fiscale, qui entraînerait une hausse des recettes de 3 Mds € en 2011 et de 10 Mds € en 2012 ;
- ◆ la réduction des transferts aux collectivités locales, qui permettrait une économie de 6 Mds € en 2011 et 8 Mds € en 2012 ;
- ◆ la diminution des coûts liés à l'administration publique et aux retraites, soit une économie estimée à 1,8 Mds € et 4,5 Mds € en 2012 ;
- ◆ et les coupes dans les dépenses des ministères, pour une économie prévisible respective de 1,4 Mds € en 2011 et 2 Mds € en 2012.

Au total, les mesures annoncées doivent permettre d'améliorer le déficit italien de 14 Mds € en 2011 et de 25 Mds € en 2012.

Il faut cependant souligner que des doutes existent sur la mise en œuvre de ces mesures, pour la plupart très contestées, notamment s'agissant de la réduction des transferts aux collectivités et des coupes horizontales dans les dépenses des ministères :

- ◆ sur le premier point, un accord a d'ores et déjà été trouvé avec les régions atténuant l'impact des décisions prises dans le cadre de la *manovra*¹⁶ une diminution de la réduction des transferts ayant été obtenu à hauteur de 475 millions d'euros par les régions pour l'année 2011, destinée notamment au financement des transports publics régionaux ;
- ◆ ensuite, les coupes horizontales des budgets des ministères, effectivement mises en œuvre dans le cadre de la loi de finances pour 2011 conformément aux décisions de la *manovra*, sont critiquées par les syndicats, les think tank, et les personnalités qualifiées rencontrés par la mission du fait de leur caractère aveugle, et de l'absence de priorisation dans les coupes budgétaires.

Par ailleurs, certaines mesures, comme la lutte contre l'évasion fiscale, ont des résultats annoncés qui peuvent apparaître purement incantatoires. La portée effective de la *manovra* ne pourra ainsi être appréciée qu'au vu de ses résultats réels, non disponibles à la date de la mission, les mesures d'austérité portant sur les années 2011 et 2012.

Si les mesures d'austérité relatives au coût de l'administration publique sont d'ores et déjà en cours de mise en œuvre (des réductions des salaires hauts fonctionnaires ayant été budgétées pour 2011 par exemple), **l'existence d'accords d'atténuation des efforts de la *manovra* s'agissant des régions laisse planer le doute sur la capacité du gouvernement italien à assumer durablement les décisions d'austérité annoncées.**

¹⁶ Accord en date du 16 décembre 2010 entre le gouvernement et les régions atténuant les effets de la *manovra*.

2. Simplification, transparence et qualité

Les premières réformes d'ampleur de l'administration publique se sont développées en Italie à partir du début des années 1990, avec notamment le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, la mise en place de lois annuelles de simplification, ainsi que le passage sous statut privé de la majorité des fonctionnaires de l'État (cf. *infra*).

Depuis le début des années 2000, la poursuite de la modernisation de l'administration publique est restée au cœur du débat politique. Une des réformes phares du gouvernement Berlusconi, portée par Renato Brunetta, ministre de l'administration et de l'innovation, consiste ainsi dans **le développement de la productivité, de la transparence et de l'efficacité de l'administration publique italienne**, notamment dans la perspective de lutter contre le fort taux d'absentéisme prévalant au sein de l'administration (le nombre moyen de journées d'absence par individu étant de 20,5 jours par an sur la période 2007-2009)¹⁷, l'augmentation des coûts et un faible indice de satisfaction des citoyens.

La stratégie de réforme, dite « réforme Brunetta », se concentre pour 2010-2013 sur trois principaux axes :

- ◆ la modernisation de l'État ;
- ◆ l'innovation et la digitalisation au sein de l'administration publique ;
- ◆ l'amélioration des relations entre l'administration, les citoyens et les entreprises.

2.1. Diverses mesures de simplification des procédures administratives ont été lancées en Italie avec des succès variables

Un groupe de travail "simplification", rattachée au cabinet du Président du Conseil, avait été mis en place en 1999 pour simplifier la législation et les procédures. En 2000, le cabinet du Président du Conseil a adopté une directive sur l'évaluation de l'impact de la législation sur les entreprises. Toutefois, les élections générales de 2001 et le changement de majorité politique ont bloqué la mise en œuvre de ces actions.

Conséquence de ce blocage, **un classement de la Banque Mondiale en septembre 2006 a fait réviser la position de l'administration italienne de la 69^{ème} à la 82^{ème} place** en ce qui concerne la simplification des démarches imposées aux entreprises¹⁸, notamment du fait de la complexité des procédures italiennes en matière d'exécution des contrats.

Destinée à réagir à ce résultat, la simplification des procédures administratives pour le citoyen et les entreprises est devenue un des axes majeurs de la réforme Brunetta. Les principales mesures en matière de simplification sont les suivantes :

- ◆ **le développement de l'autocertification** (cf. point 2.1.1.) ;
- ◆ **la mise en œuvre de plans d'action pour la simplification** (cf. point 2.1.2.) ;
- ◆ **le plan de numérisation « e-Gov 2012 »** (cf. point 2.1.3).

¹⁷ Cf. étude de la Regioneria generale dello Stato (<http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/RGS-comuni/Note-per-I/2010/Pubblicato1/Sintesi-ultimo-triennio-2007-2009.pdf>).

¹⁸ Rapport "Doing business 2007" de la Banque Mondiale, http://francais.doingbusiness.org/~/_media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/AnnualReports/Foreign/DB07-FullReport-French.pdf.

2.1.1. Un élargissement de la procédure d'autocertification a été réalisé en 2009 à destination des entreprises, afin de généraliser le succès que cette procédure connaît auprès des citoyens

2.1.1.1. La procédure d'autocertification, spécificité italienne, a été élargie en 2009 dans le but de simplifier les procédures administratives des entreprises

L'autocertification consiste à remplacer la production de certificats administratifs par des déclarations personnelles faites sur l'honneur. La mise en place de cette procédure vise à simplifier les démarches administratives des usagers (citoyens ou entreprises).

Ce mécanisme, mis en place en Italie depuis 1968, s'est progressivement étendu :

- ◆ pour les citoyens, l'autocertification concerne les cas suivants : date et lieu de naissance, résidence, nationalité, état familial, position militaire, diplômes, inscription sur des registres tenus par l'administration publique ; l'autocertification permet ainsi par exemple à un parent d'élève de procéder à la réinscription d'un enfant à l'école, en justifiant de la filiation de ce dernier sur la base d'une simple déclaration sur l'honneur (en lieu et place auparavant de la remise d'un acte de naissance certifié conforme par l'administration) ;
- ◆ pour les entreprises, cette modalité est encouragée (notamment pour les déclarations de TVA) et pour les autorisations urbanistiques depuis 1998.

Devant le succès du développement de cette procédure (cf. *infra*), **un nouvel élargissement du champ de l'autocertification a été adopté pour les entreprises en 2009 s'agissant des activités suivantes :**

- ◆ restructuration ou agrandissement d'une structure productive ;
- ◆ réalisation d'une structure productive ;
- ◆ reconversion d'une structure productive ;
- ◆ ouvrages à l'intérieur d'une structure productive.

Dans ces cas, une simple déclaration, accompagnée d'autocertification (démarche effectuée par l'intéressé lui-même, sur son honneur, en lieu et place des justificatifs habituels) est désormais suffisante pour qu'une activité économique puisse commencer après un délai de 30 jours, si l'administration compétente ne s'y est pas opposée par avis dûment motivé. Si les autocertifications étaient auparavant contrôlées par échantillon par des inspecteurs de la fonction publique, cette mission de contrôle ne figure plus, depuis 2001, dans les tâches de ces derniers.

Un certain nombre de domaines restent toutefois explicitement exclus de l'application de cette mesure : il s'agit des obligations découlant des normes communautaires, ainsi que les secteurs de la défense, de la sécurité publique, de la justice, de la protection de la santé, des finances, du patrimoine culturel et de l'environnement.

2.1.1.2. Si la procédure d'autocertification a fait ses preuves en matière de simplification des démarches des citoyens, aucun bilan n'est encore disponible s'agissant des entreprises

L'autocertification a fait ses preuves en Italie, comme l'atteste, pour les usagers, la forte diminution du nombre de certificats délivrés :

- ◆ le nombre de certificats d'état civil est ainsi passé de 70 millions en 1996 à 30 millions en 2000 ;

Annexe VI

- ◆ le nombre de signatures certifiées conformes sur demande de l'administration est passé de 38 millions en 1996 à 6 millions en 2000.

Le coût annuel supporté par les citoyens pour obtenir des certifications et vérifier les signatures est ainsi passé de 1,5 milliards d'euros à 0,55 milliard d'euros¹⁹. Les démarches d'autocertification constituent, de l'avis de l'association de consommateurs rencontrée par la mission (ADOC), **un vrai outil de simplification des procédures administratives pour les citoyens.**

Pour les entreprises, la durée de la procédure dans le cadre de l'autocertification est en moyenne de 32 jours contre 71 jours pour les procédures simplifiées. Jusqu'à présent, **l'utilisation de l'autocertification par les entreprises se heurtait à la mauvaise image de l'administration italienne.** Une enquête de mai 2004 relevait ainsi que 54 % des entreprises interrogées n'utilisaient que peu ou pas les procédures d'autocertification, et justifiaient ce choix par les divergences d'interprétation avec les administrations publiques.

Le récent élargissement de la procédure d'autocertification, et la simplification des démarches concomitantes de création d'une entreprise, devraient néanmoins séduire un nombre croissant d'entreprises. Du fait du caractère récent de ces mesures, les résultats de l'autocertification pour lancer une activité économique ne sont pas encore connus à la date de la mission²⁰, de même que le nombre d'entreprises ayant recours au dispositif.

Certains, comme le ministre Bassanini, regrettent néanmoins l'absence de contrôle par sondage des procédures d'autocertification depuis la disparition de cette mission au sein des tâches des inspecteurs de la fonction publique. La loi n°15 de 2009 relative au développement de l'efficacité et de la transparence administrative a néanmoins prévu, en cas de découverte de fraude ou de faux témoignage, des sanctions allant jusqu'à trois ans d'emprisonnement.

2.1.2. L'adoption de plans d'action pour la simplification depuis 2007 a permis d'identifier les principaux secteurs dans lesquels la réglementation entrave les activités économiques et devrait permettre, à terme, de réduire de plus de cinq milliards d'euros les charges administratives pesant sur les entreprises

2.1.2.1. La réduction des charges administratives pesant sur les entreprises s'inscrit dans le cadre de l'action de l'Union européenne

Depuis juin 2007, des plans d'action pour la simplification sont préparés annuellement par un comité interministériel pour l'orientation et le pilotage stratégique des politiques de simplification et de qualité de la réglementation rattaché à la présidence du Conseil, avec le support technique de l'unité pour la simplification et la qualité de la réglementation créée en 2008 auprès du ministère de l'administration publique et de l'innovation. Initialement indicatif, le plan est devenu contraignant pour les administrations centrales depuis 2007, et à transposer par les collectivités locales dans la mise en œuvre de leurs politiques au niveau local (sans risque de sanction néanmoins).

L'objectif de ces plans est de déployer une stratégie unifiée de simplification au sein des administrations publiques afin de dépasser la logique des interventions épisodiques et systématiser la politique de simplification en tenant compte des aspects économiques au-delà des aspects juridiques. Les actions à mettre en œuvre sont assorties d'indicateurs de mise en œuvre et d'un échéancier.

¹⁹ Source : ministère de l'administration publique et de l'innovation.

²⁰ Idem.

Les principaux objectifs poursuivis par le Gouvernement avec la mise en œuvre des plans de simplification consistent à dé-légiférer et à lutter contre la bureaucratie (*iniziativa tagli-oneri*).

En matière de simplification normative, les initiatives sont les suivantes :

- ◆ **la constitution d'archives nationales**, prévues par la loi n°246/2005, en vue d'accéder à une meilleure connaissance de la législation et de la rationaliser. Dans cet objectif de simplification, 1970 a été choisie comme date charnière : tous les textes adoptés antérieurement (exception faite des matières fiscales, budgétaires et relatives à l'état-civil) devant être supprimés et les dispositions postérieures réordonnées ;
- ◆ la mise en place d'une **base de données électronique unique** (type Légifrance), constituant la base de la législation étatique, classée par matière²¹.

S'agissant de la lutte contre la bureaucratie, le gouvernement s'est fixé comme objectif, conformément au programme d'action pour la réduction des charges administratives, présenté par la Commission européenne en janvier 2007, **de réduire d'ici 2012 de 25 % les charges bureaucratiques pesant sur les citoyens et les entreprises**²², mesurées sur la base de la méthodologie des coûts standard (méthodologie SCM²³). Sur la base de cette méthodologie, chaque administration a du présenter un plan de réduction des charges administratives, cette réduction devant peser principalement sur l'administration centrale (-12 milliards d'euros) mais également sur les administrations locales (-5 milliards d'euros).

Par ailleurs, **des mesures spécifiques de simplification ont été prévues par la réforme Brunetta afin de répondre aux besoins spécifiques des 4,5 millions de PME italiennes** (parmi lesquelles 95 % comptent moins de 10 salariés). En ligne avec les dispositions du *Small Business Act* adopté au niveau européen, le gouvernement a ainsi introduit **un principe de proportionnalité des charges administratives suivant la taille et le secteur de l'entreprise**. Les lignes directrices présentées par le gouvernement en 2010 prévoient ainsi l'adoption avant avril 2011 d'une série de mesures de simplification administrative à destination des PME.

Il convient enfin de noter, que **depuis 2008, les plans de simplification s'appuient par ailleurs sur deux innovations :**

- ◆ la mise en place d'une table ronde permanente pour la simplification, réunissant partenaires sociaux, associations de citoyens, régions, collectivités locales et ministères ;
- ◆ le lancement en novembre 2009 d'une grande consultation publique télématique intitulée *Bureaucrazia : diamoci un taglio* (« bureaucratie : vos idées pour simplifier ») auprès des citoyens et des entreprises sur leur perception du processus de simplification administrative. L'initiative a reçu 300 contributions dans ses huit premiers mois d'activité. Il ressort de ces commentaires la nécessité d'amplifier le processus de numérisation en renforçant l'interopérabilité entre les différentes administrations notamment, mais également la nécessité de réduire le nombre d'interlocuteurs ainsi que de diminuer les temps d'attente.

²¹ Le système Teseo, utilisé au Sénat, a été choisi pour organiser la base de données.

²² Les charges administratives, estimées à 4,6 % du PIB par la Commission européenne, représentent en effet un fort désavantage compétitif pour l'Italie en Europe.

²³ La méthodologie utilisée pour définir les coûts standards a été validée par le décret législatif 112/2008 de 2008.

2.1.2.2. Si les mesures de simplification normative ont permis un premier toilettage du droit italien, les actions destinées à réduire les charges administratives pesant sur les entreprises, toujours en cours de déploiement à la date de la mission, n'ont pas été évaluées

2.1.2.2.1. La simplification normative, quoique partielle, a d'ores et déjà permis une certaine simplification du droit italien avec la suppression d'environ 5 000 actes

S'agissant de la simplification normative, le bilan des initiatives mises en place s'avère plutôt positif :

- ◆ conformément aux objectifs fixés, le gouvernement a présenté au Parlement, le 17 décembre 2007, un premier recensement systématique des normes primaires. Cet important travail, piloté par le comité interministériel en charge de l'allègement du stock normatif surabondant et réalisé avec l'appui du CNIPA²⁴, s'est ainsi appliqué aux lois (plus de 12 000 lois recensées), décrets-lois (plus de 3 200), décrets du Président de la République (plus de 3260), décrets législatifs (plus de 1350) et décrets royaux (plus de 1 300) d'avant-guerre ;
- ◆ le recensement des normes primaires a ainsi permis de détecter l'existence, en 2007, de 21 690 normes étatiques en vigueur ou non expressément abrogées, dont 7 743 sont antérieures à 1970, ayant conduit à la suppression d'environ 5 000 actes.

Toutefois, le recensement réalisé s'est limité aux normes primaires, et n'a pas intégré les normes secondaires comme les décrets et arrêtés ministériels, ainsi que les lois régionales, pourtant particulièrement nombreuses depuis la décentralisation intervenue à la fin des années 1990. À la date de la mission, un accord entre gouvernement, régions et autonomies locales avait été trouvé afin de procéder à ce recensement, sans que celui-ci n'ait toutefois encore été mis en œuvre.

2.1.2.2.2. Les secteurs où les charges administratives pèsent le plus fortement sur les entreprises, ainsi que les mesures de simplification adéquates, ont été identifiés, mais le bilan des économies réalisées n'est pas disponible à la date de la mission

La mise en œuvre du plan de réduction des charges administratives était en cours de définition à la date de la mission. Le processus de mesure des coûts des procédures administratives a été lancé en 2009, à partir de l'analyse de 71 procédures particulières, considérées par les entreprises consultées comme prioritaires. Réalisée de façon progressive en fonction des secteurs de politiques publiques (cf. graphique ci-dessous) selon la méthode des coûts standard définie par l'Union européenne, **cette mesure a permis d'estimer à 21,5 milliards d'euros le coût des charges administratives supportées par les entreprises.**

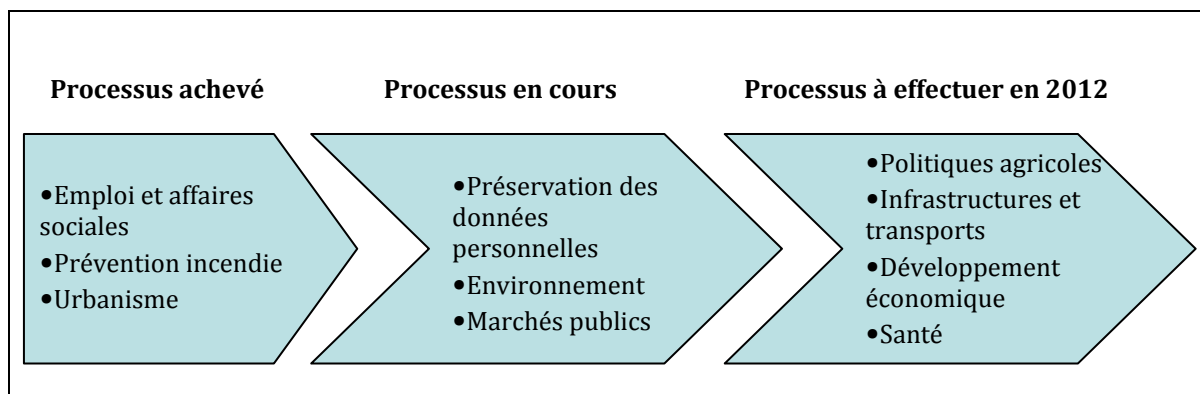
Les ministères ont ainsi reçu en 2008 des lignes directrices préparées par le ministère de l'administration publique et de l'innovation pour établir leurs plans de réduction des charges administratives pesant sur les entreprises²⁵.

²⁴ Centre national pour l'informatique dans l'administration.

²⁵ Cf. http://www.innovazionepa.gov.it/media/264326/linee_guida_2008.pdf

Annexe VI

Graphique 6 : Définition des coûts standards et des programmes de réduction de charges en fonction des secteurs



Source : Présidence du Conseil des ministres, décembre 2010.

Sur la base de cette mesure, le gouvernement a identifié les secteurs devant faire l'objet d'une simplification, ainsi que les instruments permettant de les réaliser. Des mesures de simplification ont d'ores et déjà été adoptées en matière d'emploi et d'affaires sociales, d'urbanisme et de prévention incendie, lesquelles doivent permettre de réaliser des économies estimées par le ministère de l'administration publique et de l'innovation à 5,5 milliards d'euros.

Toutefois, aucun élément de bilan des économies réalisées n'est disponible à la date de la mission, ce qui fait douter de la capacité de l'Italie à atteindre en 2012 l'objectif de réduction de 25 % des charges administratives pesant sur les entreprises.

Tableau 3 : État d'avancement du plan de réduction du fardeau administratif pour les entreprises

Secteur	Charges administratives supportées par les entreprises (en €)	Définition du plan	Économies estimées
Travail et affaires sociales	10 Mds €	Terminée	4,8 Mds€ (48 %)
Prévention incendie	1,4 Mds €	Terminée	0,5 Mds€ (37 %)
Urbanisme	621 Mds €	Terminée	166 M€ (27 %)
Préservation des données personnelles	2,2 Mds €	En cours de définition	-
Environnement	3,4 Mds €	En cours de définition	-
Marchés publics	1,2 Mds €	En cours de définition	-
Impôts	2,7 Mds €	En cours de définition	-
Culture	0,6 Mds €	En cours de définition	-
Total	21,5 Mds €	-	5,5 M€

Source : Présidence du conseil des ministres italien, OCDE.

S'agissant des mesures de réduction des charges administratives pesant plus particulièrement sur les PME, le processus est moins avancé, le gouvernement s'étant donné jusqu'à avril 2011 pour adopter des mesures de simplification. Les principaux secteurs où la réglementation doit être simplifiée s'agissant des PME ont toutefois déjà été identifiés, ainsi que les coûts supportés du fait de la réglementation dans ces secteurs. Dans certains domaines (environnement, protection des données personnelles, droit des contrats), des mesures de simplification ont déjà été adoptées (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 4 : Mesures de simplification à destination des PME

Secteur	Coûts administratifs (en milliards d'euros)	Outils de simplification
Environnement	3,4	Plan de réduction et règlement PME
Protection des données personnelles	2,2	Loi n ° 133/2008
Contrats	1,2	Projet de loi anti-corruption mesures et autres instruments à définir
Fiscalité	2,7	À définir

Source : Ministère de l'administration publique et de l'innovation.

2.1.3. Le plan « e-gov 2012 » destiné à accélérer la numérisation de l'administration italienne permet de combler partiellement le retard de l'Italie en la matière, même si l'ensemble des mesures programmées n'ont pas encore produit tous leurs effets

2.1.3.1. Le plan « e-gov 2012 », lancé en 2009, vise à combler le retard de l'administration italienne en matière de numérisation de ses services

Le plan « e-gov 2012 » lancé en 2009 se situe dans la droite ligne de la stratégie de l'OCDE pour l'innovation et a en partie anticipé les lignes directrices préconisées par la stratégie de l'Union européenne pour 2020 en matière d'*e-government*. **Il vise à accélérer le passage de l'administration italienne d'une administration « papier » à une administration digitalisée et « débureaucratisée ».**

Cette réforme doit permettre une amélioration de l'efficacité et l'efficience de l'ensemble du système public, à travers l'utilisation d'outils plus rapides, plus simples et moins coûteux. L'objectif principal est de moderniser des processus obsolètes et des démarches administratives longues et complexes qui font peser sur le système italien des coûts supplémentaires et qui constituent potentiellement des freins à l'afflux de capitaux étrangers.

Les principales nouveautés concernent :

- ◆ **la réorganisation de l'administration publique** : institution d'un bureau unique responsable des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), la rationalisation organisationnelle et informatique des procédures, l'introduction d'un protocole informatique et d'un fascicule électronique ;
- ◆ **la simplification des rapports avec les citoyens et les entreprises** : mise en œuvre de moyens de paiement informatisés, échanges de données entre les entreprises et l'administration publique, accès aux services en réseau, utilisation de la signature digitale, dématérialisation des documents et enrichissement des contenus des sites institutionnels en termes de transparence ;
- ◆ **la sécurité et l'échange des données** : définition, en cas d'événements imprévus, de plans d'urgence pour garantir la continuité opérationnelle dans la fourniture des services et l'échange de données entre administration publique et citoyens.

2.1.3.2. La mise en œuvre du plan passe par des mesures de numérisation sectorielle, ainsi que le développement d'outils partagés par les différentes administrations

Trois types de mesures ont été ou sont en cours de mises en œuvre dans le cadre de ce plan :

- ◆ **des mesures en matière de numérisation « sectorielle »** : piloté au sein du ministère par un département dédié et en collaboration avec les ministères concernés, le plan est mis en œuvre par le biais de 143 accords de coopération avec les administrations centrales, régionales, locales ainsi qu'avec des associations. Le plan définit 27 objectifs divisés en 4 domaines d'intervention (14 sectoriels, 4 territoriaux, 6 systémiques et 3 internationaux) mis en œuvre par le biais de 80 projets. **L'accent a été mis en 2010 sur quatre domaines : école, université, justice et santé avec des résultats pour l'instant globalement concluants** (cf. tableau ci-dessous) ;
- ◆ **la mise en place en avril 2010 d'une adresse email certifiée pour les communications entre l'administration et les citoyens et entreprises**, la *posta elettronica certificata* (PEC), destinée à permettre des échanges validés avec l'administration ;
- ◆ **la réforme du code de l'administration numérique (CAD)**, dont le projet a été approuvé par décret législatif lors du conseil des ministres du 19 février 2010, devrait moderniser les processus d'authentification des documents informatiques, de signature numérique, de gestion des archives et rendre possibles les paiements sur Internet ainsi que l'échange de documents entre administrations et particuliers ou entreprises via internet. Il prévoira également la possibilité pour les administrations vertueuses de réutiliser une partie des économies réalisées grâce à l'utilisation des NTIC. Le gouvernement prévoit de forts gains de productivité liés à l'application de ce nouveau code, avec une réduction de 90 % des coûts de papiers pour une économie évaluée à six millions d'euros par an ainsi qu'une réduction jusqu'à 80 % du temps dédié aux formalités administratives.

Les nouvelles mesures introduites par le code de l'administration numérique visent à améliorer la productivité de l'administration²⁶. **Les objectifs poursuivis affichés par le ministère de l'administration publique et de l'innovation sont les suivants :**

- ◆ réduction de 80 % de la durée des procédures administratives ;
- ◆ réduction des coûts de la justice : au cours des six premiers mois d'expérimentation des notifications télématiques relatives aux procédures civiles au tribunal de Milan, 100 000 notifications ont été effectuées pour une économie de près d'un million d'euros ;
- ◆ réduction de près de un million du nombre de pages par an du fait de la dématérialisation avec pour objectif en 2012 une réduction de trois millions ;
- ◆ baisse de 90 % des coûts du papier et de l'impact écologique pour près de six millions d'euros par an ;
- ◆ meilleure diffusion de la PEC qui produira des économies de près de 200 millions d'euros ;
- ◆ en matière de santé, le nouveau code de l'administration numérique permettra l'économie de 150 millions d'euros par an (notamment par la création d'un carnet de santé électronique).

Toutefois, en l'absence de mise en œuvre effective à la date de la mission, le calendrier de déploiement prévoyant un lancement à partir de mars 2011 (cf. encadré ci-dessous), aucun bilan de cette initiative ne peut être avancé.

²⁶ Source : ministère de l'administration publique et de l'innovation.

Encadré 6 : Calendrier de déploiement du code de l'administration électronique

Le calendrier de mise en œuvre du code de l'administration électronique doit s'étaler selon les échéances suivantes :

- d'ici mars 2011, les administrations publiques doivent utiliser la PEC pour toutes les communications qui nécessitent un accusé de réception avec les individus ayant déclaré leur propre adresse email ;
- d'ici avril 2011, les administrations doivent se doter d'un bureau unique responsable de l'activité NTIC ;
- d'ici juin 2011, les administrations publiques centrales doivent publier les avis d'appels d'offre sur leurs propres sites institutionnels ;
- d'ici décembre 2011, seront publiées les règles techniques concernant la digitalisation des documents pour mettre en œuvre dans sa totalité le processus de dématérialisation administratif des documents de l'administration. Le citoyen fournira une seule fois ses données propres à l'administration : il sera à la charge de l'administration en possession de telles données d'assurer, suivant des conventions, l'accessibilité aux informations pour les autres administrations requérantes ;
- d'ici mars 2012, les administrations publiques doivent mettre en place des plans d'urgence afin d'assurer, en cas d'événement imprévu, la continuité des opérations indispensables à la fourniture des services et le retour à la normalité opérationnelle.

2.1.3.3. Si les mesures de numérisation sectorielle font apparaître des bilans d'étape plutôt encourageants, le développement d'outils partagés se heurte encore aux obstacles d'interopérabilité entre les différentes administrations

S'agissant de la numérisation sectorielle, les premiers résultats sont plutôt concluants avec des taux de mises en œuvre des mesures encourageants (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 5 : Principales mesures mises en œuvre dans le cadre de l'objectif de numérisation

Domaine	Projet	Taux de mise en œuvre
École	▪ <i>Scuola Mia</i> : portail destiné au dialogue enseignants/parents d'élèves avec notamment un relevé de notes électronique	100 %
	▪ <i>Innovascuola</i> : portail collaboratif pour l'échange entre enseignants sur l'utilisation des NTIC, fournissant également des supports éducatifs numériques	100 %
Université	▪ Mise en place de réseaux sans fils	70 %
	▪ Création d'espaces étudiants en ligne	40 %
Justice	▪ Mise en place de projets pilotes pour la numérisation des notifications et des certificats d'attestation de casiers judiciaires	60 %
		40 %
Santé	▪ Numérisation totale des certificats maladie ²⁷	90 %
	▪ Dossier médical électronique	en cours d'élaboration

²⁷ La mise en place progressive de certificats maladie dématérialisés a soulevé un certain nombre d'interrogations notamment quant à leur valeur juridique en attendant la signature électronique mais également concernant des dysfonctionnements dans le processus d'enregistrement des médecins. En question également l'application très prochaine au secteur privé d'une loi à l'origine prévue pour le secteur public.

Annexe VI

Domaine	Projet	Taux de mise en œuvre
Accessibilité de l'administration publique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Reti Amici</i> : réseau de partenaires des administrations (bureaux de tabac, postes, entreprises..) autorisés à délivrer certains documents et à recevoir certains paiements ▪ <i>Linea Amica</i> : service de renseignements téléphoniques sur l'administration publique ▪ <i>Vivifacile</i> : portail unique permettant d'accéder à toutes les administrations en ligne (école, justice, impôts, santé, collectivités locales) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 60 000 guichets opérationnels ▪ 300 000 contacts depuis le lancement en cours d'élaboration

Source : SER de Rome.

Le rapport « e-gov 2012 » présenté par le ministre Brunetta, confronté aux analyses de certaines associations de consommateurs, fait en outre ressortir les éléments de bilan suivants :

- ◆ la diffusion de la PEC (adresse email certifiée) est effective pour 40 % des communes ; en septembre 2010, 11 500 administrations publiques, 420 000 citoyens, 1,2 millions de professionnels et 500 000 entreprises avaient activé cette adresse.
- ◆ dans le domaine de la santé, 90 % des médecins généralistes ont été habilités à délivrer des certificats maladies numériques ;
- ◆ s'agissant des écoles et universités : le portail *Scuola mia* a été mis en place, avec une adhésion de 2 800 écoles, soit 28 % des écoles primaires (communication via PEC entre écoles et parents d'élèves, bulletins de notes en ligne, absences...) ; de même la mise en place du portail *Innovascuola* offrant des contenus multimédia pour les écoles primaires et collèges pour près de 2 000 usagers. Pour les universités, la simplification administrative est en cours *via* une augmentation des inscriptions en ligne et des espaces étudiants sur les sites des universités ;
- ◆ en matière de services aux entreprises, un tiers des communes offrent des services en ligne pour les entreprises, à travers le guichet unique pour les activités productives (SUAP).

Toutefois, ce constat mérite d'être nuancé, la diffusion de l'adresse mail électronique certifiée (PEC), par exemple, pâtissant de problèmes techniques suite à un défaut d'interopérabilité²⁸.

2.2. Le renforcement de la transparence administrative est un axe majeur de la réforme de l'État en Italie, destiné à lutter contre la corruption et favoriser la performance des administrations publiques

Le développement de la transparence des administrations publiques est un des piliers de la réforme Brunetta, destiné à la fois à répondre aux problèmes de l'évaluation de la performance (amélioration de la redevabilité) et à lutter contre la corruption et le népotisme, par la publication de données relatives au fonctionnement de l'administration. Dans ce cadre, l'année 2009 a été marquée par l'adoption de nombreuses dispositions normatives, notamment en matière de développement de la transparence des administrations publiques.

²⁸ Cf. <http://www.paginepecpa.gov.it/?mod=researcher&action=searchall>

Annexe VI

Le 9 octobre 2009, le gouvernement a ainsi approuvé le décret législatif mettant en œuvre la loi n°15 du 4 mars 2009 sur la réforme de la fonction publique et pour l'efficacité et la transparence de l'administration publique. La réforme concerne l'ensemble de l'administration publique, soit 3,6 millions de fonctionnaires.

Par ailleurs, le décret législatif 150/2009 a créé la Commission pour l'évaluation, la transparence et l'intégrité des administrations publiques (CiVIT), avec pour mission notamment d'impulser et de suivre la mise en œuvre des mesures destinées à favoriser la transparence des administrations publiques.

Si les dispositions législatives ont d'ores et déjà adoptées en la matière, le développement de la transparence est en cours de développement, avec des rythmes et des succès variables selon les différentes administrations.

Encadré 7 : Composition et rôle de la commission CIVIT

Instaurée par l'article 13 du décret législatif 150/2009 du 27 octobre 2009, **la commission pour l'évaluation, la transparence et l'intégrité des administrations publiques (CiVIT) a pour mission de diriger, coordonner et superviser l'exécution des fonctions d'évaluation des administrations publiques et d'assurer le respect des obligations leur incombant en matière de transparence.**

La commission est composée de cinq membres, nommés par décret du Président de la République, avec l'approbation de deux tiers des députés, pour un mandat de six ans. La loi a par ailleurs prévu la possibilité pour la commission de recruter jusqu'à 30 personnes et de recourir à 10 experts.

De par ses pouvoirs, la **CiVIT est principalement investie d'une mission de promotion des bonnes pratiques en matière de transparence, évaluation et intégrité**. Si la CiVIT peut transmettre des observations aux différents corps d'inspection, celle-ci est toutefois dépourvue de pouvoirs de sanction.

Conformément à la loi instaurant la commission, une évaluation de la CiVIT doit être conduite cinq ans après sa création.

2.2.1. Une opération « transparence des administrations publiques » consistant en la publication d'un nombre important de données sur le fonctionnement des administrations a été lancée en 2008

Dans la continuité de l'« opération transparence » lancée en juin 2008 par le ministère de l'administration publique et de l'innovation, qui avait conduit, entre autres, à la publication des salaires des cadres du ministère et des membres de cabinet du ministre (cf. tableau ci-dessous), **l'opération transparence des administrations publiques vise à généraliser la démarche à l'ensemble des administrations.**

Tableau 6 : Exemple - Rémunérations du personnel du cabinet du ministre Brunetta (publiées sur le site du ministère)²⁹

Fonction	Nom	Rémunérations complémentaires (en €)	Salaire (en €)
Chef de Cabinet	Carlo Deodato	85 000,00	Conserve sa rémunération de base
Sous-chef d'état-major	Paolo Narciso	55 826,46	Conserve sa rémunération de base
Conseiller pour les affaires publiques	Fortunato Lambiase	34 300,00	84 962,44
Secrétaire particulière	Stefania Arch	46 400,36	51 392,75
Porte-parole	Vittorio Pezzuto	43 000,00	51 392,75

²⁹ Cf. <http://www.innovazionepa.gov.it/chi-e-chi/staff-del-ministro/retribuzioni.aspx>.

Annexe VI

Fonction	Nom	Rémunérations complémentaires (en €)	Salaire (en €)
Chef du secrétariat technique	Maria Cozzolino	55 826,46	Conserve sa rémunération de base
Chef du Bureau législatif	Richard Rosetti	36 094,00	Conserve sa rémunération de base
Conseiller diplomatique	Gianluigi Benedetti	55 826,46	Conserve sa rémunération de base

Source : Ministère de l'administration publique et de l'innovation, janvier 2011.

La loi 69/2009 prévoit ainsi **une obligation de publication d'un certain nombre de données, y compris sensibles, des administrations publiques :**

- ◆ les salaires bruts annuels des cadres, y compris les primes ;
- ◆ la publication des *curriculum vitae* des personnes employées ;
- ◆ la rémunération et l'identité des consultants extérieurs à l'administration ;
- ◆ les adresses emails et numéros de téléphone de l'ensemble des agents ;
- ◆ les taux d'absentéisme ;
- ◆ la publication des marchés publics.

L'année 2010 a ainsi été le temps de la mise en œuvre de ces mesures par l'ensemble des administrations publiques. **S'agissant des ministères, le contrôle formel réalisé par la CiVIT fait apparaître les résultats encourageants suivants, au 28 décembre 2010, sur les treize principaux ministères :**

- ◆ onze avaient publié les rétributions des dirigeants, un était en cours (ministère des affaires étrangères), un ne les avait pas encore rendues transparentes (ministère de l'intérieur) ;
- ◆ l'ensemble des ministères avait rendu public les taux d'absentéisme constatés dans leur administration ;
- ◆ dix avaient mis en ligne les *curriculum vitae* des dirigeants, deux étaient en cours de les publier (ministère de la défense et ministère des affaires sociales), un ne les avait pas publiés (ministère de l'intérieur) ;
- ◆ aucun n'avait encore rendues publiques les primes à la performance ;
- ◆ sept ministères étaient en train de publier les indicateurs de gestion économique et financière du ministère, tandis que les six autres ne les avaient pas encore publiés ;
- ◆ l'ensemble des ministères avait publié les éléments relatifs aux titulaires des contrats de marchés publics, mais le montant des contrats n'était indiqué que dans 28 % des cas au 3 mars 2010.

S'agissant des autorités locales, les contrôles réalisés, en mai 2010, par le ministère de l'administration publique et de l'innovation, montrent des résultats satisfaisants, même si ceux-ci sont quelque peu divergents par types de collectivité :

- ◆ si toutes les **régions** ont publié sur leurs pages d'accueil les données relatives aux salaires des cadres, les taux d'absentéisme ont été publiés dans seulement 53,3 % des cas (avec des calendriers d'actualisation variés en fonction des régions) ;
- ◆ les **provinces** réalisent quant à elles de bonne performance en matière de transparence, les salaires des cadres étant publiés dans 96,5 % des cas, et les *curriculum vitae* dans 99 % des cas ;
- ◆ sur un échantillon de 91 **municipalités**, enfin, il a été détecté que 94,5 % d'entre elles avaient publié les données relatives au taux d'absentéisme.

Annexe VI

Au-delà de ces obligations de publication de données, **chaque administration doit par ailleurs adopter au cours de l'année 2011 un programme triennal pour la transparence** et présenter une page dédiée sur son site Internet, sur le modèle des lignes directrices approuvées par la CiVIT, le 14 octobre 2010.

Encadré 8 : Un exemple de plan de transparence – le plan du ministère des transports et des infrastructures

Le plan triennal pour la transparence et l'intégrité du ministère des transports et des infrastructures a été publié sur le site Internet du ministère le 31 janvier 2011, conformément au décret 150/2009.

La première version du plan a été préparée par l'organisme indépendant d'évaluation du ministère, puis adressée à l'ensemble des structures du ministère qui ont ainsi eu l'occasion d'exprimer leurs commentaires. Une fois les remarques intégrées, le plan a été transmis au conseil national des consommateurs et des usagers et approuvé par ce dernier le 27 janvier 2011.

En application du décret 150/2009, le plan prévoit la mise à disposition du public sur le site du ministère d'informations très précises relatives :

- **à l'organisation** (organigramme détaillé, adresses e-mails des personnels, articulation des mandats, fonctions et organisation de chaque bureau, noms des gestionnaires responsables des bureaux) ;
- **aux procédures** (types de procédures menées par chaque bureau, date limite pour la conclusion de chaque procédure, standards de qualité des services en conformité avec les principes énoncés à l'article 11 du décret et les informations visées dans les résolutions n°88 de la CiVIT du 24 juin 2010) ;
- **aux données personnelles** (salaires des personnels, composantes variables des salaires et parts liées à la rémunération des résultats, adresses e-mails personnelles, numéros de téléphone professionnels, date d'entrée dans l'administration, *curriculum vitae* des dirigeants, membres de cabinet, taux d'absentéisme, montant total des primes à la performance alloué et le montant des primes effectivement distribués) ;
- **aux experts et consultants extérieurs** (noms, types de mission réalisée, rémunérations, *curriculum vitae*).

Tableau 7 : Exemple de données publiées par le ministère des transports et des infrastructures – recours aux consultants et experts extérieurs

Nom	Type de contrat	Mission	Rémunérations (en €)	Calendrier
Dario Parissi	Contrat 125-11, loi 163/2006	Assistance technique pour le projet Interreg IIIB Spazio Alpino	9 180,00	Octobre- décembre 2009
Dario Parissi	Contrat 125-11, loi 163/2006	Assistance technique pour le projet Interreg IIIB Spazio Alpino	9 180,00	Janvier -mars 2010
Dario Parissi	Contrat 125-11, loi 163/2006	Assistance technique pour le projet Interreg IIIB Spazio Alpino	9 180,00	Avril-juin 2010
Dario Parissi	Contrat 125-11, loi 163/2006	Assistance technique pour le projet Interreg IIIB Spazio Alpino	12 240,00	Juillet-octobre 2010
Luca Santarossa	Contrat 534/RU du 19/01/2010	Support au coordinateur national du programme Interreg IIIB Spazio Alpino	15 026,65	Février- juin 2010
Luca Santarossa	Contrat 534/RU du 19/01/2010	Support au coordinateur national du programme Interreg IIIB Spazio Alpino	12 021,32	Juillet - octobre 2010

Source : Ministère des transports et des infrastructures.

Le calendrier de réalisation du plan est le suivant :

- au 31 janvier 2011, 50 % de ces données étaient publiées ;
- le plan prévoit que 90 % des données seront publiées fin 2011 ;
- 8 % supplémentaires en 2012 ;
- et les données restantes (soit 2 %) en 2013.

2.2.2. Si la transparence des administrations publiques a été très largement développée, avec la publication de nombreuses informations dont des données sensibles, l'utilisation par les citoyens de ces informations, comme leur utilité, n'a pas encore été mesurée

À la date de la mission, **les membres de CiVIT rencontrés ont affirmé avoir réalisé un simple contrôle formel** destiné à détecter si les administrations publiques avaient créé leur site internet conformément aux lignes directrices, sans réaliser pour autant un contrôle de la fiabilité et de la complétude des données.

La CiVIT ne dispose en effet pas des moyens humains et juridiques lui permettant d'exercer ces contrôles approfondis. Les membres de la commission rencontrés ont estimé que faisait défaut, à ce stade, l'existence d'un mécanisme permettant de contrôler toutes les données, la seule possibilité pour l'instant demeurant le contrôle par sondage des données, notamment grâce à l'inspection de la fonction publique auprès de la *Regioneria dello Stato* (équivalent de la direction du budget).

En cas de non publication des données énumérées par le décret 150/2009, des sanctions sont prévues pour les dirigeants des administrations, qui se verront alors refuser le versement de leur prime de performance.

In fine, le classement établi par la CiVIT des administrations ayant le mieux satisfait aux exigences de transparence fait apparaître **des divergences notoires dans l'état d'avancement de la publication des données**, certains ministères (affaires sociales, affaires étrangères, santé, justice) étant relativement avancés là où d'autres (notamment le ministère de l'intérieur) opposent de plus grandes résistances.

Le Président de la CiVIT a décidé, en date du 3 février 2011, de publier sur le site Internet de la commission (http://www.civit.it/?page_id=3300) la liste des administrations ne s'étant pas soumises à leur obligation de publication de leur plan de transparence, seulement trois ministères sur treize ayant publié leur plan en ligne à cette date (ministère de l'infrastructure et des transports, ministère du travail et de la politique sociale, ministère de l'agriculture, de l'alimentation et des forêts).

Si les objectifs de plus grande transparence de l'administration publique font l'objet d'un consensus social en Italie, la mise en œuvre concrète de ces mesures, quoique récente, soulève plusieurs critiques :

- ♦ d'une part, **l'absence de moyens suffisants dédiés à la CiVIT l'empêche de s'assurer de la complétude et de la fiabilité des données publiées** par les administrations et alimente par conséquent **des doutes sur la véracité des informations accessibles**. Ainsi, selon certains représentants syndicaux, les rémunérations publiées des dirigeants ne prennent en compte que les salaires perçus à titre principal, sans qu'il ne soit fait mention de l'ensemble des rémunérations accessoires des cadres, pourtant potentiellement conséquentes (rémunération de missions de conseil, indemnité de participation à des conseils d'administration par exemple) ;

Annexe VI

- ◆ ensuite, **la question de l'indépendance de la commission CiVIT est fréquemment soulevée**, que ce soit au cours des entretiens de la mission comme par les médias, soulignant que trois des cinq membres de la CiVIT sont des anciens membres du cabinet de Renato Brunetta ;
- ◆ enfin, le profil de la commission est parfois remis en question, en raison de sa nature fortement juridique, l'éloignant de sa vocation initiale d'agence technique de support pour la transparence et l'évaluation des administrations.

De façon plus générale, **la mise en place de l'opération transparence pose la question de la gouvernance de la réforme de l'administration publique en Italie**, le portefeuille de la réforme de l'État n'étant pas confié au ministre en charge des finances, mais à un ministre sans portefeuille (donc souvent exclu des arbitrages interministériels), rattaché à la présidence du Conseil.

Par ailleurs, si la volonté d'augmenter la redevabilité des administrations publiques à l'égard des citoyens est légitime, de même que l'objectif de lutte contre la corruption grâce à une transparence accrue relative au fonctionnement des administrations, **l'utilité finale de cette opération transparence ne sera réelle que si les citoyens, au-delà de la CiVIT, font usage des données publiées pour évaluer la performance et le respect de la déontologie de la part des différentes administrations publiques.**

À la date de la mission, toutefois, aucune donnée n'était encore disponible afin de mesurer l'usage fait par les citoyens des données publiées.

2.3. Plusieurs initiatives destinées à améliorer la qualité du service public et sa mesure par les usagers ont été mises en place avec un certain succès par l'administration italienne

L'amélioration de la qualité du service public pour les citoyens est également un des enjeux majeurs de la réforme Brunetta. Plusieurs initiatives ont été lancées à cette fin, visant à faire du citoyen le premier évaluateur des services publics :

- ◆ l'initiative *Mettiamoci la faccia* (« Dis moi si tu es satisfait »), destinée à mesurer la satisfaction de l'usager suite à une prestation de service public (cf. point 2.3.1) ;
- ◆ le développement de la « citoyenneté active », notamment dans le secteur hospitalier, qui permet de faire participer des associations de citoyens aux audits des hôpitaux et au suivi des recommandations formulées (cf. encadré) ;
- ◆ la mise en place d'une action de groupe pour sanctionner l'inefficience des administrations et des concessionnaires de services publics, visant à rendre plus contraignant l'objectif de qualité des administrations publiques (cf. point 2.3.2).

Encadré 9 : Le concept de « citoyenneté active »

Développé dans le secteur hospitalier, le concept de « citoyenneté active » vise à faire des citoyens-usagers des évaluateurs de la qualité des prestations de services publics qui leur sont offertes. Cette participation citoyenne est d'ailleurs entérinée par la Constitution italienne qui reconnaît la notion de "subsidiarité horizontale" c'est-à-dire la possibilité pour le citoyen d'évaluer le service public et d'être aidé en cela par les administrations.

Les associations de citoyens se sont ainsi vues offerte la possibilité de participer aux audits des hôpitaux et à la formulation des recommandations, ainsi qu'au suivi des priorités retenues.

Dans la région du Lazio par exemple, un protocole d'accord a été signé avec l'association Citoyenneté active. Les citoyens volontaires participent ainsi à la réalisation d'une évaluation des hôpitaux sur la base des droits contenus dans la Charte européenne des patients.

L'administration accepte de prendre en compte les observations faites et les intègre dans le processus d'évaluation des gestionnaires. Il existe donc une corrélation entre la qualité des services et la présence active des associations de citoyens.

2.3.1. Une initiative innovante destinée à favoriser l'expression en temps réel de l'opinion des usagers relativement aux services publics offerts a été lancée avec un succès croissant depuis 2008

2.3.1.1. Le programme "Mettiamoci la faccia" vise à développer le rôle des citoyens-usagers dans l'évaluation de la qualité des services publics

L'initiative *Mettiamoci la faccia* consiste en une évaluation des services publics par les usagers en temps réel, à travers un système de mesure de la satisfaction suite à la délivrance d'une prestation dans un guichet, par téléphone ou Internet. L'évaluation de la qualité du service est effectuée par le recueil de l'opinion des usagers, qui sont invités à exprimer leur satisfaction à l'aide d'émoticons (vert : satisfait ; jaune : moyennement satisfait ; rouge : insatisfait).

Le système d'évaluation *Mettiamoci la faccia*³⁰ a été mis en place en 2008 sur la base du volontariat dans plus de 1 200 guichets d'administrations (centrales ou locales). Pour ce faire, des partenariats ont été signés avec les administrations volontaires.

L'évaluation de la qualité du service public par les citoyens à travers les émoticons est structurée de manière à exclure tout risque de manipulation des résultats :

- ◆ l'évaluation peut seulement être réalisée par l'utilisateur qui vient de bénéficier du service ;
- ◆ l'évaluation ne peut être exprimée qu'une seule fois ;
- ◆ les manipulations *ex post* de la part de l'opérateur ne sont pas possibles.

Le dispositif varie selon les canaux de distribution des services publics et fonctionne :

- ◆ dans le cadre des guichets physiques, à partir de bornes digitales sur lesquelles les usagers peuvent exprimer leur opinion en temps réel ;
- ◆ sur Internet, par enregistrement du client qui reçoit le service et possibilité d'accès aux émoticons en ligne après la conclusion de l'opération ;
- ◆ par téléphone, en répondant à la question posée par le service client, après avoir conclu l'opération.

Les émoticons présentent l'avantage :

- ◆ pour le citoyen, d'exprimer un jugement sur l'utilisation du service de manière, ludique et immédiate ;
- ◆ pour l'administration, de disposer d'une description synthétique de la perception par les usagers des services, en temps réel et à un faible niveau de complexité.

Une nouvelle initiative est par ailleurs en cours à la date de la mission pour diffuser l'utilisation des émoticons pour 5 708 communes de moins de 5 000 habitants. Pour ce faire une aide de 400 euros est offerte à chaque commune souhaitant se doter d'une borne de mesure de satisfaction. Pour ce projet, un financement de 1,5 à 2 millions d'euros est prévu par l'État pour l'année 2011.

Le suivi des résultats des administrations est effectué à travers un relevé mensuel, consolidé par le ministère de l'administration publique et de l'innovation. Ces relevés sont utilisés :

- ◆ en interne, par les administrations qui participent à l'expérimentation pour l'amélioration du service ;

³⁰ Littéralement « Montre moi ta tête », initiative destinée à recueillir de façon instantanée la satisfaction des usagers par le biais de *smileys* (émoticons).

Annexe VI

- ◆ en externe, à destination des usagers, à travers la publication au moins une fois par mois des résultats des administrations sur le site web www.qualitapa.gov.it, hébergé par le ministère de l'administration publique et de l'innovation. Sont ainsi publiés mensuellement les résultats consolidés des administrations, les résultats par type de collectivités, les résultats par type de support de service (guichet, Internet, téléphone), ainsi que le nombre d'administrations et de citoyens participant à l'initiative.

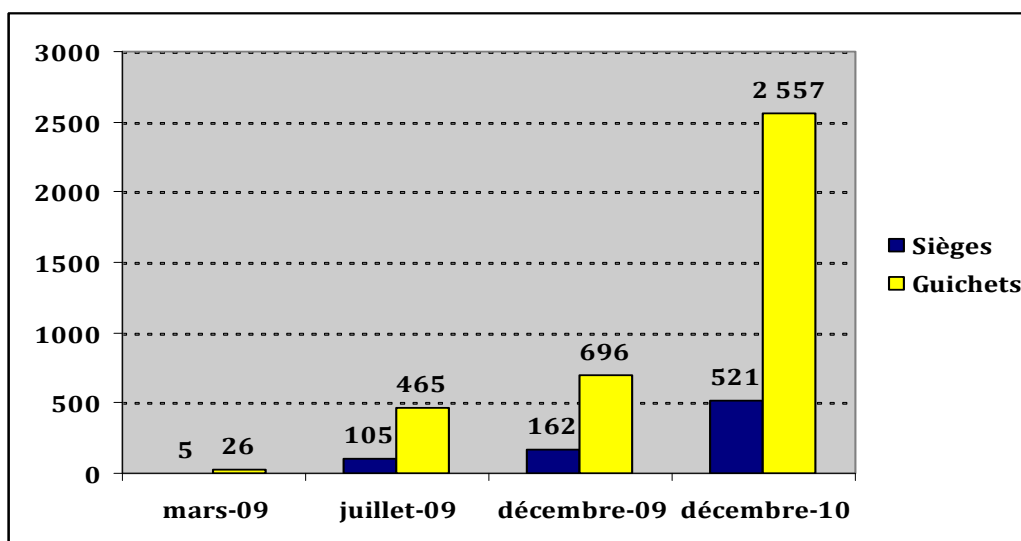
Par ailleurs, la mise en place d'un système de comparaison géo-localisée de la performance des différentes administrations est en cours de développement (expérimentation des prototypes) à l'aide de l'outil *google map*. Cet outil, permettant de comparer les taux de satisfaction entre les différents guichets d'une même administration, alliera ainsi les objectifs de transparence et de qualité des services publics.

2.3.1.2. Si l'initiative *Mettiamoci la faccia* s'avère de l'avis des différentes parties prenantes tout à fait positive, son impact peut encore augmenter, notamment par le développement des taux de participation des citoyens

S'agissant du nombre d'administrations ayant adhéré au projet, le bilan provisoire du lancement de l'initiative est plutôt satisfaisant, avec des taux croissants d'administrations participantes (cf. graphique ci-dessous) :

- ◆ en décembre 2010, le nombre d'administrations publiques participantes était de 815, représentant 2 577 services dotés d'une borne. Le nombre de guichets dotés d'une borne variant fortement entre les différentes administrations (à titre d'exemple : 17,6 % des guichets des administrations en charge des affaires sociales et de l'emploi sont équipés, contre 7,1 % des services fiscaux, et seulement 0,5 % des administrations en charge des questions sanitaires) ;
- ◆ l'initiative couvre par ailleurs un périmètre important :
 - environ douze types de services sont concernés, incluant les secteurs principaux de la santé, des retraites, de l'éducation, des transports et de la fiscalité ;
 - des guichets dotés d'une borne sont présents sur l'ensemble du territoire italien ;
 - 271 communes, parmi lesquelles Rome, Milan, Venise et Naples, adhèrent à l'initiative.

Graphique 7 : Évolution du nombre d'administrations publiques participantes à l'initiative *Mettiamoci la faccia* (mars 2009-décembre 2010)

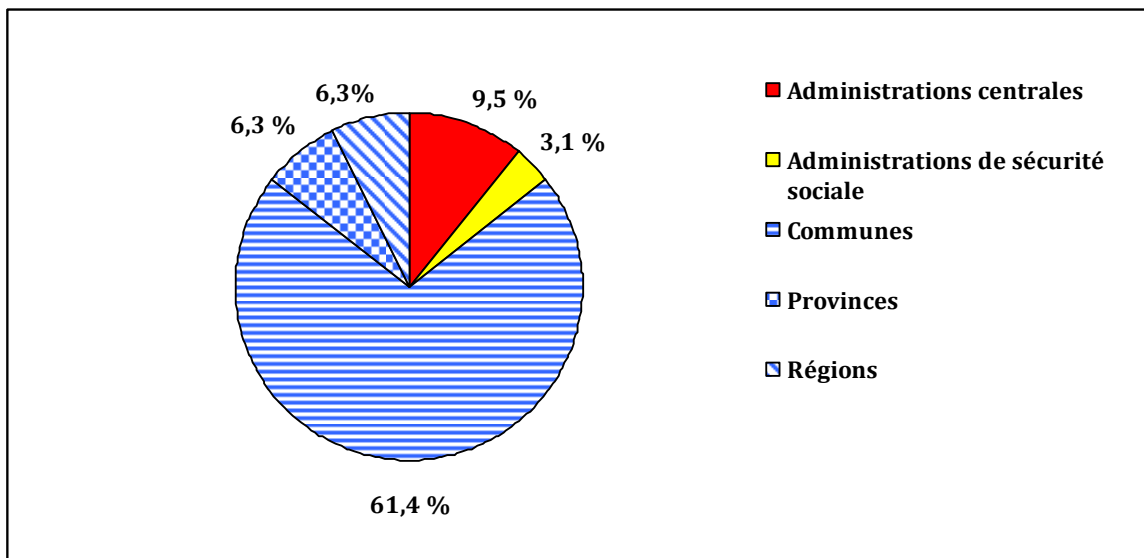


Source : Ministère pour l'administration publique et l'innovation.

Annexe VI

Si l'ensemble des administrations publiques sont représentées, **ce sont les administrations locales qui participent le plus massivement à l'initiative**, celles-ci représentant **87,4 % des administrations participantes**, contre seulement **9,5 % d'administrations centrales** et **3,1 % d'administrations de sécurité sociales** (cf. graphique ci-dessous).

Graphique 8 : Répartition par types d'administration des participants à l'initiative
Mettiamoci la faccia en novembre 2010



Source : Ministère pour l'administration publique et l'innovation.

S'agissant des résultats enregistrés, une revue après les douze mois de phase pilote réalisée par le département de la fonction publique a montré un bilan particulièrement positif de l'initiative, avec :

- ◆ 91 % de jugements positifs de la part des usagers, 5 % de jugements neutres et 4 % de jugements négatifs ;
- ◆ 43 % d'administrations ont amélioré leurs services et leurs notes le mois suivant la publication des résultats (parmi celles-ci 30 % ont utilisé ces résultats pour récompenser le personnel concerné).

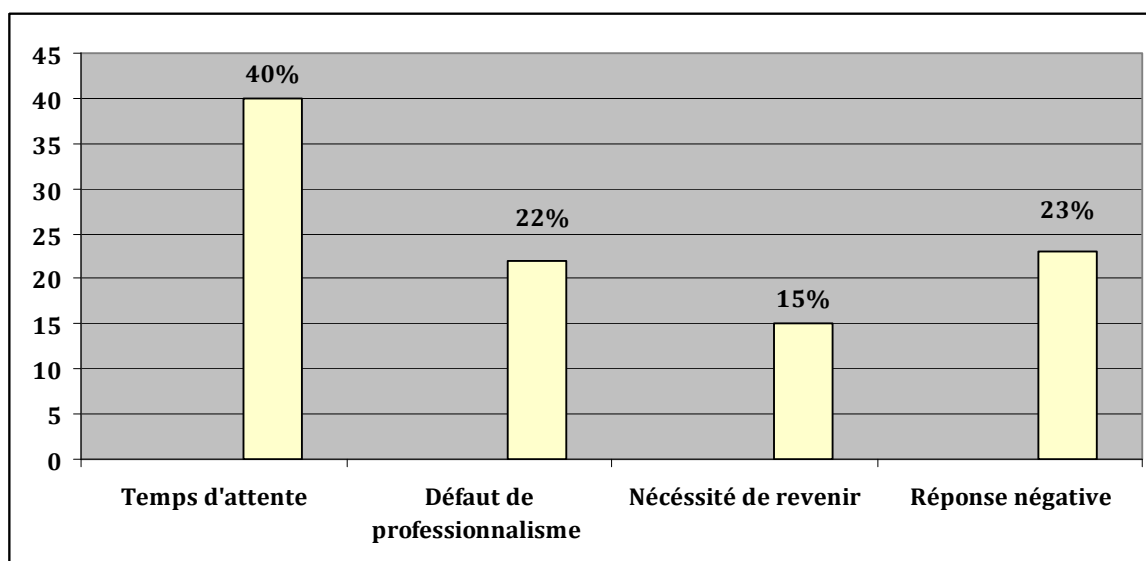
Graphique 9 : Niveau de satisfaction des usagers enregistrés dans le cadre de l'initiative
Mettiamoci la faccia (mars 2009 - mars 2010)



Source : OCDE, Présidence du conseil des ministres.

Les motifs récurrents d'insatisfaction contre l'administration cités par les usagers sont les suivants : **le temps d'attente** (dans 40 % des cas), **le manque de professionnalisme des employés** (22 %), **la nécessité de revenir** (15 %) et **les réponses négatives de l'administration** (23 %).

Graphique 10 : Raisons de non-satisfaction des usagers à l'égard des services publics



Source : OCDE, Présidence du conseil des ministres.

Le programme *mettiamoci la faccia* constitue une avancée dans la recherche d'une administration tournée vers la satisfaction du citoyen. Parmi les éléments de bilan positifs, on trouve notamment :

- ◆ la progression des administrations volontaires et l'amélioration des résultats en terme de satisfaction des usagers de près de la moitié de celles-ci depuis le lancement de l'initiative ;
- ◆ le dispositif de suivi mensuel mis en place sur le site www.qualitapa.gov.it, qui permet de mesurer les résultats du programme de façon très régulière, ainsi que la remontée des raisons d'insatisfaction des citoyens ;
- ◆ la pratique des grandes administrations ayant plusieurs implantations locales, qui utilisent les remontées d'informations de *mettiamoci la faccia* pour comparer la performance de leurs différents guichets.

Si l'initiative semble donc prendre de l'ampleur et donner de premiers résultats positifs, **certaines nuances doivent néanmoins être apportées :**

- ◆ d'une part, **les administrations centrales demeurent encore peu engagées** dans la démarche, celles-ci représentant moins de 10 % des administrations participantes ; à titre d'exemple, aucune préfecture n'a adhéré à l'initiative ;
- ◆ **ensuite, le taux de participation des usagers eux-mêmes au dispositif reste relativement bas, même si on observe une croissance du nombre de citoyens participants**, multiplié par trois entre 2009 (1 367 791 opinions exprimées) et 2010 (3 966 308) ; par ailleurs, les taux de participation varient en fonction des administrations et des canaux utilisés, avec des taux de participation de :
 - 14,93 % dans les guichets physiques ;
 - 4,30 % par le téléphone ;
 - 4,25 % pour les services en ligne.

Ainsi, selon le syndicat UIL, dans le secteur de la santé par exemple 93,7 % des usagers n'ont pas donné d'avis³¹, ce qui rend les résultats du programme peu significatifs ;

³¹ Le très faible taux de participation s'expliquant, selon UIL, par le manque de formation des usagers des services sociaux à ce nouvel outil et par la moyenne d'âge ou d'invalidité des usagers des services de santé.

Annexe VI

- ◆ par ailleurs, le programme étant développé sur la base du volontariat, ce sont les administrations les plus performantes qui se sont naturellement portées candidates au démarrage du programme, d'où les résultats extrêmement positifs dans les premiers mois (91 % de jugements positifs en mars 2010 contre 80 % en décembre 2010).

Afin de remédier à certaines de ces limites et de développer plus avant le programme, les pistes suivantes sont envisagées par le ministère de l'administration publique et de l'innovation :

- ◆ **renforcer la communication à destination des usagers**, afin d'augmenter les taux de participation ;
- ◆ **coordonner au mieux l'initiative avec le développement des réseaux amis** (cf. *infra*), afin de vérifier la qualité des services publics délivrés par les opérateurs privés, certains *reti amice* ayant déjà adhéré au programme sur la base du volontariat (notamment Unicredit et la Poste).

2.3.2. La mise en place d'une action de groupe contre l'inefficience des concessionnaires de services publics doit permettre une mise sous tension des administrations publiques

2.3.2.1. L'action de groupe publique offre aux citoyens un recours contre les administrations n'offrant pas des services de qualité

Destinée à mettre sous tension les administrations publiques dans le cadre des réformes Brunetta, une procédure d'action de groupe a été créée pour permettre aux usagers de poursuivre une administration ne fournissant pas des services de qualité.

Un décret législatif instaurant cette procédure a ainsi été adopté le 17 décembre 2009. Cette innovation de la loi italienne permet aux usagers des services publics, ainsi qu'aux associations de consommateurs ou comités, d'agir en justice à l'encontre d'une administration ou d'un concessionnaire de service public, après l'avoir mis en demeure, pour le contraindre à faire fonctionner correctement ses services. La juridiction compétente, à la différence de l'action de groupe privée, est le tribunal administratif.

Les comportements pouvant être contestés dans ce cadre sont les suivants :

- ◆ non-respect des obligations contenues dans la charte des services publics ;
- ◆ absence (ou délai) d'adoption d'actes administratifs généraux obligatoires ;
- ◆ violation des standards de qualité définis par chaque administration (temps d'attente, qualité de la réponse, gestion des réclamations...).

Les administrations pouvant faire l'objet d'une procédure sont limitées. Sont ainsi exclus les autorités administratives indépendantes, les organes constitutionnels et juridictionnels ainsi que la Présidence du Conseil des ministres.

Des circulaires doivent encore être adoptées par la Commission pour l'évaluation et la transparence dans l'administration publique (CiVIT) afin de préciser les standards de qualité, qui diffèrent en fonction des administrations (administration centrale, service sanitaire, établissements publics nationaux en charge de la gestion des retraites ou des accidents du travail par exemple, collectivités locales et agences fiscales).

Avant de rendre sa décision finale, le juge peut ordonner à l'administration attaquée de trouver une solution pour mettre fin au problème soulevé dans un délai raisonnable. En cas de condamnation de l'administration, la décision de justice doit être publiée de façon claire et facilement accessible sur le site de l'administration condamnée, ainsi que sur celui du Ministère de l'administration publique et l'innovation, et transmise à la Cour des comptes et à la CiVIT.

2.3.2.2. Si la nouveauté de l'introduction de la procédure ne permet pas de mesurer ses impacts concrets sur la qualité des services publics, son introduction dans le droit italien constitue indéniablement un premier progrès en dépit des limitations introduites dans le dispositif

En dépit de la nouveauté de la procédure (aucune action de groupe n'ayant encore pour l'instant été tranchée définitivement par le juge), quelques éléments de bilan de ce nouvel outil peuvent d'ores et déjà être tirés.

Sévèrement critiquée par la presse et certaines associations de consommateurs³², en raison de l'impossibilité pour le requérant d'obtenir une indemnisation par l'administration condamnée du dommage subi, **la class action constitue un instrument innovant, salué par certains (association de consommateur ADOC par exemple) comme un premier pas intéressant :**

- ◆ un tel outil peut en effet avoir un aspect dissuasif ou incitatif pour les administrations, une condamnation dans le cadre d'une action collective pouvant nuire gravement à l'image et à la notoriété de l'administration ou du concessionnaire concerné ou entraîner des sanctions disciplinaires pour les fonctionnaires responsables ;
- ◆ par ailleurs, afin d'éviter un risque d'embouteillage dans le système juridique italien (l'action collective n'empêchant pas un usager d'agir individuellement en justice et d'obtenir d'éventuels dommages et intérêts sur son propre dossier), la procédure a été conçue de manière à se dérouler rapidement.

Si cette procédure représente donc une incitation complémentaire aux administrations pour améliorer la qualité de service, **la class action publique connaît néanmoins des limites importantes :**

- ◆ en cas de condamnation de l'administration, **aucun type de dédommagement financier** (hormis le remboursement des frais de justice) n'est prévu pour le citoyen lésé ;
- ◆ par ailleurs, le lancement d'une telle procédure représente **un coût très élevé**, pouvant aller jusqu'à 100 000 € pour le requérant³³, du fait de la nécessité de recourir à des cabinets d'avocats spécialisés pour agir contre l'administration, d'où la place importante des associations de consommateurs dans le fonctionnement du dispositif.

Au 28 janvier 2011, *i.e* à la date des entretiens sur place de la mission, l'association de consommateurs ADOC avait introduit deux actions de groupe publiques, visant d'une part à faire respecter l'obligation incombant à l'administration d'assainissement des territoires menacés de glissement de terrain, et d'autre part à faire respecter le nombre maximum d'élèves par classe prévus par les textes. Les premières décisions sont attendues au début de l'année 2012.

³² La *class action* a ainsi été qualifiée par certaines associations de consommateurs d'« instrument stérile » ou de « mécanisme vide ».

³³ Estimation fournie par l'association de consommateurs ADOC sur la base des premières *class action* publiques engagées.

2.3.3. La mise en place d'un cycle de la performance et d'un système d'évaluation de l'activité des administrations, en cours de déploiement à la date de la mission, vise à relancer le développement du management par les résultats en Italie

2.3.3.1. La relance de la démarche de performance au sein des administrations publiques s'appuie sur des mécanismes contraignants notamment en matière de rémunération aux résultats, ainsi que sur l'action d'une commission ad hoc

L'idée d'introduire une démarche d'évaluation de la performance des administrations publiques avait déjà envisagée à la fin des années 1990, le décret législatif 486 de 1999 prévoyant la définition par les autorités politiques d'objectifs annuels et pluriannuels pour les administrations, assortis d'indicateurs chiffrés, ainsi que la mise en place d'organismes d'évaluation indépendants. **Toutefois, ce décret n'avait été mis en œuvre que dans très peu d'administrations**, du fait de son caractère non contraignant. Une nouvelle impulsion s'est donc avérée nécessaire pour relancer la démarche de performance au sein des administrations.

La mise en place du cycle de la performance, prévue par le décret législatif 150/2009 entré en vigueur le 9 octobre 2009, poursuit cet objectif de relance de la démarche de performance au sein de l'administration italienne. **Le décret prévoit en effet la mise en place d'indicateurs de mesure de la performance des administrations, ainsi que la définition d'un système de primes au mérite pour l'ensemble des agents publics.**

S'agissant de l'évaluation de la performance collective, le décret créé auprès de chaque administration des structures en charge du contrôle de gestion et de l'audit interne, les organismes indépendants d'évaluation (OIV), appelés à transmettre les données des administrations auprès desquelles ils sont placés à la Commission pour l'évaluation, la transparence et l'intégrité des administrations publiques (CiVIT). Les membres des OIV sont nommés pour un mandat de trois ans renouvelable.

Les OIV sont responsables, pour leur administration, de l'élaboration du plan de performance, lequel définit le système interne de mesure de la performance selon les lignes directrices établies par la CiVIT dans sa délibération 89/2010³⁴. Le plan de la performance doit être ensuite approuvé, transmis à la CiVIT et publié sur le site Internet de l'administration concernée au plus tard le 31 janvier 2011.

S'agissant de la prime de performance individuelle, afin d'éviter que celle-ci ne soit lissée entre les agents (comme c'était le cas dans le système mis en place à la fin des années 1990, tous les agents recevant *de facto* la même enveloppe) et d'en faire un véritable instrument destiné à stimuler la performance, le décret 150/2009 a prévu, pour les administrations de l'État :

- ◆ que la part variable de la rémunération des fonctionnaires puisse varier de 30 % (à partir de 2012) en bonus ou en malus, selon les résultats enregistrés au cours de l'année ;
- ◆ que la répartition de l'enveloppe de performance soit réalisée dans chaque administration de la façon suivante (mécanisme dit de la « grille du mérite ») :
 - les 25 % des agents jugés les plus méritants se répartissent 50 % de l'enveloppe allouée à la rémunération à la performance ;
 - 50 % des agents se partage l'autre moitié de l'enveloppe ;

³⁴ Les lignes directrices adoptées par la CiVIT consistent en des suggestions méthodologiques pour la construction des indicateurs des administrations ; la CiVIT a par ailleurs insisté sur la nécessité de développer des indicateurs d'impact, destinés à mesurer les résultats concrets d'une politique publique.

Annexe VI

- les 25 % moins performants ne touchent aucune somme d'argent au titre de la performance.

À titre d'exemple, ces règles doivent permettre l'existence d'une différence de près de 64 000 € entre les rémunérations des « méritants » et celles des « non méritants » pour les directeurs de l'administration, soit entre 2,8 % et 18,7 % de rémunération supplémentaire par rapport au salaire de base selon la tranche considérée (cf. tableau ci-dessous).

La rémunération à la performance devant s'appuyer sur un système d'indicateurs de résultats objectifs, le décret a prévu que celle-ci ne s'applique qu'à partir de l'année 2011, les administrations ayant du travailler à la mise en place des indicateurs au cours de l'année 2010.

Tableau 8 : Effets attendus de la réforme Brunetta sur les rémunérations

Avant la réforme			Après la réforme (2012)				
Fonctions	Salaire total (en €)	Dont part variable (en €)	Les « méritants » (tranche I du mérite) (en €)	Augmentation par rapport à la situation précédente	Les « moyens » (tranche II du mérite) (en €)	Les « non méritants » (tranche III du mérite) (en €)	Différence entre les tranches I et III (en €)
Chef de secteur (ministère)	236 300	32 000	268 300	13,5 %	236 300	204 300	64 000
Directeur général (ministère)	133 400	25 000	158 400	18,7 %	133 400	108 400	50 000
Dirigeant établissement médical	73 100	9 100	82 200	12,4 %	73 100	64 000	18 200
Dirigeant d'université	97 800	18 500	116 300	18,9 %	97 800	79 300	37 000
Fonctionnaire	48 000	3 000	51 000	6,3 %	48 000	45 000	6 000
Employé	22 700	2 200	24 900	9,7 %	22 700	20 500	4 400

Source : Regioneria Generale dello Stato.

Pour les directeurs d'administration centrale, la part variable sera évaluée en fonction des résultats de leur structure, alors que les autres fonctionnaires verront leur rémunération variable liée à leur productivité.

Le décret prévoit l'introduction de la rémunération au mérite dans la fonction publique d'État en 2011, puis son extension, par signature d'accords *ad hoc*, aux administrations locales et sanitaires. Le 11 octobre 2009, un accord a ainsi été signé à Turin entre Renato Brunetta et l'ANCI³⁵ pour étendre cette réforme aux employés publics des communes. Les règles de répartition des primes au sein des administrations locales et sanitaires sont moins contraignantes que celles applicables aux administrations d'État (cf. encadré ci-dessous).

³⁵ *Associazione nazionale comuni italiani* (association nationale des communes italiennes).

Encadré 10 : Règles de répartition des primes à la performance prévalant dans les administrations sanitaires et locales.

Le décret législatif 150/2009 prévoit les règles de répartition des primes à la performance suivantes :

- **pour les régions, hôpitaux, provinces et communes avec plus de cinq dirigeants ou huit employés :**
 - distribution flexible des ressources dans les différentes grilles du mérite. Le but est d'assigner une « part plus conséquente » aux fonctionnaires appartenant à la grille la plus haute ;
 - possibilité d'augmenter le nombre de grilles du mérite ;
 - possibilité d'affecter une partie des ressources aussi aux fonctionnaires appartenant la grille la plus basse.
- **pour les communes qui ont jusqu'à cinq dirigeants ou huit employés :**
 - pas d'application du mécanisme des grilles du mérite ;
 - obligation de réserver une « part conséquente » des ressources à un pourcentage limité du personnel.

Dans ce cadre, la CiVIT a été chargée de fixer les critères pour l'amélioration de la performance des administrations, de définir les standards de référence pour l'évaluation de la productivité des agents et de vérifier le respect par les administrations de l'obligation, qui leur a été faite par le décret 150/2009, de publier leurs plans de performance avant le 31 janvier 2011. Le contrôle réalisé par la CiVIT montre que, **au 3 mars 2011, seulement huit ministères sur treize avaient rendu public leur plan de performance.**

2.3.3.2. En cours de déploiement à la date de la mission, la mise en œuvre de la démarche de performance des administrations publiques laisse entrevoir un bilan plutôt décevant

La mise en œuvre des dispositions relatives au cycle de la performance est encore en déploiement au sein de nombreuses administrations à la date de la mission, les administrations ayant défini leur plan de performance étant en réalité celles qui s'en étaient dotées avant la parution du décret 150/2009 (comme par exemple le ministère des transports et des infrastructures, l'Institut national pour l'assurance des accidents du travail -INAIL- et l'Institut national de prévoyance pour la fonction publique-INDAP, cf. encadré).

Encadré 11 : La mise en œuvre du cycle de la performance- l'exemple du ministère des transports et des infrastructures

L'organisme indépendant d'évaluation (OIV) du ministère des transports et des infrastructures a eu la responsabilité de mettre en place le cycle de la performance pour le compte du ministère.

Dans les faits, le ministère disposait déjà depuis 2002 d'un service de contrôle interne comprenant une soixante de personnes, chargé d'appliquer le décret législatif 286 de 1999 introduisant le contrôle de gestion. Un système de contrôle de gestion, basé sur une batterie d'indicateurs d'efficience et de résultats, et une comptabilité analytique, avaient ainsi été mis en place au sein du ministère au 1^{er} janvier 2004.

C'est sur la base de ces structures et instruments déjà existants que le cycle de la performance prévu par le décret 150/2009 a été mis en œuvre :

- **le service de contrôle interne a été transformé en OIV**, ce dernier ne comprenant plus que douze personnes néanmoins ;
- **le plan de performance a été adopté**, après trois mois de discussion avec les syndicats représentatifs (janvier –mars 2009), et publié le 1^{er} janvier 2011.

Le plan de la performance du ministère des transports et des infrastructures publiques repose sur une auto-évaluation systématique de l'activité de chacun des échelons (bureau, service, direction), validée par le niveau hiérarchique supérieur, sur la base de deux à cinq objectifs par activités. Une procédure contradictoire se met en place en cas de désaccord du supérieur hiérarchique sur l'autoévaluation d'une des structures, qui doit permettre d'aboutir à un accord sur les résultats de la structure pendant l'année n, avant le 31 mars de l'année n+1.

Le niveau évalué de performance sert ensuite de base au calcul de la rémunération à la performance des agents de la structure :

- 100 % de la prime de performance du responsable de la structure est liée aux résultats de son bureau/service/direction ;
- 75 % de la rémunération à la performance des agents dépend des résultats collectifs de sa structure d'affection (les 25 % restants étant liés à sa performance individuelle).

Pour la très grande majorité des ministères, **la mise en œuvre concrète de la réforme Brunetta relative au cycle de la performance se heurte à plusieurs obstacles de nature différente :**

- ◆ des **résistances culturelles** d'une part, les trois principaux syndicats de la fonction publique ayant dénoncé une réduction du cadre des négociations collectives, ainsi que des mécanismes d'évaluation inappropriés accordant trop de poids à la performance individuelle par rapport à la performance collective ; par ailleurs, le système de rémunération à la performance individuelle est, de l'avis général, perçu comme trop rigide, puisqu'il définit *a priori* et pour toutes les administrations la répartition des agents performants ou non performants (règle de répartition entre les 25 % plus performants, les 50 % moyens, et les 25 % non performants) ;
- ◆ un **défaut de légitimité du système**, ensuite, du fait de l'absence de système de validation par la CiVIT de la nomination des membres des OIV, qui a entraîné des nominations faisant l'objet de nombreuses critiques (certains membres d'OIV manquant de compétences techniques en matière de contrôle de gestion ou de connaissance suffisante de l'administration publique³⁶), ainsi que du caractère auto-référencé de la production et de la mesure des indicateurs par les OIV, puisque la CiVIT n'est pas en capacité de valider les données transmises par les OIV ;
- ◆ enfin, **l'impact de la crise économique**, le décret-loi³⁷ contenant les mesures pour lutter contre la crise ayant prévu que, pour les années 2011 à 2013, les traitements des salariés des administrations publiques ne puissent dépasser le niveau atteint en 2010. Il est par ailleurs prévu que, du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2013, les traitements des salariés gagnant annuellement entre 90 000 et 150 000 € soient réduits de 5 %, ceux des salariés gagnant plus de 150 000 € de 10 %. Ces différentes mesures de gel des carrières et des rémunérations bloquent dans les faits la mise en place de la rémunération à la performance.

³⁶ Cf. entretiens avec M. Esposito, directeur de l'OIV du ministère des transports et des infrastructures, le 25 janvier 2011, avec le syndicat UIL le 26 janvier 2011 et le professeur Mameli le 28 janvier 2011.

³⁷ Décret-loi ratifié par la loi n°122 adoptée par le Parlement le 30 juillet 2010, portant mesures urgentes pour la stabilisation de la situation financière et la compétitivité.

Encadré 12 : Bilan général de la réforme Brunetta pour la simplification, la transparence et l'amélioration de la qualité du service public

L'année 2009 aura été le temps de la production normative pour les réformes de l'administration publique conduites par Brunetta qui marquent un réel changement de paradigme dans l'administration italienne, mais s'inscrivent dans les canons européens actuels de réforme de l'État par une volonté de transition d'une culture de moyens vers une logique d'efficacité et de résultats.

Si un certain nombre d'initiatives innovantes ont été mises en œuvre en 2010 avec des résultats encourageants, notamment en matière de numérisation sectorielle, de mesure de la satisfaction des usagers, ou de développement de la transparence des administrations publiques, il est cependant encore trop tôt pour évaluer l'impact des dispositions en termes d'efficacité et de performance, dans la mesure où de nombreuses actions sont encore en phase de test ou de mise en œuvre.

Les principaux défis consistent désormais :

- à assurer la mise en œuvre effective des dispositions notamment en matière de rémunération à la performance et d'amélioration de la productivité des administrations, afin d'éviter que les dispositions relatives à la performance ne restent lettre morte (comme suite au décret de 1999) ;
- à encourager la diffusion de ces mesures plus largement dans l'administration, notamment par le biais de partenariats avec les collectivités locales, étape clé de la réussite de la réforme en Italie compte tenu du grand nombre d'étages administratifs et de la très forte décentralisation. Si l'État doit sans doute être exemplaire en la matière, une bonne partie de la lutte contre la bureaucratie doit en réalité se faire au sein des entités locales.

Dans ce cadre, la réforme Brunetta est indissociable de l'adoption d'une charte des autonomies (cf. *infra*), qui aura pour objectif de mieux déterminer le partage des compétences et les responsabilités des différents étages administratifs.

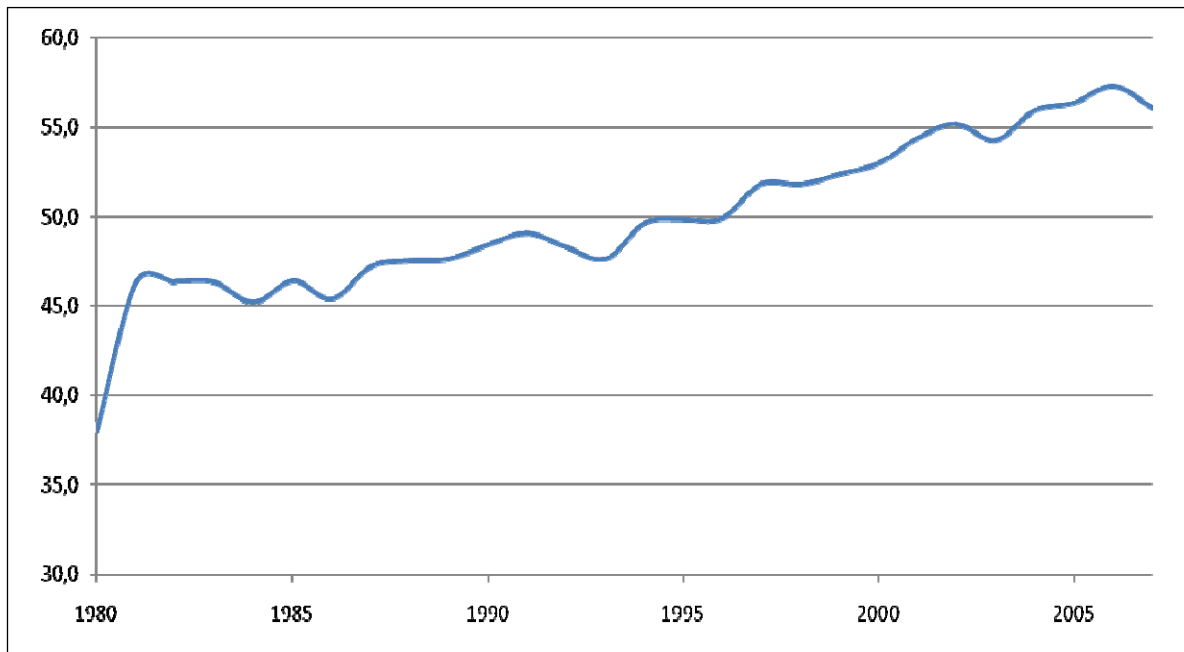
3. Évolution des missions, du périmètre et de l'organisation de l'État

Au cours des décennies 1990-2000 et 2000-2010, l'un des thèmes majeurs du débat politique italien a été la modification de l'organisation institutionnelle du pays dans un sens plus fédéral, ce courant de pensée transcendant les majorités successives, avec des réformes échelonnées dans le temps, tant législatives que constitutionnelles.

L'autonomie des collectivités locales a ainsi été renforcée avec la loi de délégation de 1997 et la réforme constitutionnelle de 2001, approuvée par le Parlement et le corps électoral via un référendum, ces réformes entraînant un transfert important de pouvoirs législatifs aux régions et de pouvoirs administratifs aux communes et autres collectivités locales.

Cette progressive décentralisation des compétences s'est traduite par une forte augmentation de la part de la dépense publique locale entre 1980 et 2010, celle-ci passant de moins de 40 % en 1980 à plus de 55 % en 2010 (cf. graphique ci-dessous).

Graphique 11 : Part de la dépense publique locale rapportée à la dépense publique totale



Source : ISTAT.

Ces processus de décentralisation administrative et de dévolution de compétences législatives ayant abouti, le débat italien depuis la fin des années 2000 s'articule autour de la question du fédéralisme fiscal, qui vise à octroyer aux collectivités les ressources propres correspondant aux charges transférées, sorte d'aboutissement du processus d'autonomisation des collectivités locales (cf. point 3.1.2).

Dans le même temps, la question de la réorganisation du gouvernement central a été posée. Se sont ainsi succédées plusieurs réformes visant à remodeler l'organisation générale du gouvernement central, avec notamment le développement de la mutualisation des fonctions support et la réorganisation des administrations centrales, avec la fusion d'organismes avec des missions similaires (cf. point 3.1.1.).

3.1. Des réorganisations de l'État italien ont été entreprises dans la dernière décennie, à périmètre constant de missions, notamment avec le développement de la mutualisation des fonctions support

3.1.1. La centralisation de près d'un tiers des achats publics italiens permet aux administrations de l'État de se fournir à moindre coût, même si l'ensemble des économies d'échelle potentielles ne sont pas encore réalisées du fait d'une participation insuffisante de certaines administrations au dispositif

L'Italie a mis en place au début des années 2000 une mutualisation de la fonction achat pour les principales administrations d'État (hors achats d'armement), concernant près d'un tiers du montant des marchés publics italiens.

Le programme de rationalisation des achats a été initié en 1999, avec la possibilité inscrite en loi de finances³⁸ de procéder à une centralisation de la fonction achats des différentes administrations publiques, les objectifs recherchés étant les suivants :

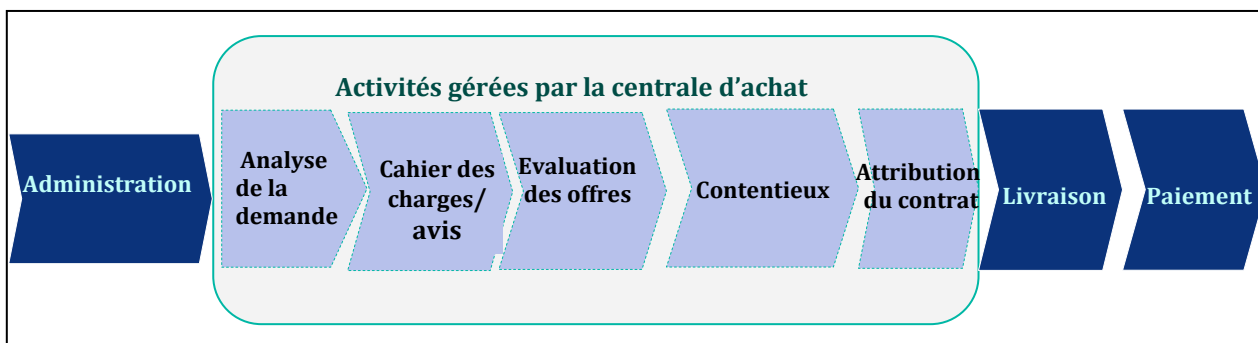
- ◆ optimiser le rapport qualité/prix dans les marchés publics ;
- ◆ simplifier et augmenter la transparence des processus d'achats ;
- ◆ professionnaliser le suivi des achats publics ;
- ◆ diffuser les connaissances et les bonnes pratiques entre les administrations ;
- ◆ développer un rapport coopératif avec le monde des entreprises.

Cette tâche a été confiée par décret du ministre des finances en date 24 février 2000 à la société anonyme Consip, créée en 1997 et détenue à 100 % par le ministère des finances. **La société Consip a ainsi été chargée de deux missions :**

- ◆ la gestion et le développement des systèmes informatiques ministériels et de la cour des comptes ;
- ◆ la création d'un programme national pour rationaliser les dépenses publiques de biens et services, à travers la dématérialisation des processus d'achats.

S'agissant de cette deuxième mission, Consip a donc été mandatée pour assurer de façon rationalisée la négociation et la passation des marchés des administrations publiques, le paiement restant réalisé par l'administration acheteuse (cf. graphique ci-dessous).

Graphique 12 : Activités de la centrale d'achat Consip



Source : Consip.

³⁸ Article 26 de la loi n°488 du 23 décembre 1999 portant loi de finances pour l'année 2000.

Afin de développer le programme de rationalisation des achats publics, la loi susmentionnée a fixé les principes suivants :

- ◆ **tout d’abord, obligation est faite aux administrations centrales de l’État de passer par Consip pour passer leurs marchés publics**, la centrale d’achats ayant donc le monopole des achats de ces structures ; les autorités locales quant à elles, peuvent recourir si elles le souhaitent aux services de Consip ou adopter, au niveau local, des mécanismes équivalents ;
- ◆ ensuite, il est établi que **les prix obtenus par Consip, par types de biens constituent le prix maximum auquel les autres administrations peuvent contracter**, les prix négociés par la centrale d’achats étant publiés sur le site Internet de Consip, de même que l’ensemble des éléments constitutifs des marchés souscrits (nom du fournisseur, nombre d’unités achetées, caractéristique du produit). Toutefois, cette obligation n’étant assortie d’aucune contrainte, celle-ci n’est respectée que par une minorité d’administrations, la plupart des administrations choisissant des produits non référencés par la centrale d’achat.

Pour réaliser cette mission, Consip a recours à trois types d’outils, que sont les échoppes électroniques, les appels d’offre électronique et le catalogue électronique (cf. encadré).

Encadré 13 : Les outils utilisés par Consip dans la rationalisation du processus d’achat

Les mécanismes de centralisation des achats utilisés par Consip sont les suivants :

- mécanisme dit des « échoppes électroniques » ;
- les appels d’offre électroniques ;
- la mise en place de catalogues électroniques.

Les échoppes électroniques sont des vitrines en ligne qui exposent les contrats-cadres à travers lesquels les administrations publiques peuvent faire une recherche par produit et acheter des biens et services par un ordre d’achat électronique (ou par fax). Ce mécanisme permet de simplifier la procédure d’achat en utilisant les contrats-cadres.

Les appels d’offres électroniques, ensuite, sont des procédures de passation de marchés par moyens électroniques, selon le critère du mieux-disant. Ce système permet de réduire les temps de passation de marchés, de diminuer les coûts de gestion des appels d’offres, et de favoriser une transparence accrue des procédures.

Enfin, **le catalogue électronique** mis en place par Consip est un mécanisme créé sur le modèle de l’entreprise “eBay” pour les administrations publiques qui permet de négocier d’une manière simple, rapide et transparente en ligne. Un tel outil permet de réduire les coûts et le temps d’achat (par négociations directes des conditions d’achat avec les opérateurs économiques), il favorise l’accès aux marchés publics à un très large ensemble d’opérateurs économiques et permet d’assurer une traçabilité des achats.

À la date de la mission, la société Consip emploie 150 personnes dans sa direction des achats, dont trois personnes dédiées à l’accompagnement d’un réseau de 180 guichets à travers tout le territoire, ainsi qu’un service d’étude de quatre personnes destiné à vérifier la qualité des produits fournis par le fournisseur.

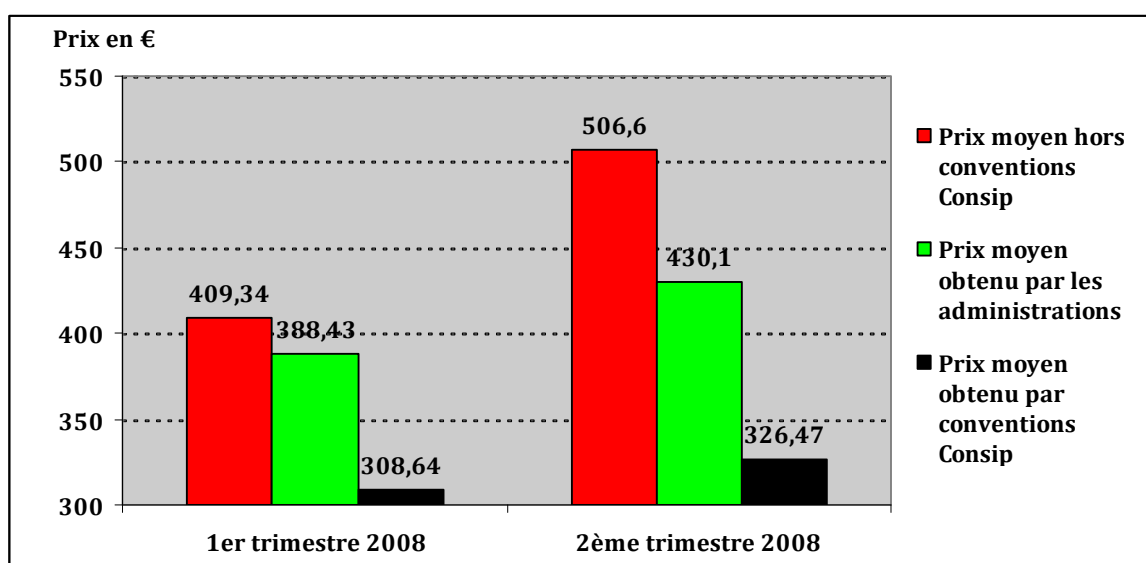
Sur le volume total des biens et services achetés par les administrations italiennes entrant dans le périmètre d’actions de Consip³⁹ (soit entre 30 à 35 milliards annuellement), **Consip réalise environ 15 milliards d’euros de contrats par an**, soit près de 50 % des marchés publics de son périmètre, et près d’un tiers du montant total de l’achat public Italien.

³⁹ Les dépenses d’armement ne figurant pas dans les prérogatives de la centrale d’achat. L’ensemble des dépenses de marchés publics en Italie représente 120 Mds € en 2009.

Après une dizaine d'année de fonctionnement, **les principaux avantages de la création de Consip s'avèrent être les suivants :**

- ◆ **pour l'administration, la possibilité de réaliser des économies d'échelle sur la fourniture de biens et services**, du fait du monopole de Consip pour la réalisation des marchés publics d'État (cf. graphique ci-dessous). L'institut de statistique italien (ISTAT) estime que **l'économie réalisée annuellement par l'État du fait de cette centralisation des achats se situe dans une fourchette de 300 M€ à 400 M€ par an**. Si l'obligation de respect du prix maximum obtenu par Consip était respectée, les économies potentielles générées seraient de l'ordre de 2,4 Mds € ;
- ◆ **pour les fournisseurs**, la possibilité offerte à tous, notamment aux PME (lesquelles représentent 98 % des entreprises italiennes), de participer aux marchés publics grâce aux réseaux de la société Consip.

Graphique 13 : Comparaison des prix obtenus par les administrations en fonction de l'intervention de la centrale Consip - exemple des équipements de bureau



Source : ISTAT, Consip.

3.1.2. Un processus de réorganisation des administrations centrales est en cours, mais ce dernier n'a pas encore produit tous ses effets

Un programme de réorganisation des administrations centrales (opération « *tagli-enti* ») est en cours de développement dans le cadre de la réforme Brunetta, dans le but de rendre les administrations publiques plus efficaces.

Pour ce faire, le décret-loi 78/2009⁴⁰ prévoit la suppression ou la réorganisation d'un certain nombre d'entités publiques non économiques. À titre d'exemples, sont ainsi prévus :

- ◆ le rattachement de l'IPSEMA (Institut de prévoyance pour le secteur maritime) et l'ISPESL (Institut pour la prévention et la sécurité au travail) à l'INPS (Institut national de sécurité sociale) ;
- ◆ le rattachement de l'Isae (Institut de prévision) à l'Istat (Institut de statistique) ;
- ◆ la suppression de l'EIM (« entité » italienne pour la montagne), transféré directement à la Présidence du Conseil des ministres.

⁴⁰ Chapitre II, article 7.

Annexe VI

Le bilan provisoire de cette opération est pour l'instant jugé décourageant par les médias italiens : si 18 organismes sont certains d'être maintenus, aucun n'a pour l'instant été supprimé, 30 autres organismes attendant toujours d'être fixés quant à leur maintien ou leur suppression.

3.2. Si aucun abandon de mission n'a été consenti par l'État au cours de la dernière décennie, les transferts de compétences et de ressources propres à destination des collectivités locales ont été accélérés, ainsi que le recours au secteur privé pour la délivrance de services publics

3.2.1. La mise en œuvre du fédéralisme fiscal, en cours à la date de la mission, vise à attribuer aux collectivités locales les ressources propres nécessaires au financement de leurs missions

Actuellement en cours de définition, **le développement du fédéralisme fiscal est un processus consistant en l'attribution aux collectivités des ressources propres destinées à financer les compétences qui leur ont transférées par l'État à partir de 1997. Sa mise en œuvre repose sur trois principes fondamentaux :**

- ◆ le passage de la notion de dépense historique à celle de dépense standard pour financer les missions fondamentales (pour les régions : éducation, social, santé), et la suppression du mécanisme de récompense des collectivités les plus dépensières ;
- ◆ la définition de la participation des régions à statut spécial et des provinces autonomes dans les mécanismes de péréquation et l'institution des villes métropolitaines ;
- ◆ la clarification de la répartition des compétences entre les collectivités, à travers l'adoption d'une charte pour les autonomies locales.

À travers ces trois principes, **les objectifs recherchés sont les suivants :**

- ◆ **développer l'autonomie fiscale des collectivités, gage de la mise en œuvre effective des compétences transférées par la modification constitutionnelle de 2001**, les régions ne s'étant pas saisies de leurs nouvelles compétences du fait de l'absence des instruments financiers permettant de mettre en œuvre des lois régionales ;
- ◆ **clarifier les compétences des différents échelons administratifs**, afin d'éviter les conflits de compétence, facteurs d'inertie ou de coûts supplémentaires ;
- ◆ **réduire les dépenses publiques** du fait de la rationalisation des compétences, et de l'abandon du principe de dépenses historiques.

3.2.1.1. Le transfert de ressources propres est appuyé sur une méthodologie innovante consistant en la définition du juste prix des services publics, dont la mise en œuvre est prévue sur trois années

La mise en œuvre du fédéralisme fiscal repose sur une méthodologie innovante destinée à mesurer le « juste-prix » de la délivrance des services publics. Cette méthode doit favoriser le passage de subventions de l'État versées aux collectivités sur les dépenses historiques (sans contrôle de l'État sur la performance de la délivrance des services publics) à des transferts de ressources fiscales propres compensant les coûts standard de délivrance de ces services.

Annexe VI

Pour ce faire, deux instituts ont été mandatés par le Parlement afin de mettre en place la méthodologie de calcul des coûts standard de réalisation des services par les collectivités, la SOSÉ (*Societa per gli studi di settore*⁴¹) et l'IFEL (*Istituto per la finanza e l'economia locale*⁴²).

La définition des coûts standard a pour but d'éviter que le financement par l'État ne vienne subventionner des prestations de services publics inefficaces, l'État versant en effet, avant la mise en place de cette méthodologie, des subventions sur la base des coûts historiques, sans que ne soit établi un contrôle sur le rapport coût/performance des services publics.

Dans ce cadre, **la SOSÉ est mandatée pour établir :**

- ◆ une cartographie des services existant ;
- ◆ une définition des différents modèles organisationnels retenus ;
- ◆ une analyse du niveau de prestation offert ;
- ◆ le calcul des coûts standard.

Encadré 14 : Les moyens humains et financiers alloués à la SOSÉ pour accomplir sa mission

Au 1^{er} janvier 2011, la SOSÉ comptait dix personnes travaillant sur la détermination des coûts standard.

Les décrets législatifs pris en application de la loi du 29 avril 2009 relative au fédéralisme fiscal ont néanmoins prévu un renforcement des moyens humains de la SOSÉ, qui devrait ainsi compter au 31 décembre 2011 une trentaine de personnels dédiés à cette mission. La loi a par ailleurs ouvert la possibilité pour la société de s'adjoindre l'expertise de consultants extérieurs afin de valider les informations fournies par les collectivités locales dans le cadre des questionnaires (*cf. infra*).

S'agissant des moyens financiers, un accord a été trouvé entre la société et la *Regioneria Generale dello Stato* (équivalent de la direction du budget) prévoyant une subvention de l'État à la SOSÉ de 4 M€ par an, pendant trois ans, inscrits en loi de finances.

La méthodologie mise en place par la SOSÉ et l'IFEL prévoit un processus en trois ans, comprenant une phase de collecte des données auprès des collectivités locales (en cours de mise en œuvre à la date de la mission), afin d'évaluer le coût et le niveau de services offerts par ces dernières.

La première étape consiste ainsi à déterminer le coût réel de chaque fonction essentielle fournie par la collectivité. Ces fonctions essentielles, détaillées de manière définitive dans la Charte des autonomies - à l'examen au Sénat à la date de la mission (*cf. infra*) - sont listées de manière provisoire dans le décret législatif. Elles regroupent, dans le cas des communes par exemple, les fonctions administratives générales (état civil, administration de la collectivité,...), police, école, transports locaux, secteur social (crèches...) et gestion du territoire.

Pour ce faire, **la SOSÉ et l'IFEL ont élaboré des questionnaires**, rédigés après une soixantaine de tables rondes avec des responsables locaux qui se sont tenues pendant trois mois. **Les questionnaires, adressés le 31 janvier 2011, sont destinés à recueillir, par type de collectivités les informations suivantes :**

- ◆ des éléments permettant de caractériser la population de la collectivité (nombre, âge, caractéristiques socio-professionnelles...);
- ◆ des éléments décrivant le territoire d'implantation de la collectivité (données économiques, géographiques...);

⁴¹ Société pour les études de secteurs.

⁴² Institut pour les finances et l'économie locale.

Annexe VI

- ◆ des éléments descriptifs relatifs à l'ensemble des services fournis (prestations d'accueil, services électroniques...).

Ces questionnaires sont à remplir en ligne pour le 31 mars 2011 sur un portail dédié, pour un premier tiers des fonctions essentielles (administration générale⁴³ et police). **L'IFEL et SOSE disposeront ensuite de quatre mois pour l'analyse de ces données** et la rédaction d'une note méthodologique soumise à la COPAFF⁴⁴ avant le 31 juillet 2011. Cette note présentera plusieurs méthodologies pour l'élaboration d'un modèle de la structure de coûts à partir de l'étude de 800 à 900 variables. Cette « structure de coûts » doit se comprendre comme une échelle regroupant chaque sous-fonction et son coût associé par groupes de communes, du moins cher au plus cher, dans des conditions rendues égales.

Afin d'assurer le maximum de fiabilité de ces données, la SOSÉ croiera les réponses aux questionnaires avec les données officielles fournies par l'ISTAT, le ministère de l'intérieur et le ministère de l'économie. **Il appartiendra ensuite au législateur de retenir une méthodologie, avant le 31 octobre 2011, et de placer un curseur sur le niveau reconnu comme efficient pour chaque fonction.**

Les principales difficultés identifiées par la SOSÉ et l'IFEL, à la date de la mission, concernent :

- ◆ **l'obtention des questionnaires dûment complétés par les collectivités locales.** Si l'obligation de répondre aux questionnaires adressés constitue en effet une obligation inscrite dans la loi du 29 avril 2009, la SOSÉ estime que les sanctions en cas de défaut de réponse ne sont pas suffisamment significatives (retard dans le paiement des subventions de l'État aux collectivités locales) ;
- ◆ **les délais impartis pour la détermination de ces coûts standard,** très courts selon l'IFEL qui aurait été favorable à un délai d'un an par fonction essentielle.

3.2.1.2. Dans le même temps, une tentative de clarification des compétences entre les collectivités est en cours, avec l'adoption d'une charte des autonomies, encore en discussion devant les assemblées à la date de la mission

La Charte des autonomies, qui vise à clarifier le partage de compétences entre les collectivités territoriales, a été approuvée en première lecture à la chambre des députés fin juin 2010. À la date de la mission, celle-ci était encore en discussion au sein de la commission des affaires constitutionnelles du Sénat.

L'approbation de la Charte doit permettre :

- ◆ **de mettre fin à un partage flou de compétences,** lequel engendre une concurrence implicite entre les régions et les communes pour l'exercice de certaines compétences, les régions tentant de s'attribuer les compétences des communes, notamment en matière d'assistance sociale et de protection de l'environnement ;
- ◆ **de clarifier les compétences des régions à statut spécial,** celles-ci prenant progressivement en charge de nouvelles compétences, en ordre dispersé, au fur et à mesure de la signature d'accords particuliers avec l'État (un accord a ainsi été signé entre l'État et la région du Trentin-Haut-Adige, transférant à la région des compétences en matière sociale et d'emploi ; un autre accord est en cours de discussion avec la région Frioul-Vénétie julienne) ;

⁴³ Principalement coûts du personnel (30 à 35 % des budgets des communes), et dépenses générales (postales, assurances, carburants...).

⁴⁴ Commission technique paritaire pour la mise en œuvre du fédéralisme fiscal composée de représentants des ministères, des régions, des provinces, des communes, de la Chambre des députés, du Sénat et de l'Istat.

Annexe VI

- ◆ **d'harmoniser les compétences des différentes régions**, par la mise en œuvre de la disposition constitutionnelle⁴⁵ en vertu de laquelle les régions à statut normal peuvent, sur leur initiative, s'arroger des compétences supplémentaires. Des discussions sont en cours avec les régions du nord de l'Italie qui revendiquent l'exercice de nouvelles compétences (par exemple, l'accord en cours de discussion avec la Vénétie porte sur le transfert de missions relatives à la santé, à l'éducation, à l'assistance et à la gouvernance territoriale) ;
- ◆ **l'attribution des recettes fiscales** dans le cadre du fédéralisme fiscal, dont le montant dépendra *in fine* du partage de compétences retenu dans la Charte et du calcul des coûts standard (*cf. supra*). En parallèle, un chantier de simplification de la fiscalité locale est en cours d'étude, dans l'objectif de fusionner 28 impôts communaux en un seul impôt.

Les discussions relatives à la Charte suscitent un très fort intérêt de la part de l'ensemble des partis politiques. Les membres du cabinet du ministre Bossi, ministre pour les réformes institutionnelles et la décentralisation, estiment néanmoins que la discussion sur la Charte est bien avancée et espèrent pouvoir faire aboutir le processus avant la fin de l'année 2011. Si la Charte permettra certainement une limitation des conflits entre différents niveaux de collectivités du fait de la clarification du partage de compétences, il conviendra néanmoins, de suivre, au-delà de l'approbation de la Charte sa mise en œuvre effective à partir de l'année 2012.

3.2.1.3. Le transfert de la gestion d'une partie du patrimoine de l'État aux collectivités locales est en cours, même si la crise économique pesant sur les capacités financières des collectivités ralentit la mise en œuvre du « fédéralisme domanial »

En application de la loi sur le fédéralisme fiscal (loi n°42/2009), **le Conseil des ministres a approuvé, le 20 mai 2010, le décret législatif sur le fédéralisme domanial⁴⁶, l'objectif étant de procéder à une meilleure valorisation des biens étatiques.**

La loi prévoit ainsi qu'une partie du patrimoine actuellement possédé par l'État soit attribuée aux collectivités locales en fonction de leur dimension territoriale, leur capacité financière, et les compétences qui leur sont dévolues. **Le décret d'application prévoit le transfert à titre gratuit de près de 19 000 biens aux collectivités territoriales, pour un montant de 3,2 Mds €.** Certains biens sont exclus de la possibilité de transfert (*cf. encadré ci-dessous*).

Encadré 15 : Détail des biens exclus et concernés par le fédéralisme domanial

La loi n° 42/2009 sur le fédéralisme fiscal prévoit différentes catégories de biens :

- **les biens exclus du transfert :**
 - ports et aéroports de niveaux nationaux et internationaux ;
 - biens appartenant au patrimoine culturel ;
 - réseaux d'intérêt national (routes et énergie) ;
 - voies ferrées propriété de l'État ;
 - parcs nationaux et réserves naturelles étatiques ;
 - biens immobiliers utilisés à des fins institutionnelles.
- **les biens pouvant être transférés aux régions :**
 - domaine maritime ;

⁴⁵ Article 116 de la constitution italienne.

⁴⁶ Décret relatif à l'attribution aux communes, provinces, villes métropolitaines et régions d'un patrimoine propre, aux sens de l'article 19 de la loi du 5 mai 2009, n.°42.

Annexe VI

- domaine hydrique à l'exception des fleuves supra-régionaux et des lacs supra-régionaux pour lesquels il n'existe pas un accord entre les régions intéressées ;
- **les biens pouvant être transférés aux provinces :**
 - lacs fermés ;
 - mines (qui ne comprennent pas les gisements de gaz ou de pétrole).

La liste des biens transférés est établie après accord de la conférence unifiée État-régions-collectivités locales, les collectivités locales pouvant alors exprimer leurs requêtes sur les différents biens de cette liste.

Les critères d'attribution des biens sont la territorialité, la subsidiarité, l'adéquation, la simplification, la capacité financière, la corrélation entre compétences et fonctions, et la valorisation environnementale. Les entités qui présentent une requête pour le transfert des biens doivent présenter un dossier dans lequel sont indiquées la finalité, les modalités d'utilisation et la destination des biens. Si la collectivité n'utilise pas le bien selon la finalité et le programme fixé dans le dossier, le Gouvernement pourra exercer un pouvoir de substitution. Les biens pour lesquels ne sont pas présentées de demandes de transfert seront regroupés dans un patrimoine affilié à l'agence du domaine qui les gèrera en cherchant leur valorisation et aliénation.

Un tiers du patrimoine disponible a déjà fait l'objet d'accords avec les collectivités locales, fruit de vifs débats au Parlement, comme la question emblématique du transfert du fleuve Pô à la région Lombardie.

Néanmoins, **la rigueur budgétaire amorcée par la *manovra* du 3 mai 2010, qui diminue, entre autres, les dotations de l'État, ainsi que la situation financière des collectivités locales, pèseront sans doute sur la capacité de ces dernières à souhaiter le transfert de biens** dont les coûts de gestion et d'entretien, même situés hors pacte de stabilité interne, ne sont pas encore contrebalancés par des ressources compensatoires.

3.2.2. L'Italie a lancé dans la dernière décennie des initiatives innovantes, visant à s'appuyer sur les réseaux et compétences du secteur privé pour la délivrance des services publics

3.2.2.1. *Le développement des « réseaux amis », en cours de déploiement, est une solution pragmatique destinée à assurer la délivrance des services publics de proximité sur l'ensemble du territoire italien, en s'appuyant sur les réseaux de distribution privés*

Lancé en mai 2008 par le ministre de l'administration publique et de l'innovation, Renato Brunetta, le projet de « réseaux amis » (*reti amice*) vise à utiliser les réseaux existant sur le territoire, qu'ils soient privés ou publics, afin qu'ils fournissent des services anciennement offerts par l'administration publique.

L'objectif affiché consiste à améliorer la qualité de la délivrance des services publics, en mettant les « citoyens-clients » en condition de choisir le fournisseur de biens et de services publics qui le satisfait le plus. **Ce projet doit en effet permettre de :**

- ♦ **simplifier, améliorer et accélérer la délivrance des services publics**, en faisant gagner du temps aux citoyens dans leur relation quotidienne avec les administrations publiques ;
- ♦ **faciliter les rapports entre le citoyen et l'administration publique** et permettre aux couches marginales de la population d'avoir un accès plus aisé aux services publics ;

Annexe VI

- ◆ **supprimer des bureaux de l'administration publique** où le nombre de personnes accueillies est trop faible sans pour autant détériorer les services offerts aux citoyens, **permettant ainsi à l'État de faire des économies.**

Ce système s'inspire des logiques de marché en mettant en concurrence divers réseaux et opérateurs tandis que l'administration publique s'assure que les standards soient uniformes sur tout le territoire. Le modèle « réseaux amis » s'insère dans le processus plus large de réforme de l'État qui, en partant d'une réorganisation interne de l'appareil administratif, a pour finalité de transformer les logiques avec lesquelles l'administration dialogue avec les citoyens.

Des conventions ont déjà été signées pour la prestation de services avec :

- ◆ **les Postes italiennes**, qui représentent un réseau de 5 470 bureaux de postes dotés d'un « guichet ami pour le citoyen », pour la délivrance de services tels que le renouvellement de passeport ou de permis de séjour et la perception d'aides sociales ;
- ◆ **la Fédération italienne des buroliers (FIT)**, soit 50 000 bureaux de tabac dont 20 000 déjà en capacité de fournir des services, chargés de la délivrance des retraites, le réseau télématique des tabacs étant en mesure d'effectuer les vérifications d'identité. Les retraités ayant de faibles revenus peuvent ainsi depuis le 1^{er} janvier 2009 se rendre dans n'importe quel point du réseau pour retirer des petites sommes d'argent au lieu de retirer les indemnités retraite en une seule fois ;
- ◆ **le Conseil national des notaires**, permettant d'effectuer toutes les procédures administratives relatives à l'état civil chez le notaire ;
- ◆ **l'association bancaire italienne**, chaque banque pouvant décider des services qu'elle souhaite offrir ;
- ◆ **les Chambres de commerce (Unioncamere)**, la signature de cette convention n'ayant toutefois pas encore donné lieu à des effets concrets.

Les discussions sont par ailleurs en cours avec les gares, les carabinieri, les pharmacies et les réseaux de grande distribution (certains ayant déjà adhéré à l'initiative, tel le réseau de supermarchés Legacoop par exemple).

Graphique 14 : Les différents réseaux impliqués dans l'initiative « réseau ami »



Source : Ministère de l'administration publique et de l'innovation.

Il est prévu que les services délivrés par les réseaux amis pourront couvrir la plus grande partie des rapports entre les citoyens et les administrations publiques, comme le registre d'état civil, le cadastre ou les services publics locaux. Renato Brunetta envisage également de créer des « consulats en ligne » pour offrir des services aux citoyens italiens à l'étranger.

Au 1^{er} janvier 2011, les principaux services délivrés concernent (cf. tableaux ci-dessous) :

Annexe VI

- ◆ la délivrance d'informations d'utilités publiques (promotions des événements culturels, actualités relatives à l'administration publique, communication institutionnelle des différents ministères) ;
- ◆ la délivrance de documents d'état-civil (renouvellement ou obtention d'un passeport, certificat de résidence, certificats d'état-civil) ;
- ◆ des services de paiement (paiement des cotisations des salariés domestiques, versement des indemnités d'assurance pour les accidents du travail).

Tableau 9 : Type de services délivrés par les différents réseaux

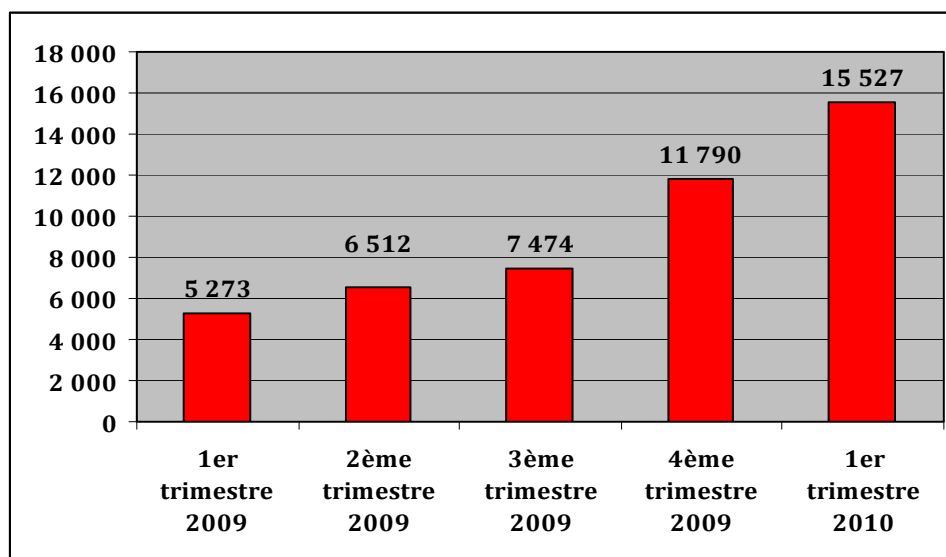
Type de réseau	Délivrance d'informations d'utilités publiques	Délivrance de documents d'état-civil	Services de paiement
Postes italiennes		X	X
Bureaux de tabac			X
Notaires		X	
Banques (Unicredit, Intesa-Sanpaolo)	X	X	
Vodafone	X		
Enel	X		
Finmeccanica	X		
IBM	X		
Grande distribution (Logacoop)	X		X

Source : Ministère de l'administration publique et de l'innovation.

Au 1^{er} janvier 2011, 60 000 guichets physiques étaient opérationnels (soit 60 % de la prévision initiale qui portait à 100 000 le nombre de guichets ouverts à la fin 2009), ceux-ci étant constitués à 80 % de postes et bureaux de tabac et à 20 % de banques. Selon le ministère de l'administration publique et de l'innovation, l'état de déploiement des réseaux amis à cette même date permettait de servir trois millions d'utilisateurs potentiels par jour.

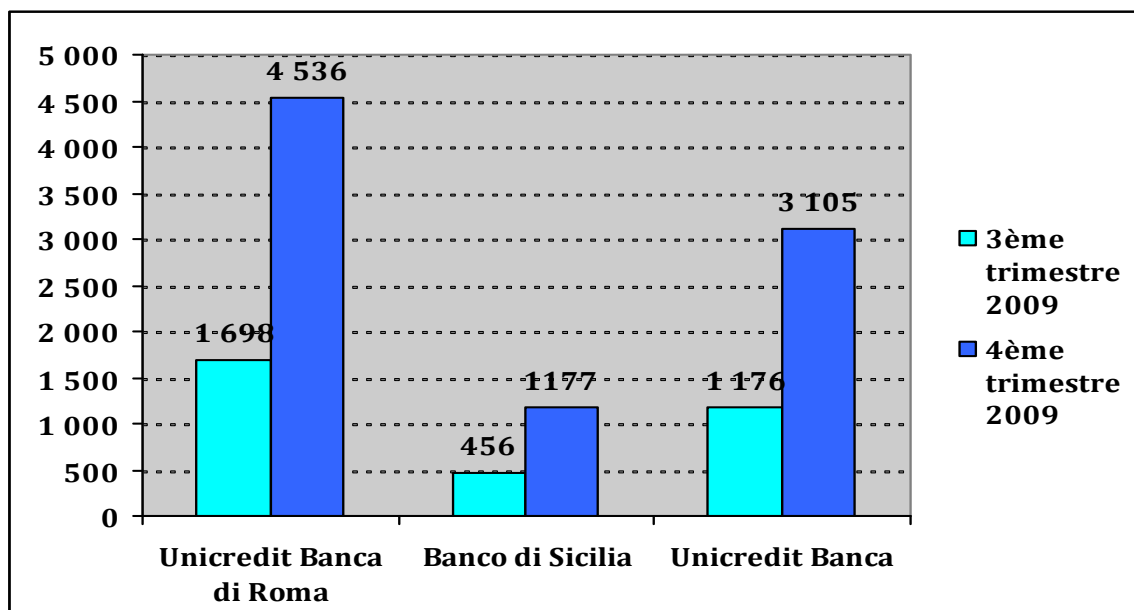
On observe par ailleurs une croissance régulière de la fréquentation des réseaux amis par les usagers que ce soit pour les services de paiement ou d'état civil (cf. graphiques ci-dessous).

Graphique 15 : Exemple n°1- Évolution du nombre de paiements de salariés domestiques réalisés dans les bureaux de poste depuis le 1^{er} trimestre 2009



Source : FIT (fédération italienne des buralistes), ministère de l'administration publique et de l'innovation.

Graphique 16 : Exemple n°2- Évolution du nombre de paiements de salariés domestiques réalisés dans différentes banques entre le 3^{ème} et le 4^{ème} trimestre 2009



Source : Unicredit Group, ministère de l'administration publique et de l'innovation.

La mise en place des réseaux amis est réalisée à coût zéro pour l'administration, les réseaux participants étant rémunérés sur la base d'une commission fixée par l'administration sur le prix du service distribué. Le montant de cette commission, qui représente entre 1 % et 5 % du prix du service, est variable en fonction des différentes prestations.

Tous les mois, les participants à l'initiative doivent faire remonter au ministère pilote les principales difficultés et les améliorations proposées. **Le principal frein au développement des réseaux amis identifié par le ministère de l'administration publique et de l'innovation, grâce à ces remontées d'information, tient à l'absence d'interopérabilité des systèmes informatiques** des réseaux participants avec ceux des administrations. Ces problèmes d'interopérabilité devraient néanmoins être résolus avec la mise en place du CAD (cf. *supra*).

D'après le syndicat UIL, qui salue la **meilleure accessibilité des services publics permise par le développement des réseaux amis (selon ce syndicat, il n'est en effet pas justifié que chaque commune conserve un bureau d'état civil)**, l'absence d'interopérabilité des réseaux peut potentiellement être à l'origine d'une **perte d'efficacité de l'administration**. Ainsi par exemple, si les systèmes informatiques de paiement des pensions dans les postes et bureaux de tabac étaient connectés avec ceux de l'administration fiscale, l'administration pourrait lutter plus efficacement contre la fraude fiscale.

Par ailleurs, **aucun dispositif de mesure de la qualité du service rendu par les réseaux n'a été mis en place**, le programme *mettiamoci la faccia* et l'initiative *reti amice* étant indépendants l'un de l'autre, et ne se superposant pas.

Enfin, le syndicat UIL, comme l'association de consommateurs ADOC, constatent un **faible degré d'information des citoyens quant à l'existence de ces dispositifs**, qui selon eux n'ont pas fait l'objet d'une communication suffisante par l'administration.

3.2.2.2. L'externalisation de la gestion d'actifs au secteur privé permet d'assurer une valorisation plus efficace des biens de l'État du point de vue économique

L'objectif de cette mesure consiste à transférer la propriété et le risque d'un actif jusque là géré par l'administration publique à une société ou un fonds qui va la valoriser, *a priori* de manière plus efficace, en se finançant sur le marché. L'administration publique concernée reçoit en contrepartie dès le début de l'opération l'intégralité du prix de transfert (qui peut être réévalué en cours de réalisation du programme dans le cas des titrisations), qui vient pour les actifs immobiliers en réduction du déficit, et pour les actifs financiers en réduction de la dette.

L'objectif consiste ainsi à augmenter l'efficacité de la gestion des actifs et à diminuer l'impact sur le déficit des opérations immobilières. L'impact sur le déficit maastrichtien des opérations immobilières a en effet été de plus de 12 Mds € entre 2002 et 2004 (près de un point de PIB sur trois ans) et l'impact financier sur le déficit de caisse (près de 16 Mds € depuis 2000 pour la seule titrisation de créances sociales, dont une partie seulement en réduction de la dette.

On estime que le bilan économique est positif :

- ◆ d'une part, **l'efficacité de la gestion s'est améliorée**. Les recouvrements de créances ont augmenté avec la mise en place des titrisations (de près de 20 %), de même les cessions d'actifs immobiliers qui sous-tendent les obligations émises et donc les remboursements des opérateurs financiers ont été accélérées ;
- ◆ d'autre part, **malgré les coûts élevés des commissions pour des opérations financières complexes, le ministère de l'économie explique avoir au total réalisé des économies** (par exemple 1 % pour le fonds immobilier public) compte tenu des coûts plus élevés encore de manutention (qui dépassaient 5 % de la valeur des immeubles).

Les titrisations immobilières en Italie ont néanmoins fait l'objet d'évaluations de plus en plus critiques, et d'examen de plus en plus pointilleux de la part d'Eurostat (qui vient par exemple de demander à réexaminer la dernière opération de titrisation immobilière à la lumière du prêt-relais, garanti par l'État, organisé pour honorer une échéance obligataire).

4. Évolutions des effectifs et de la masse salariale publics

En 2010, l'Italie compte 3,6 millions de personnes dans l'emploi public, soit 53 employés publics pour 1 000 habitants (contre 79 pour 1 000 en France), répartis de la façon suivante :

- ◆ 56 % des employés publics sont des agents travaillant pour l'État ;
- ◆ 23 % pour les administrations locales (provinces, régions, communes) ;
- ◆ 21 % pour les administrations sociales.

4.1. En dépit de l'introduction de la contractualisation, les effectifs publics ont connu une grande stabilité entre 1994 et 2010

Depuis la réforme de 1993 (cf. *supra*), près de 85 % des employés publics ont un contrat de travail de droit privé, seuls 15 % d'agents publics disposant d'un statut de fonctionnaires.

Tableau 10 : Évolution des effectifs publics entre 1992 et 2004 (en milliers)

	1992	1995	2000	2004		Évolution entre 1992 et 2004 (en %)
				En nombre	En % de l'emploi public	
Administrations centrales dont	2 326	2 158	2 096	2 073	58 %	- 11 %
État	2 122	1 889	1 880	1 955	55 %	- 8 %
Assistance sociale	62	56	56	56	2 %	- 10 %
Corps militaires	98	167	116	19	1 %	- 81 %
Administrations locales dont	1 468	1 528	1 439	1 474	42 %	+ 0,4 %
Provinces, régions, communes	737	694	623	622	18 %	- 16 %
Unités sanitaires Locales	647	692	670	682	19 %	+ 5 %
Total emploi public	3 794	3 686	3 535	3 547	100 %	- 7 %

Source : ISTAT.

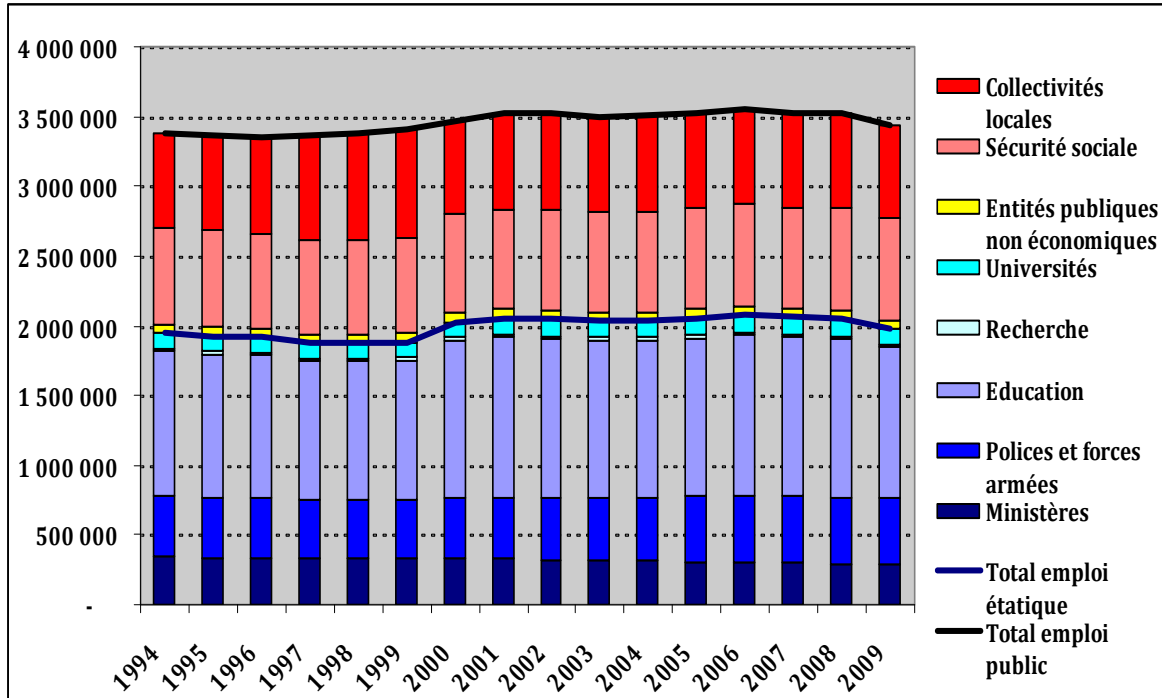
La baisse observée de l'emploi public entre 1992 et 2004 (-7 %) s'explique par la privatisation de certaines entreprises autrefois publiques, sous l'effet notamment du droit communautaire, et non par le changement de statut des employés publics induits par la réforme de 1993 (le nombre de licenciements ne dépassant pas depuis 1993 une cinquantaine de personnes par an, soit un nombre équivalent à celui observé avant la réforme du statut).

Selon le syndicat UIL, l'absence d'effets des réformes Bassanini de 1993 et 1997 sur le nombre de licenciements annuels s'explique par le fait que les dirigeants n'ont jamais voulu appliquer les mécanismes de licenciements, qui préexistaient d'ailleurs aux réformes de statut.

Annexe VI

Franco Bassanini estime, pour sa part, que les dirigeants de l'administration publique ne sont pas saisis de ce nouveau levier de flexibilité en l'absence d'indicateurs de performance de leurs services réellement contraignants.

Graphique 17 : Évolution de l'emploi public entre 1994 et 2009



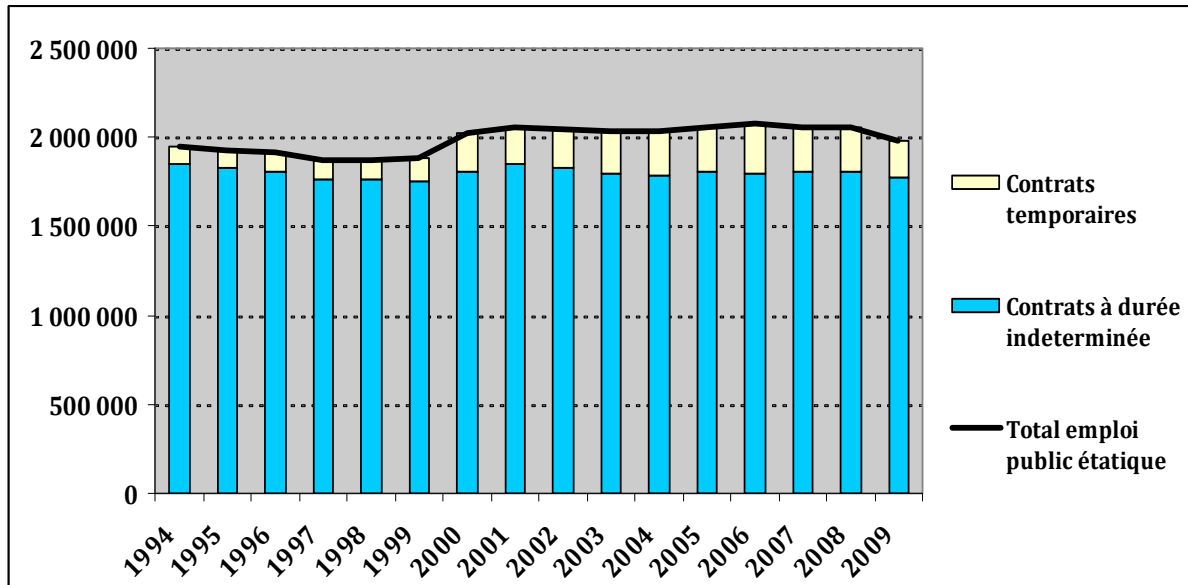
Source : Regioneria Generale dello Stato.

4.1.1. Les effectifs de l'État n'ont pas connu d'évolution en nombre depuis une décennie, mais l'on observe une légère croissance de la part des contrats à durée déterminée au sein des administrations étatiques

Entre 2000 et 2010, le poids de l'emploi étatique est resté stable, représentant 14,2 % de l'emploi total italien. S'agissant de la répartition des employés de l'État sur les différents types de contrats, on observe à partir de 1999 une hausse relativement importante des personnels recrutés sur contrats à durée déterminée, ceux-ci passant d'environ 90 000 en 1995 à plus de 200 000 personnes après l'an 2000.

Cette hausse des contrats temporaires (qualifiés de contrats précaires par les différents syndicats de la fonction publique) est due à un phénomène de contournement des règles de contingentement mises en place dans la dernière décennie et visant à diminuer le poids des dépenses de personnel par un gel des recrutements (cf. point 4.2).

Graphique 18 : Évolution de l'emploi public étatique en fonction des différents types de contrats (1994-2010)



Source : Regioneria Generale dello Stato.

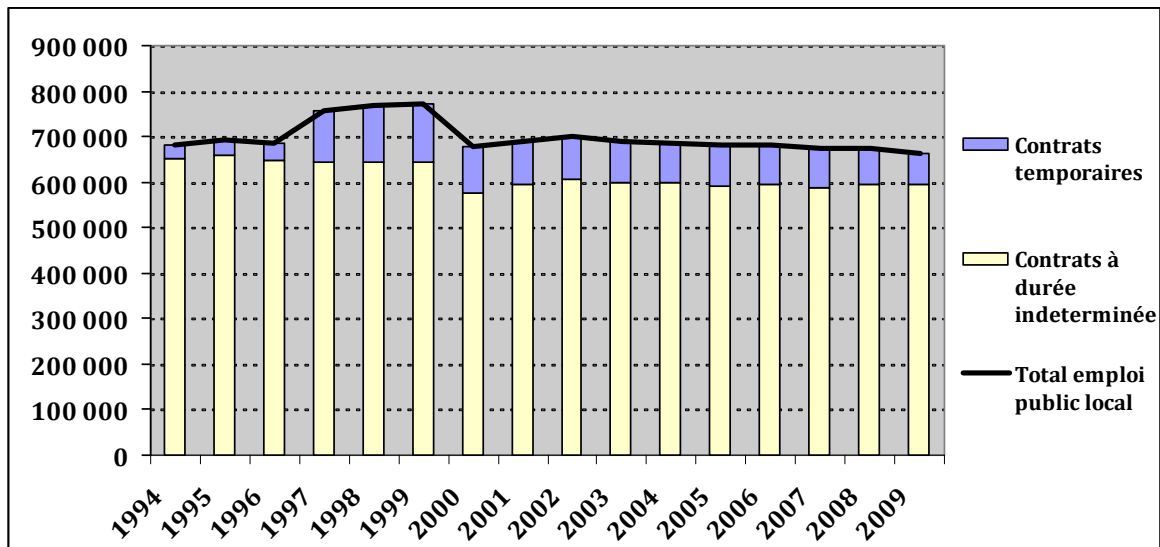
4.1.2. Après avoir connu une croissance de près de 80 000 personnes au début des années 2000, conséquence des transferts de compétences, les effectifs publics locaux ont retrouvé leur niveau de 1995

En dépit du transfert croissant de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, les effectifs employés par les administrations locales sont restés à peu près stables sur les quinze dernières années, ceux-ci s'élevant à 681 650 personnes en 1994 et 663 255 en 2009.

Cette relative stabilité masque néanmoins des évolutions sur la période, celle-ci se caractérisant par (cf. graphique ci-dessous) :

- ♦ une légère hausse des effectifs entre 1997 et 2000, constituée essentiellement de personnes recrutées sur des contrats temporaires ;
- ♦ avant nouvelle légère baisse des effectifs à contrats indéterminés, permettant de ramener l'emploi public local à son niveau d'avant 1997. La baisse de l'emploi public local en 2001 s'explique par le transfert de 70 000 agents des collectivités locales vers le secteur étatique, dans le domaine de l'éducation (techniciens équivalents aux techniciens ouvriers et de service -TOS- français).

Graphique 19 : Évolution du nombre d'employés des collectivités locales (1994-2010)

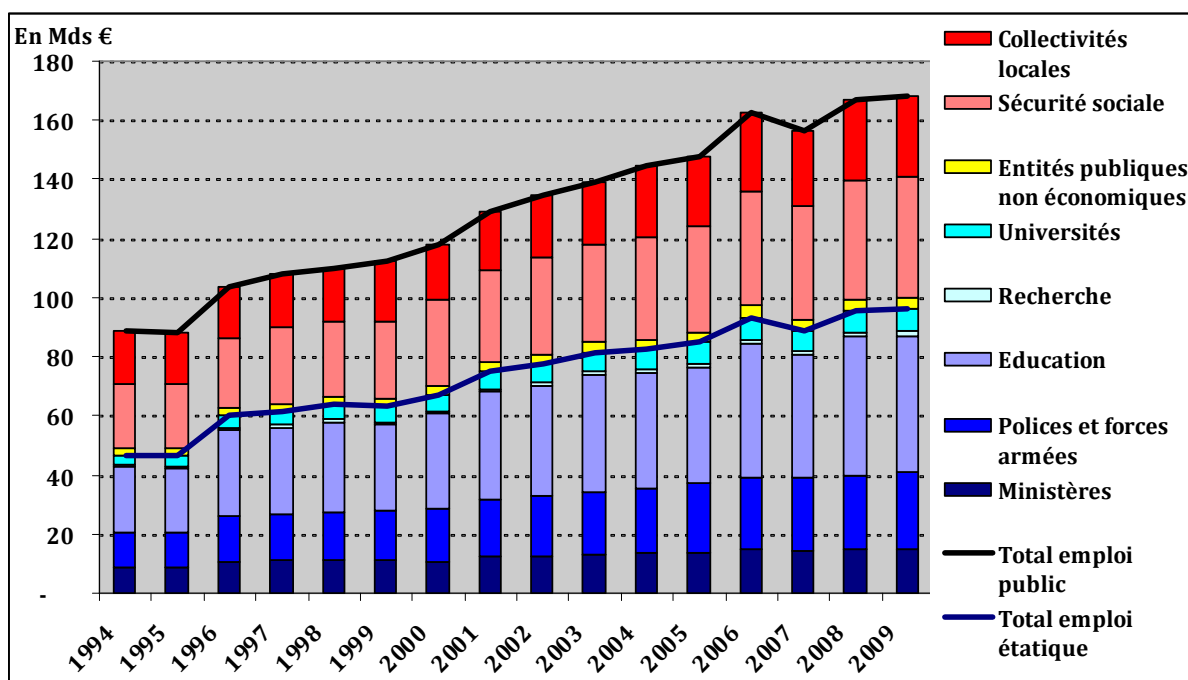


Source : Regioneria Generale dello Stato.

4.2. Après avoir connu une baisse de sa part rapportée au PIB, la masse salariale publique est en augmentation régulière depuis 2001

On observe, entre 1994 et 2009, une augmentation de la masse salariale publique (tous employeurs publics confondus) de près de 89 Mds € en 1994 à un peu plus de 168 Mds € en 2009 (cf. graphique ci-dessous). Si l'on a pu observer une diminution du coût de l'emploi public au cours de la décennie 1990-2000, le rapport de la masse salariale au PIB passant de 12,6 % en 1994 à 10,5 % en 2000 (cf. *supra*), le poids de la masse salariale a été en constante augmentation au cours de la décennie 2000-2010, avec un poids de 12,7 % du PIB en 2006 et de 13,2 % du PIB en 2010. Ces variations s'expliquent par les règles de détermination des salaires publics détaillées ci-dessous.

Graphique 20 : Évolution de la masse salariale publique entre 1994 et 2009 (en Mds €)



Source : Regioneria dello Stato.

Les réformes du statut des employés publics des années 1990 ont eu plusieurs impacts sur les règles déterminant l'évolution de la masse salariale.

En effet, **de 1980 à 1993, les fonctionnaires issus d'un système de carrière (semblable au système français) ont été encadrés dans des niveaux de rémunération.** Les salaires de la fonction publique augmentaient ainsi sous l'action de cinq facteurs et sous la pression syndicale, ce qui générait une inflation qui réabsorbait une bonne partie des augmentations :

- ◆ l'échelle mobile des salaires, qui garantissait l'indexation automatique des salaires sur l'inflation ;
- ◆ les augmentations contractuelles à échéance périodique ;
- ◆ les hausses automatiques sur la base de l'ancienneté du service ;
- ◆ les augmentations dues aux promotions ou changements de carrières ;
- ◆ les bénéfices dérivant de mesures catégorielles.

Les réformes des années 1993 et 1997 ont conduit à insérer le personnel dans des catégories plus souples et financées par des fonds propres à la négociation complémentaire. Ce système permet une progression économique – non automatique – à l'intérieur des catégories, liée à des parcours de requalification et à la disponibilité des ressources du fond, également alimenté par des économies de gestion.

Les mécanismes d'avancement de salaire automatique en fonction de l'ancienneté de service ont été abolis pour la grande majorité des agents (84 % du total des effectifs et 71 % des dirigeants), l'augmentation automatique liée à l'ancienneté ne s'appliquant plus qu'aux fonctionnaires encore soumis au régime de droit public.

Pour les agents sous contrat, **l'agence pour les administrations publiques (ARAN) négocie ainsi sur la base des enveloppes déterminées par le ministère des finances.** Depuis l'accord entre le gouvernement et les syndicats de 1993, l'évolution de la masse salariale est calculée, pour tous les contrats collectifs nationaux de travail (du secteur privé comme du secteur public) en fonction du seul taux d'inflation programmé, fixé en juillet dans le document de programmation économique et financière (cf. encadré).

Encadré 16 : Mécanismes de détermination de l'évolution de la masse salariale

Le système de détermination de l'évolution de la masse salariale est le fruit de l'accord entre le gouvernement et les partenaires sociaux de juillet 1993 pour l'échelle mobile des salaires et du décret législatif n°29 de 1993 pour la fonction publique :

- désormais, il n'y a plus d'avancement automatique de carrières ;
- aucune mesure *ad hoc* ne peut être adoptée pour certaines catégories de salariés publics ;
- et l'inflation programmée dans la loi de finances sert de base au calcul des augmentations contractuelles.

En outre, **la prédétermination des ressources dans la loi de finances ne constitue qu'une partie de la hausse de salaire versée tous les deux ans aux fonctionnaires, puisque des bénéfices économiques ultérieurs sont attribués par les contrats complémentaires ou décentralisés**, stipulés annuellement au niveau de l'administration et qui établissent la rémunération accessoire, dans certains cas considérable. Dans les services décentralisés, en effet, la négociation bénéficie des ressources complémentaires des fonds d'administration, qui sont souvent intégrables de manière indépendante aux contraintes imposées par la loi de finances.

La composante de la rémunération déterminée à un niveau décentralisé constitue non seulement un facteur de flexibilisation de la rémunération, dans la mesure où elle est proportionnée aux résultats, indemnités et progressions professionnelles, mais aussi un facteur d'inégalités entre administrations publiques, puisqu'elle dépend du montant des ressources historiques disponibles auprès des administrations. Les enquêtes réalisées par l'ARAN, l'Institut national de statistique et le ministère de l'économie et des finances révèlent que la rémunération au niveau décentralisé contribue à faire gonfler la rémunération globale des fonctionnaires.

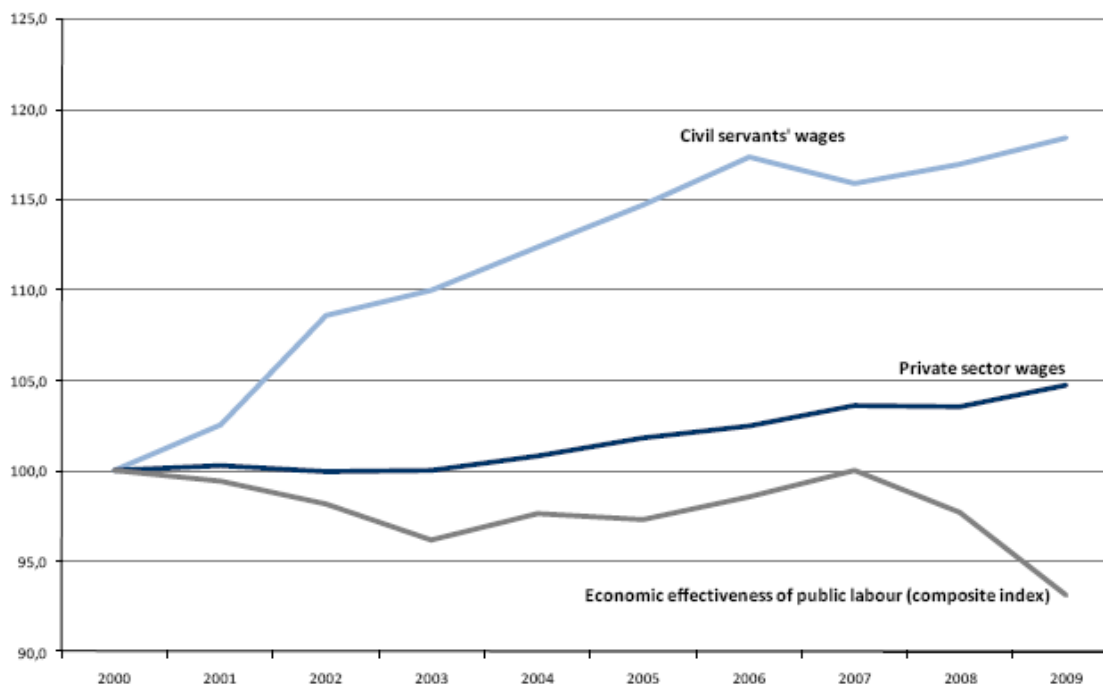
Ainsi, la rémunération négociée centralement par l'ARAN est en ligne avec le taux d'inflation. Cependant, si à cette rémunération s'ajoute à ce qui est attribué au niveau décentralisé, la rémunération globale, appelée « rémunération de fait », s'avère bien plus haute que l'inflation vérifiée et que le taux de croissance du secteur privé.

Par conséquent, tandis que les rémunérations déterminées par la négociation collective nationale sur la base des dotations de la loi de finances, destinées à la partie fixe, s'avèrent « ralenties », il n'en est pas de même pour les rémunérations déterminées sur la base de la négociation collective complémentaire.

D'après les études de l'OCDE⁴⁷, l'accord de 1993 et le double processus de négociation (centralisé et décentralisé) des salaires ont eu pour impact, à partir de 2000, une hausse importante des salaires publics. Depuis 2000, on observe une croissance des salaires publics supérieure à celle des salaires du secteur concurrentiel, avec une croissance annuelle moyenne des salaires du secteur public de 1,9 % entre 2000 et 2009, contre 0,5 % de moyenne annuelle dans le secteur privé (cf. graphique 26).

⁴⁷ *Modernising the Public Administration, a study on Italy*, 15-16 novembre 2010.

Graphique 21 : Évolution de la croissance comparée des salaires publics et privés entre 2000 et 2010



Source : OCDE, ISTAT. En base 100 en 2000.

Pour les agents sous statut public (magistrats, forces armées et de police, diplomates, préfets), les modalités de rémunération sont en revanche fixées par la loi :

- ◆ pour les magistrats, dirigeants des forces armées, professeurs universitaires, l'évolution des traitements est calculée en opérant une péréquation avec l'évolution des traitements des fonctionnaires des administrations publiques sous contrat ;
- ◆ pour les autres catégories de droit public (diplomates, préfets, corps de police), des contrats sont signés mais sur la base d'accords suivant les procédures de droit public.

4.3. Des règles très strictes destinées à limiter la croissance du nombre et de la masse salariale des effectifs publics ont été adoptées en 2010 dans le cadre de la *manovra*

Afin d'endiguer la forte croissance de la masse salariale observée à partir de 1995, et dans un contexte d'attention accrue portée à la dépense publique, **des règles destinées à endiguer les dépenses publiques de personnels ont été progressivement mises en place.**

La loi de finances pour 2005 a ainsi introduit une règle de non renouvellement des effectifs de l'État pour trois années, le recrutement étant ainsi bloqué dans tous les secteurs de politiques publiques (à l'exception des personnels scolaires), en parallèle une structure a été créée au sein du ministère des finances afin d'octroyer au cas par cas des dérogations à la règle de non renouvellement des effectifs.

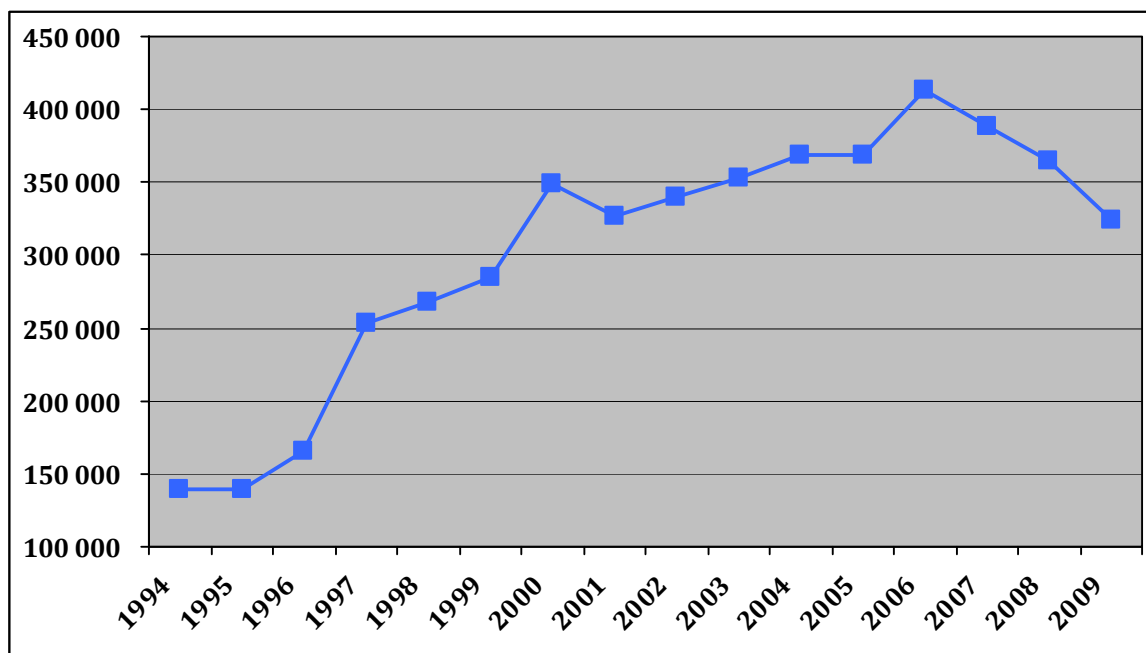
Du fait des dérogations introduites, **cette mesure a eu *in fine* un impact limité sur la réduction du nombre de personnels**, avec une baisse estimée par la *Regioneria Generale dello Stato* d'environ 4 000 personnes par an sur trois ans (2005-2007), s'agissant de l'administration centrale.

Annexe VI

Par ailleurs, selon le syndicat UIL, **ces règles de blocage du recrutement sur concours dans l'administration publique ont été à l'origine du développement de mécanismes pervers de contournement des règles par le recrutement sur des contrats à durée déterminée**, qui conduisent à précariser les conditions de travail au sein de la fonction publique.

Ainsi, même si la part de l'emploi à durée déterminée demeure faible dans l'emploi public total (de l'ordre de 9,41 % en 2009), ce type de recrutement temporaire a constitué la majorité des nouveaux entrants dans l'administration depuis 2005, d'où une hausse importante du nombre d'emploi temporaire sur quinze ans (cf. graphique ci-dessous).

Graphique 22 : Évolution du nombre de personnes disposant d'un contrat à durée déterminée dans l'administration publique (1994-2010)



Source : Regioneria Generale dello Stato.

En 2009, un nouveau mécanisme graduel a été introduit afin de limiter la progression de la masse salariale sous la forme d'un double plafonnement du taux de remplacement et du coût des nouveaux entrants :

- ◆ de 2010 à 2013, sur 100 personnes quittant l'administration, il est prévu un taux de remplacement de 20 %, le coût du recrutement des nouveaux entrants ne pouvant par ailleurs dépasser 20 % de l'économie liée à cette mesure de remplacement partiel ;
- ◆ en 2014, le taux de remplacement sera de 50 % ;
- ◆ en 2015, de 100 %.

Cette mesure s'applique aux administrations de l'État (à l'exclusion de la police, des pompiers et des universités), aux agences fiscales et aux entités publiques non économiques.

L'effet de ces mesures sur l'équilibre des comptes des administrations publiques est estimé à environ un milliard d'euros en 2011, 1,5 milliards d'euros en 2012 et 1,8 milliards en 2013.

Annexe VI

Tableau 11 : Économies attendues des mesures de rigueur portant sur les employés publics

	2011 (en €)	2012 (en €)	2013 (en €)
Suspension de la signature de contrats (2010-2012)	2 000	308 000	308 000
Gel des carrières dans le domaine de la santé	246 000	628 000	628 000
Gel des salaires des employés publics	48 000	87 000	139 000
Gel des carrières des personnels scolaires	175 000	330 000	495 000
Réduction du turn-over	51 000	81 000	184 000
Réduction du traitement des dirigeants (salaires > 90 000 €)	25 000	23 000	23 000
Réorganisation des carrières dans le domaine de la sécurité	421 000	0	0
Autres mesures	27 000	25 000	25 000
Total	995 000	1 481 000	1 802 000

Source : Regioneria generale dello Stato.

PIECES JOINTES

- Liste des personnes rencontrées**
- Liste des sigles**

Liste des personnes rencontrées

1. État

1.1. Ministère de l'administration publique et de l'innovation

1.1.1. Cabinet

Gianluigi Benedetti, conseiller diplomatique du ministre

Mariella Cozzolino, conseillère spéciale du ministre

Mario Dal Cò, conseiller du ministre

1.1.2. Département de l'administration publique et de l'innovation

Antonio Naddeo, chef du département de la fonction publique

Renzo Turatto, chef du département numérisation et innovation

Fabio Pistella, expert, département numérisation et innovation

Pia Marconi, chef du bureau pour la modernisation de l'administration publique

Silvia Paparo, chef du bureau pour la simplification des normes et des procédures

Paola Tarquini, chef du bureau études et projets pour l'innovation numérique dans le secteur public

1.2. Ministère de l'économie et des finances

1.2.1. Ragioneria Generale dello Stato (département en charge du budget et des comptes publics)

Biagio Mazzotta, directeur général du service des études de la Ragioneria Generale dello Stato

Fabrizio Mocavini, chef du service des études de la Ragioneria Generale dello Stato

Laura Cotterli, experte, service des études de la Ragioneria Generale dello Stato

Federico Nusperli, expert, service des études de la Ragioneria Generale dello Stato

Giovanni Crescenzi, expert, Ragioneria Generale dello Stato

Maria Cristina d'Angio, experte, Ragioneria Generale dello Stato

Alessandro Bacci, expert, Ragioneria Generale dello Stato

Francesca Romito, experte, Ragioneria Generale dello Stato

1.2.2. Consip (centrale d'achat sous tutelle du ministère)

Gian Luigi Albano, chef du département recherches et études

Angela Russo, chef du département des relations internationales

Carlo Buciarelli, directeur du service achat

1.3. Ministère des réformes et du fédéralisme

Patrizia Bisinella, conseiller spécial du ministre Bossi

Marco Mazzarella, juriste

1.4. Ministère des infrastructures et des transports

Ciro Esposito, directeur de l'organisme indépendant d'évaluation du ministère

2. Organismes sociaux

2.1. INAIL (Institut national pour l'assurance des accidents du travail)

Giuseppe Mazzetti, responsable de la direction centrale « programmation, organisation et contrôle » de l'INAIL

2.2. INPDAP (Institut national de prévoyance pour la fonction publique)

Giovanni Valotti, président de l'organisme indépendant d'évaluation, professeur au département d'analyse institutionnelle et de management public, Université Bocconi

Maria Giovanna de Vivo, directrice générale

Stefano Quaranta, membre de l'organisme indépendant d'évaluation de l'INPDAP

3. Acteurs politiques et sociaux-économiques

3.1. Parlementaires

Marco Caputo, conseiller parlementaire, commission du budget

Antonio Capra, conseiller parlementaire, commission du budget

Stefano Murgia, conseiller parlementaire, commission des affaires institutionnelles

Stefano Monoscalco, conseiller parlementaire, service études

Carla Ciuffetti, experte, service études

Chiara Martuscelli, experte, service études

3.2. Commission pour l'évaluation, la transparence et l'intégrité des administrations publiques (CiVIT)

Antonio Martone, président de la CiVIT

Luca Cellesi, responsable performance et évaluation

Saverio Giuliani, responsable performance et évaluation

Chiara Di Seri, responsable performance et évaluation

Carlotta Fiumara, responsable transparence et intégrité

3.3. Institut SOSE (en charge de la mise en œuvre de la méthodologie des coûts standard)

Giampietro Brunello, président et administrateur délégué de la SOSE

Giovambattista Giancrieco, responsable de la direction opération de la SOSE

Danilo Ballanti, responsable du bureau méthodologie de la SOSE

Marco Mazzillo, expert

3.4. Syndicats

Paolo Pirani, secrétaire confédéral de l'UIL (Unione Italiana del Lavoro), responsable du service Négociation, emploi public et industrie

Giacinto Fiore, fonctionnaire confédéral de l'UIL, expert du service public

Benedetto Attili, secrétaire général de l'UILPA, branche de l'UIL représentant les fonctionnaires de l'État

Giovanni Torluccio, secrétaire général de l'UILFPL, branche de l'UIL représentant les fonctionnaires hospitaliers et territoriaux

3.5. Association de consommateurs

Flavio Mollicone, responsable du service presse, ADOC (association de défense des consommateurs)

3.6. Personnalités qualifiées

Franco Bassanini, ancien ministre de la fonction publique, président de la Caisse des dépôts, président de la Fondation ASTRID

Walter Tocci, député, président du Centre pour la réforme de l'État

Sandro Mameli, professeur d'administrations comparées à l'École supérieure de l'administration publique (SSPA)

Liste des sigles

ADOC	Association de défense des consommateurs
ANCI	Association nationale des communes italiennes
ARAN	Agence pour les administrations publiques
CAD	Code de l'administration numérique
CES	Confédération européenne des syndicats
CGIL	<i>Confederazione Generale di Lavoro</i> (confédération générale du travail)
CISL	<i>Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori</i> (confédération italienne des travailleurs)
CiVIT	Commission pour l'évaluation, la transparence et l'intégrité des administrations publiques
COPAFF	Commission technique paritaire pour le fédéralisme fiscal
CNIPA	Centre national pour l'informatique dans l'administration
EIM	Entité italienne pour la montagne
FIT	Fédération italienne des buralistes
IFEL	Institut pour les finances et l'économie locale
INAIL	Institut national pour l'assurance des accidents du travail
INPDAP	Institut national de prévoyance pour la fonction publique
INPS	Institut national de sécurité sociale
IPSEMA	Institut de prévoyance pour le secteur maritime
ISAE	Institut de prévision économique
ISPESL	Institut pour la prévention et la sécurité au travail
ITUC-CSI	Confédération internationale des syndicats
OIV	Organisme indépendant d'évaluation
PEC	<i>Posta elettronica certificata</i> (poste électronique certifiée)
SOSE	Société pour les études de secteurs
UIL	<i>Unione Italiana del Lavoro</i> (union italienne du travail)
UNCEM	Union nationale des communes, communautés et organismes montagnards
UPI	Union des provinces d'Italie

ANNEXE VII

Pays-Bas

SOMMAIRE

1. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE	1
1.1. Cadrage politico-administratif : évolution politique du pays	1
1.1.1. <i>Les Pays-Bas constituent un État unitaire décentralisé dans lequel les communes assurent le premier niveau de prestation de services publics.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>L'administration de l'État se décompose entre les ministères, chargés de la conception et de l'évaluation des politiques publiques, et les agences exécutives, qui sont responsables de la mise en œuvre de certaines politiques publiques.....</i>	<i>6</i>
1.1.3. <i>Les organisations politiques et syndicales participent à une culture du dialogue entre la puissance publique et la société civile.....</i>	<i>9</i>
1.1.4. <i>La fonction publique a fait l'objet de réformes récurrentes depuis les années 1990 visant à l'harmoniser et à la rapprocher du droit du travail privé</i>	<i>11</i>
1.2. Cadrage macro-économique : évolution de la situation des finances publiques du pays.....	12
1.2.1. <i>Avec une croissance négative de -3,9 % du PIB en 2009, la crise économique en a eu un fort impact sur les finances publiques des Pays-Bas, avec un déficit public de -5,4 % en 2009.....</i>	<i>12</i>
1.2.2. <i>Dans ce contexte, le nouveau gouvernement néerlandais s'est engagé dans une importante démarche de consolidation budgétaire, avec un objectif de redressement budgétaire de 18 Md€, soit 3 % du PIB, d'ici 2015.....</i>	<i>14</i>
2. LA STRATEGIE NEERLANDAISE DE MODERNISATION DE L'ÉTAT REPOSE SUR UNE SIMPLIFICATION ET UNE AMELIORATION DE LA QUALITE DU SERVICE PUBLIC QUI S'APPUIE SUR LE DEVELOPPEMENT D'UNE ADMINISTRATION ELECTRONIQUE COMPLETE ET EFFICACE	16
2.1. La simplification administrative aux Pays-Bas a visé dans un premier temps la réduction quantitative des charges administratives en direction des entreprises et des citoyens sur la base du modèle des coûts standard, avant d'adopter une dimension plus qualitative	16
2.1.1. <i>La réduction des charges administratives des entreprises est un objectif constant des coalitions gouvernementales, dont la réalisation repose sur une méthodologie élaborée qui a permis de les réduire de 4,1 Md€ entre 2004 et 2007</i>	<i>16</i>
2.1.2. <i>L'objectif de réduction des charges administratives a également concerné les citoyens, avec toutefois des résultats mitigés incitant à une réorientation des leviers employés.....</i>	<i>30</i>
2.2. Depuis le milieu des années 2000, la modernisation des relations de l'administration avec les citoyens passe par une association accrue des usagers à l'identification des priorités de réforme, dans une logique d'amélioration de la qualité du service rendu.....	37
2.2.1. <i>Depuis 2004, l'administration néerlandaise a eu recours à deux grandes initiatives afin d'améliorer directement la qualité des services publics en faisant participer les citoyens à l'identification des points les plus problématiques dans leurs relations avec l'administration</i>	<i>38</i>

Annexe VII

2.2.2.	<i>L'introduction d'une évaluation permanente par les citoyens de la qualité des services publics, sur la base de deux principaux référentiels, a constitué un facteur d'émulation efficace entre les différentes autorités publiques.....</i>	44
2.3.	La réforme de l'État s'appuie aux Pays-Bas sur le développement de l'administration électronique, à travers une approche consolidée permettant à toutes les administrations publiques de bénéficier des mêmes avancées technologiques.....	52
2.3.1.	<i>L'offre de services publics en ligne, rationalisée afin de gagner en cohérence comme en qualité, se concentre à la date de la mission sur deux principaux sites.....</i>	53
2.3.2.	<i>L'identifiant unique numérique DigiD est un succès qui a permis de simplifier l'accès à près de 500 services publics en ligne à la date de la mission.....</i>	56
2.3.3.	<i>Le Digitaal Klantdossier (dossier client numérique) est un exemple abouti de partage d'informations entre organismes publics, sociaux dans un premier temps, pour ne pas demander plusieurs fois à l'utilisateur de renseigner les mêmes informations.....</i>	56
3.	AUX PAYS-BAS, LA REFORME DE L'ÉTAT S'INSCRIT DANS UNE VISION STRATEGIQUE DE MOYEN TERME ET S'EST CARACTERISEE PAR UN RECENTRAGE DE L'ÉTAT SUR LES FONCTIONS DE CONCEPTION DE POLITIQUES PUBLIQUES, ALORS QUE LES AGENCES ET LES COLLECTIVITES LOCALES SONT DE PLUS EN PLUS CHARGEES DES MISSIONS DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES	59
3.1.	La stratégie de réforme de l'État s'appuie aux Pays-Bas sur des documents stratégiques de modernisation, émanant de l'administration et intégrés dans le programme politique de la coalition gouvernementale, et qui prévoit également des plans de consolidation budgétaire.....	59
3.1.1.	<i>Les programmes de modernisation, qui fixent les orientations stratégiques de la réforme de l'État, reposent de façon croissante sur les propositions de l'administration centrale.....</i>	59
3.1.2.	<i>Parallèlement à la mise en œuvre du VRD, l'administration a conduit en 2009 un exercice de révision des dépenses publiques (Heroverwegingen) qui a servi de base aux plans de réductions budgétaires du gouvernement de Mark Rutte.....</i>	66
3.2.	La mutualisation des fonctions supports a progressé aux Pays-Bas depuis 2007, avec notamment la mise en place d'un opérateur unique de la paye et de gestion des ressources humaines, P-Dirket, qui prend en charge plus de 120 000 agents publics.....	69
3.2.1.	<i>P-Direkt, centre de services partagés de gestion des ressources humaines de l'administration centrale, assure depuis 2008 la paye de plus de 120 000 agents publics et offre une large gamme de services selon plusieurs canaux.....</i>	69
3.2.2.	<i>D'autres projets de mutualisation en matière de fonction achat et de gestion des bâtiments publics, d'ampleur plus limitée, ont été également mis en œuvre ou sont envisagés aux Pays-Bas.....</i>	72
3.3.	Les missions de mise en œuvre de politiques publiques ont été progressivement transférées, depuis le milieu des années 1990, à des agences exécutives et aux collectivités locales, afin de rapprocher la prestation de services publics des usagers.....	73
3.3.1.	<i>Si elle n'est pas remise en cause, la délégation de missions de services publics à des agences aux Pays-Bas soulève des questions de maîtrise des coûts dans un contexte de consolidation budgétaire.....</i>	73

Annexe VII

3.3.2.	<i>La décentralisation de certaines politiques aux communes néerlandaises s'accompagne d'une réduction des budgets correspondants et d'une incitation à la réorganisation de la carte administrative territoriale afin de développer des structures de taille optimale.....</i>	77
4.	LES REFORMES MENEES AU PAYS-BAS DANS LA FONCTION PUBLIQUE DEPUIS LE DEBUT DES ANNEES 2000 ONT PERMIS DE CONTENIR L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS PUBLICS ET DE NORMALISER LE STATUT DES FONCTIONNAIRES AFIN D'INTRODUIRE UNE PLUS GRANDE FLEXIBILITE DANS LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT.....	83
4.1.	La progression des effectifs publics aux Pays-Bas a été relativement contenue au cours de la décennie 2000, notamment grâce aux programmes de réduction d'effectifs qui ont ciblé principalement l'administration centrale depuis 2007.....	83
4.1.1.	<i>Alors que les effectifs de la fonction publique néerlandaise (tous acteurs et échelons confondus) ont relativement peu progressé au cours des années 2000, la masse salariale a augmenté sur un rythme de croissance proche de la croissance du produit intérieur brut.....</i>	83
4.1.2.	<i>La réduction des effectifs de l'administration centrale est un objectif constant des gouvernements depuis 2007, mais le bilan des réductions d'effectifs de la période 2007/2010 est mitigé.....</i>	86
4.2.	Le statut de la fonction publique a évolué vers une plus uniformisation plus grande, ainsi qu'une normalisation avec le droit du travail privé.....	89
4.2.1.	<i>Une uniformisation du statut de la fonction publique entre les différents employeurs publics est à l'œuvre afin d'accroître la mobilité des agents.....</i>	89
4.2.2.	<i>Les gouvernements successifs ont cherché à rapprocher le statut de la fonction publique des contrats privés.....</i>	91

1. Éléments de contexte

1.1. Cadrage politico-administratif : évolution politique du pays

Tableau 1 : Principales caractéristiques des Pays-Bas

Caractéristiques politiques	
Chef de l'État	La Reine Beatrix
Président du conseil, chef du gouvernement	Mark Rutte (depuis le 14 octobre 2010)
Régime	Monarchie constitutionnelle à régime parlementaire
Caractéristiques géographiques et humaines	
Superficie	41 526 km ²
Population	16,65 millions (novembre 2010)
Nombre de provinces	12
Nombre de communes	418 (1 ^{er} janvier 2011)
Caractéristiques macroéconomiques	
Produit intérieur brut (PIB)	572 milliards € (2009)
PIB par habitant	41 063 € (2008)
Taux de croissance	-3,9 % en 2009, +1,7 % en 2010 (estimation)
Taux de chômage	4,8 % en 2009 (données CVS nationales) 5,2 % nov. 2010 (données CVS nationales) 4,4 % Eurostat (nov. 2010, CVS)
Taux d'inflation	1,3 % en 2010 1,9 % décembre 2010
Déficit public	-5,8 % PIB en 2010
Dettes publiques	64 % PIB en 2010

Source : Central Bureau voor de Statistiek et ministère des finances.

1.1.1. Les Pays-Bas constituent un État unitaire décentralisé dans lequel les communes assurent le premier niveau de prestation de services publics

1.1.1.1. Les Pays-Bas sont une monarchie constitutionnelle à régime parlementaire

La Constitution du 29 mars 1814 définit les pouvoirs du souverain et répartit les compétences entre les autres institutions de l'État.

Le **pouvoir exécutif** est détenu par la Couronne, constitué du souverain et des ministres. Le souverain est le chef de l'État mais n'a pas de responsabilité politique. La monarchie néerlandaise est héréditaire : la Reine Béatrix est le chef de l'État depuis le 30 avril 1980, succédant à sa mère, la Reine Juliana. Les ministres sont nommés par la Reine en fonction du résultat des élections législatives (tous les quatre ans) et sur proposition d'un « formateur de gouvernement » qui devient, en règle générale, premier ministre.

Le **pouvoir législatif** est exercé par un parlement composé de deux chambres. La première chambre (*Eerste Kamer*) compte 75 sénateurs élus pour quatre ans au suffrage universel indirect par les élus des États provinciaux. Cette chambre haute est l'équivalent du Sénat français. La deuxième chambre (*Tweede Kamer*) compte 150 députés élus pour quatre ans au suffrage universel direct, au scrutin proportionnel. Cette chambre basse est l'équivalent de l'assemblée nationale. La deuxième chambre propose et approuve les lois et contrôle le gouvernement.

Annexe VII

1.1.1.2. Les collectivités locales jouent un rôle important dans la prestation des services publics de proximité auprès des usagers

Depuis la constitution des Pays-Bas en République des Provinces-Unies le 23 janvier 1579, le pouvoir local est un élément constitutif de l'identité nationale néerlandaise. La Constitution reconnaît trois types d'unité administrative locale : la province, la commune et une collectivité locale spécifique, le *wateringue*, qui a pour mission d'assurer la gestion des eaux (article 123 de la Constitution).

1.1.1.2.1. Constructions historiques, les provinces des Pays-Bas ont des compétences réduites

Les Pays-Bas sont divisés en douze provinces. Le statut des provinces a été réformé par la loi du 25 janvier 1962 puis par la loi du 17 novembre 1988.

Tableau 2 : Les douze provinces des Pays-Bas

Province	Chef lieu	Nombre d'habitants (en 2009)	Superficie (km ²)	PIB par habitant (2008)
Brabant-Septentrional	Bois-le-Duc	2 444 158	5 082	35 573
Drenthe	Assen	490 981	2 680	27 606
Flevoland	Lelystad	387 881	2 412	27 360
Frise	Leeuwarden	646 305	5 749	29 304
Groningue	Groningue	576 668	2 960	53 048
Gueldre	Arnhem	1 998 936	5 136	30 081
Hollande-Méridionale	La Haye	3 505 611	3 418	36 766
Hollande-Septentrionale	Haarlem	2 669 084	4 092	40 740
Limbourg	Maastricht	1 122 701	2 209	31 482
Overijssel	Zwolle	1 130 345	3 421	30 979
Utrecht	Utrecht	1 220 910	1 449	41 965
Zélande	Middelburg	381 409	2 934	32 933
Moyenne	-	1 381 249	3 462	34 820

Source : Centraal Bureau voor de Statistiek.

Les administrations provinciales sont constituées d'une **assemblée locale**, les États provinciaux (*provinciale staten*), d'un exécutif provincial (*gedeputeerde staten*) et d'un **représentant du pouvoir exécutif nommé par la Couronne**, le commissaire de la Reine (*commissaris van de Koningin*) :

- ◆ les représentants des assemblées provinciales sont élus au suffrage universel pour un mandat de quatre ans à la proportionnelle intégrale. Les États provinciaux élisent pour la durée de leur mandat une députation provinciale, qui, avec le commissaire de la Reine, constitue l'exécutif de la province ;
- ◆ désigné pour un mandat de six ans, le commissaire est à la fois le représentant de la province et de l'État : il préside aux débats des États provinciaux, il est également responsable du contrôle administratif des collectivités locales, provinces et communes.

Les principales compétences des provinces concernent l'aménagement du territoire, à travers des plans régionaux, et la déclinaison locale des politiques nationales, en particulier dans le domaine de l'environnement, de la gestion du paysage et des espaces verts. Elles ont également des compétences en matière d'aménagement du territoire, d'infrastructures, de politique de la jeunesse, de tourisme, de culture, et de sport. Enfin, elles sont chargées du contrôle administratif des communes et des *wateringues* (*waterschappen*), collectivités locales en charge de la gestion des eaux.

Annexe VII

Sur le plan financier, les ressources des provinces proviennent pour l'essentiel du budget de l'État, à travers le fonds de péréquation régionale (*Provinciefonds*) et des dotations spécifiques :

- ◆ les dotations spécifiques constituent l'essentiel des ressources des provinces (2,1 Md€ en 2011 sur un total de 4,8 Md€) et sont attribuées pour financer certaines politiques qui leur sont confiées par la loi. Ce sont par exemple les transports publics, les aides à la jeunesse ou la lutte contre le bruit pour la province de Hollande-du-Nord (présence de l'aéroport de Schiphol) ;
- ◆ le fonds régional (*Provinciefonds*) est réparti chaque année selon les données physiques générales des régions (notamment le nombre d'habitants, la superficie, le nombre de kilomètres de routes et la superficie des étendues d'eau à gérer). Un montant fixe distribué à parts égales s'ajoute à cette répartition ainsi qu'un montant complémentaire en fonction des revenus de la province. Le montant de la dotation de l'État évolue enfin en fonction de l'évolution des dépenses de l'Etat central (*normeringsystematik*). En 2010, le versement du fonds aux provinces s'est élevé à 1,3 Md€, il est en baisse en 2011, avec une prévision de 1,18 Md€ ;

Tableau 3 : Montants de la subvention du fonds régional pour 2011

Facteurs	Montant par unité (en €)	Total perçu par les provinces (en milliers €)
Nombre d'habitants	19,92	330 174
Nombre d'habitant avec un minimum de 640 000	11,84	204 809
Nombre d'habitants en zone urbaine	12,89	92 458
Nombre d'habitants en zone rurale (max. 607 000)	18,25	98 884
Nombre d'hectares de superficie	45,59	153 432
Nombre d'hectares d'eau	32,52	25 413
Nombre d'hectares de zones naturelles	16,74	46 367
Nombre de kilomètres de voies routières	21 003	150 644
Cogénération CHP (/KW)	0,66	15 854
Dotation fixe (/province)	7 488 076	90 809*
Total	-	1 118 035

Source : Circulaire Provinciefonds, 21 septembre 2010, annexe 9. Le total n'équivaut pas exactement à douze fois le montant de la dotation fixe en raison d'un montant d'1 M€ supplémentaire pour la Frise.

Par ailleurs, les États provinciaux perçoivent des impôts locaux (pour 1,4 Md€ en 2010, soit environ 87 € par habitant), principalement sous la forme de centimes additionnels sur la taxe sur les véhicules à moteur (vignette automobile).

Tableau 4 : Revenus perçus par les provinces néerlandaises en 2010

Nature des revenus	Montant des revenus (en millions €)
Fonds régional (<i>Provinciefonds</i>)	1 308
Dotations spécifiques	2 129
Impôts et taxes, dont les cinq principaux sont :	1 441
<i>Droits de timbre sur les permis environnementaux, passeports, dont permis de conduire</i>	5
<i>Taxe sur l'exploitation des eaux souterraines</i>	15
<i>Taxe sur les décharges</i>	5
<i>Centimes additionnels de la taxe sur les véhicules à moteur</i>	1 414
Total	4 878

Source : BZK, De Provinciale Financiën 2010, novembre 2010 et CBS.

Annexe VII

Les principales dépenses des provinces concernent les infrastructures (construction et entretien des routes et des ponts) **et les affaires sociales** (équipements sociaux dans les zones rurales, politique de la jeunesse).

Tableau 5 : Principales dépenses des provinces néerlandaises en 2009

Type de dépenses par mission	Montant des dépenses (en millions €)
Administration générale (<i>Algemeen bestuur</i>)	312
Sécurité	19
Infrastructures routières et voies navigables	2 056
Gestion des eaux souterraines et de surface	205
Environnement	592
Aménagements récréatifs et touristiques et gestion des espaces naturels	675
Économie et agriculture	494
<i>Dont soutien à l'activité économique</i>	222
Affaires sociales	1 679
<i>Dont aide sociale à la jeunesse</i>	1 017
Aménagement et logement	384
Financement des communes	992
Total	7 408

Source : Centraal Bureau voor de Statistiek.

En 2009, l'administration provinciale employait 11 702 ETP, représentant une masse salariale totale de 753 M€¹.

1.1.1.2.2. Aux Pays-Bas, les communes sont l'échelon des services de proximité aux usagers et leur nombre a progressivement diminué à la faveur de regroupements

En 2010, les Pays-Bas étaient constitués de 428 communes. Leur statut, qui déterminé par la loi du 29 juin 1851, a été réformé par la loi du 31 janvier 1931 puis par la loi du 19 mai 1988.

Les six principales communes sont Amsterdam, Rotterdam, La Haye, Utrecht, Eindhoven et Tilburg. La plus petite commune, l'île de Schiermonnikoog, en Frise, compte 965 habitants ; la plus grande, Amsterdam, 1 354 000 habitants.

L'administration communale est composée du conseil municipal (*gemeenteraad*), du bourgmestre (*burgemeester*) et des échevins (*schepenen*), élus pour quatre ans. Le bourgmestre est un fonctionnaire nommé pour six ans renouvelables par la Reine, sur proposition du conseil municipal. Il peut cumuler cette fonction pour plusieurs communes, à condition que le nombre d'habitants ne dépasse pas 10 000.

Les principales compétences des communes concernent le logement, le transport (routes, parkings, pistes cyclables), **les affaires sociales, l'environnement, l'enseignement** (locaux scolaires, respect de la loi sur l'enseignement obligatoire), **la culture et le sport.**

¹ IPO, *Personeelsmonitor Provincies 2009*, juin 2010.

Annexe VII

Les communes perçoivent la plus grande partie de leur budget par l'intermédiaire du fonds général pour les communes (*gemeentefonds*), auquel s'ajoutent des dotations spécifiques :

- ◆ le fonds général pour les communes est abondé par une fraction de l'impôt sur le revenu. Le montant total du fonds est réparti entre les différentes communes selon des critères liés au nombre d'habitants, à la superficie de la commune, à la densité de l'habitat et des frais nets d'aide sociale de la commune. Cette allocation peut également tenir compte de l'existence d'un centre historique, de la qualité du sol (plus ou moins sablonneux²) et d'une croissance démographique rapide. En 2010, le versement du fonds aux communes s'est élevé à 18 Md€ ;
- ◆ les dotations spécifiques sont des subventions ciblées sur des politiques confiées aux communes, telles que les transports publics ou la contribution aux frais d'enseignement primaire (construction des écoles, entretien, achat de matériel pédagogique).

De plus, les communes perçoivent le produit d'impôts locaux. Il s'agit de taxes d'habitation et de taxes foncières, de taxes de séjour, des taxes sur les chiens et des droits de timbre. Les communes lèvent également des redevances sur les pollutions, les ordures ménagères, et l'utilisation de la voie publique.

Tableau 6 : Revenus perçus par les communes néerlandaises en 2010

Nature des revenus des communes	Montant des revenus des communes (en millions €)
Fonds communal	18 036
Dotations spécifiques	9 997
Impôts et taxes locaux, dont les principaux sont :	7 827
<i>Taxes foncières</i>	2 961
<i>Tout à l'égout</i>	1 303
<i>Enlèvement des ordures ménagères</i>	1 786
<i>Stationnement</i>	567
<i>Permis de construire</i>	493
<i>Droits de timbre documents d'Etat civil</i>	281
<i>Exhumation</i>	104
<i>Taxe sur la détention de chiens (taxe environnementale)</i>	58
Total	35 860

Source : PLF 2010, septembre 2009 ; BZK, Onderhousrapportage specifieke uitkeringen 2010, 18 mai 2010 et CBS, 29 mars 2010.

Les communes consacrent l'essentiel de leur budget à l'aide sociale, au logement social et à l'enseignement.

Tableau 7 : Principales dépenses des communes néerlandaises en 2009

Type de dépenses par mission	Montant des dépenses 2009, en millions €
Administration générale (<i>Algemeen bestuur</i>)	3 046
Sécurité	1 641
Transports	4 078
<i>Dont rues et places</i>	2 549
<i>Circulation</i>	450
<i>Transports publics</i>	234
<i>Parking</i>	540
<i>Ports et voies navigables</i>	201
Économie	838

² Le caractère plus ou moins sablonneux du sol a une incidence sur les travaux de drainage nécessaires, dans un pays dont près d'un quart du territoire est situé sous le niveau de la mer.

Annexe VII

Type de dépenses par mission	Montant des dépenses 2009, en millions €
Enseignement	3 496
Culture et activités récréatives	4 874
Affaires sociales	15 451
<i>Dont allocations sociales</i>	4 816
<i>Emploi</i>	4 581
<i>Aide sociale</i>	1 133
<i>Aide à domicile</i>	1 550
<i>Équipements pour handicapés</i>	1 025
Santé	904
Environnement	4123
<i>Dont collecte des déchets</i>	2065
<i>Égouts</i>	1239
Logement et exploitation des sols	9 141
Total	47 592

Source : Centraal Bureau voor de Statistiek.

En 2009, l'administration communale employait 184 340 agents, représentant 160 900 EPT³, dont 25 % au sein des quatre plus grandes villes néerlandaises (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, La Haye).

1.1.2. L'administration de l'État se décompose entre les ministères, chargés de la conception et de l'évaluation des politiques publiques, et les agences exécutives, qui sont responsables de la mise en œuvre de certaines politiques publiques

Tableau 8 : Architecture administrative des Pays-Bas

Échelon	Compétences
Administration centrale : douze ministères sous le gouvernement de coalition de Mark Rutte	Conception et évaluation des politiques publiques nationales (par exemple : politique économique, politique internationale, politique fiscale, défense nationale)
Agences exécutives et agences indépendantes	Mise en œuvre de politiques publiques et fonctions consultatives ou de régulation (par exemple, distribution de subventions aux entreprises, versement des prestations sociales et des retraites, indemnisation et placement des demandeurs d'emploi)
Douze provinces	Responsabilités de planification de l'aménagement du territoire, d'infrastructures, et de coordination des politiques de la jeunesse, de santé, de culture et du sport
66 waterings	Organismes de gestion de bassin hydrographique : police de l'eau, gestion de l'eau, barrages et infrastructures
429 communes	Prestations des services de proximité : affaires sociales, santé, enseignement, culture et sports

Source : Mission IGF.

³ A+O fonds Gemeenten, *Monitor Gemeenten 2009*, 17 août 2010.

1.1.2.1. À l'échelon central de l'État, le nombre de ministères est limité

Les ministères sont chargés de la conception et de l'exécution des politiques publiques. Depuis 2003, date de nomination du premier gouvernement Balkenende, **le nombre de ministères et de secrétariats d'État est resté relativement stable et limité**. Sous le gouvernement Balkenende IV (2007 à 2010), les Pays-Bas comptaient treize ministères et seize secrétariats d'État.

Encadré 1 : Des gouvernements Balkenende au gouvernement Rutte

Le 27 mai 2003, la Reine nomme officiellement le gouvernement Balkenende II, dirigé par Jan Peter Balkenende et constitué d'une coalition des chrétiens démocrates (CDA), des libéraux (VVD) et des sociaux-libéraux (D66).

Fin juin 2006, soit un an avant les élections législatives de 2007, le gouvernement Balkenende II est contraint à la démission en raison du retrait de la coalition du parti D66, provoqué par le débat sur la nationalité de la députée Ayaan Hirsi Ali. Début juillet 2006, les partis politiques CDA et VVD décident de former le gouvernement minoritaire Balkenende III.

Le 22 novembre 2006, des élections législatives ont eu lieu et le 22 février 2007, la reine nomme officiellement le gouvernement Balkenende IV, constitué d'une coalition entre le CDA, le parti travailliste (PvdA) et de l'Union chrétienne (CU). À la suite de dissensions au sujet de la participation néerlandaise aux opérations militaires en Afghanistan, les travaillistes quittent la coalition le 20 février 2010, provoquant la chute du gouvernement Balkenende IV.

Les élections du 9 juin 2010 ont porté au pouvoir une coalition formée des libéraux (VVD) et des chrétiens démocrates (CDA), sous la direction de Mark Rutte du VVD. Minoritaire à la chambre basse, ce gouvernement bénéficie du soutien du parti d'extrême droite de Geert Wilders (PVV). Le gouvernement Rutte a été nommé par la Reine le 10 octobre 2010.

Depuis sa nomination le 10 octobre 2010, le gouvernement de Mark Rutte a entrepris de réorganiser les périmètres ministériels afin d'en réduire le nombre :

- ◆ le ministère des affaires économiques et le ministère de l'agriculture, de la nature et de la qualité alimentaire fusionnent pour créer le ministère des affaires économiques, de l'agriculture et de l'innovation ;
- ◆ le ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement et le ministère des transports et des voies d'eau sont rassemblés pour créer le ministère des infrastructures et de l'environnement ;
- ◆ certaines compétences du ministère de l'intérieur et des relations au sein du Royaume sont transférées au nouveau ministère de la sécurité et de la justice, tandis que le logement et l'intégration relèveront désormais du ministère de l'Intérieur. En outre, les postes sans portefeuille de ministre de l'aide au développement, de ministre de l'habitat, des quartiers et de l'intégration et de ministre de la jeunesse et de la famille disparaissent, tandis qu'un ministre sans portefeuille se voit chargé de l'immigration et de la politique d'asile dans le cadre du ministère de l'intérieur.

Encadré 2 : Réorganisation administrative : les projets du gouvernement de coalition de Mark Rutte

Le gouvernement de coalition de Mark Rutte s'est fixé comme objectif de réaliser une nouvelle administration, une administration de services, à la structure réduite et plus efficace, avec des moyens financiers et humains plus réduits,

Le nouveau gouvernement proposera ainsi différentes mesures visant à recentrer chaque niveau d'administration sur ses tâches principales (deux niveaux d'administration maximum interviennent sur un même sujet), en restant le plus près possible de l'utilisateur. Les principales mesures proposées s'inspirent du rapport d'économies rendu par la commission interministérielle de révision des dépenses publiques (*cf. infra*) mise en place par le précédent gouvernement, notamment des économies pour les fonds des communes et des provinces.

Au niveau de l'État central, les ministères, les autorités administratives indépendantes et les agences de l'État devront économiser non seulement les 231 M€ prévus par le budget du gouvernement démissionnaire du mois de septembre 2010, mais en outre près de 4,5 % de leur budget de fonctionnement sur la période 2013/2015 (à raison de -1,5 % par an), soit **0,7 Md€**. Les économies sont réparties par division ministérielle, notamment au moyen d'une nouvelle répartition de leurs prérogatives, ou la suppression de certaines fonctions. Par exemple, la nouvelle organisation au sein du ministère des affaires sociales, qui regroupe désormais une partie du ministère de la jeunesse et de la famille et la tutelle de l'organisme d'assurance chômage UWV, devrait générer une économie de 288 M€ d'ici 2015.

Au niveau local, la réorganisation de la structure administrative locale (communes, provinces, syndicat des eaux), repose essentiellement sur la décentralisation en faveur des communes et, dans une moindre mesure, des provinces (projet de recentrer les fonctions des provinces sur les aspects économiques, l'environnement en général, soit près d'1 M€ d'économies), avec pour effet recherché, une diminution du nombre de fonctionnaires à tous les niveaux. Alors que de nouveaux transferts de compétence vers les communes sont envisagés dans le cadre de l'accord de coalition (notamment dans le domaine de l'emploi, de la jeunesse et de la santé, *cf. infra*), l'association des communes néerlandaises (VNG) et le gouvernement étaient encore, à la date de la mission, en négociation pour déterminer les conditions budgétaires des transferts.

1.1.2.2. Les agences sont chargées de la mise en œuvre de certaines politiques publiques

Dans un rapport de 1991, *Developing management*, le gouvernement préconisait la création d'agences exécutives afin d'améliorer les performances des ministères et accroître l'efficacité des services publics. La transformation de services ministériels en agences exécutives devait être favorisée dès lors que trois conditions étaient remplies :

- ◆ les produits et services rendus par les agences doivent être mesurables ;
- ◆ la pertinence de la création d'une agence doit être évaluée par un rapport d'audit indépendant ;
- ◆ la preuve devait être apportée que la création d'une agence permettrait une meilleure efficacité et une meilleure maîtrise des coûts dans le service rendu.

Le ministère des finances fait état d'une augmentation du nombre d'agences exécutives de 22 en 2000 à 44 en 2010. En 2009, elles employaient près de 50 000 ETP.

Annexe VII

Tableau 9 : Effectifs employés par les agences néerlandaises en 2007 et en 2009

Ministère de tutelle	Effectifs (en ETP, 2007)	Effectifs (en ETP, 2009)
Intérieur et relations du Royaume	1 891	1 811
Affaires étrangères	3 201	3 052
Affaires économiques	2 314	2 229
Finances	1 091	1 104
Justice	1 971	1 933
Agriculture, nature et qualité alimentaire	1 573	1 668
Éducation, culture et science	8 991	8 460
Affaires sociales et emploi	20 848	20 885
Transports et voies d'eau	3 427	3 335
Logement, l'aménagement du territoire et environnement	2 072	2 063
Santé, bien-être et sport	3 524	2 971
Total	50 903	49 511

Source : Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Arbeidszaken Publieke Sector, "Kerngegevens Personeel Overheid en Onderwijs", décembre 2010.

L'autonomie d'une agence est plus élevée qu'une simple direction d'un ministère gestionnaire, dans les limites fixées par le document cadre élaborée avec la tutelle :

- ◆ l'autonomie de gestion du directeur d'agence concerne l'utilisation des ressources, le recrutement du personnel et les investissements ;
- ◆ les relations entre l'agence et le ministère sont fixées par un document cadre qui précise les droits et obligations de chacun. Ce document rappelle que le ministère est responsable devant le Parlement de l'action de l'agence. De fait, les agences ne sont pas dotées de la personnalité morale et rencontrent régulièrement le secrétaire général de leur ministère de tutelle. Les documents cadres sont transmis pour information au Parlement sans obligation de publication. Par ailleurs, les agences publient un rapport d'activité annuel et transmettent leurs données financières aux ministères pour les inclure dans leurs propres bilans.

La comptabilité des agences se fonde sur la comptabilité des entreprises. Les agences disposent d'une comptabilité patrimoniale et d'une comptabilité analytique leur permettant de mieux suivre leurs coûts. Les comptes des agences sont audités par le département d'audit des ministères gestionnaires qui certifient leurs comptes. La comptabilité analytique permet aux agences de demander aux ministères le remboursement des frais de gestion pour la réalisation des programmes qu'elles effectuent pour le compte de ces ministères.

1.1.3. Les organisations politiques et syndicales participent à une culture du dialogue entre la puissance publique et la société civile

1.1.3.1. Les partis politiques sont amenés à former des coalitions

L'élection à la chambre basse du parlement s'effectuant au scrutin proportionnel, les partis politiques sont conduits à former des coalitions.

Les principaux partis politiques néerlandais sont :

- ◆ le *Partij van de Arbeid* (PvdA), le parti travailliste ;
- ◆ le *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie* (VVD), le parti libéral ;
- ◆ le *Partij voor de Vrijheid* (PVV), le parti de la liberté (extrême droite) ;
- ◆ le *Christen Democratisch Appel* (CDA), le parti chrétien-démocrate ;

Annexe VII

- ◆ les *Democraten 66* (D66), le parti social-libéral ;
- ◆ les *Groen Links* (GL), le parti écologiste ;
- ◆ le *Socialistische Partij* (SP), le parti socialiste.

Dès les résultats des élections connues, le Souverain nomme un ou plusieurs « informateur(s) », chargé(s) de mener les consultations auprès des principaux partis susceptibles de former une alliance. Lorsqu'un accord est conclu, le Souverain nomme un « formateur », chargé de constituer le gouvernement et qui sera désigné Premier ministre.

Les coalitions gouvernementales donnent lieu à la rédaction d'accord de coalition, qui reflète les consensus nécessairement obtenus entre les différents partis membres de l'alliance.

1.1.3.2. Les syndicats jouent un rôle important dans les décisions socio-économiques

Les représentants des intérêts socio-économiques sont associés au processus de décision.

Dans le cadre du modèle de concertation sociale néerlandais, le modèle *polder*⁴, mis en place depuis 1982 (accords de Wassenaar), les syndicats assurent la défense collective des intérêts professionnels et économiques de leurs adhérents et peuvent formuler des avis à tous les niveaux sur les orientations stratégiques du gouvernement et les développements importants. Toute réforme du système de protection sociale fait l'objet de discussions entre les partenaires sociaux.

Encadré 3 : Les principaux syndicats néerlandais

Les Pays-Bas se caractérisent par un taux élevé de syndicalisation : 90 % des entreprises, 80 % des agriculteurs et 27 % des travailleurs salariés. Au principal syndicat patronal s'ajoutent des syndicats de travailleurs de tradition laïque ou confessionnelle.

Le **VNO-NCW** a été créé suite à la fusion intervenue en 1996 entre l'association des entrepreneurs néerlandais (*Verbond van Nederlandse Ondernemingen*) et l'association confessionnelle des patronats chrétiens (*Nederlands Christelijk Werkgeversverbond*). Il comporte 160 associations de branches représentant 115 000 entreprises. Les autres syndicats patronaux partenaires du VNO-NCW sont la fédération des petites et moyennes entreprises (MKB- Nederland) et le syndicat agricole et horticole (LTO-Nederland).

D'origine laïque et socialiste, la **FNV** (*Federatie Nederlandse Vakbeweging*) est la plus importante confédération syndicale, avec 1,2 million de membres (soit 63 % des syndiqués). Elle regroupe 17 organisations syndicales indépendantes représentant la majorité des secteurs d'activité.

La **CNV** (*Christelijk Nationaal Vakverbond*) est une fédération syndicale de tradition chrétienne. Elle regroupe onze organisations syndicales représentant l'ensemble des secteurs d'activité. La CNV compte près de 350 000 membres.

La **MHP** (*Vakcentrale voor middengroepen en hoger personeel*) est la confédération syndicale des cadres moyens et supérieurs. La MHP compte 135 000 membres et regroupe cinq organisations syndicales.

⁴ Le mot *polder*, littéralement « terre endiguée », désigne une étendue artificielle de terre dont le niveau est inférieur à celui de la mer. Les polders sont réalisés par drainage provoquant l'assèchement de marais, estuaires, lacs ou zones littorales. La réalisation d'opérations de drainage et d'ouvrages de protection contre les inondations a rendu nécessaire une coopération précoce entre les différentes composantes de la société néerlandaise, dès le Moyen-Âge. Par extension, le modèle *polder* désigne la concertation entre le gouvernement et les partenaires sociaux.

Le dialogue social se matérialise aux Pays-Bas par une pratique de concertation régulière qui comporte deux rencontres biennuelles entre le gouvernement et les partenaires sociaux : la « concertation d'automne » (*najaarsoverleg*) et la « concertation de printemps » (*voorjaarsoverleg*). Au cours de ces rencontres sont négociés entre le gouvernement, le patronat et les syndicats les éléments clés de la politique économique et sociale (rémunérations salariales, régimes sociaux et sécurité sociale). Ces rencontres se concluent par des accords qui lient l'ensemble des participants, gouvernement et partenaires sociaux. Ainsi, la concertation d'automne de 2008 a débouché sur un accord global sur une réforme du marché du travail, avec une augmentation des minima sociaux, la suppression de certaines cotisations chômage et la modération des revendications salariales pour l'année 2009.

1.1.4. La fonction publique a fait l'objet de réformes récurrentes depuis les années 1990 visant à l'harmoniser et à la rapprocher du droit du travail privé

Les fonctionnaires sont protégés par l'article 109 de la Constitution : « *la loi règle le statut des fonctionnaires. Elle fixe également des règles relatives à leur protection dans le travail et à la participation* ». **En pratique, les agents publics ne sont pas placés dans une situation statutaire : ils bénéficient d'un contrat proche du contrat de droit privé**, mais disposent toutefois de certaines garanties, variables selon les structures (droits à congé, âge de la retraite, etc.).

Il n'existe pas de distinction statutaire entre les agents de l'État et les agents des collectivités locales. Les agents des hôpitaux sont des agents de droit privé. Cependant, les fonctionnaires sont regroupés par catégories d'agents publics qui s'inscrivent dans un cadre de référence unique de rémunérations :

- ◆ les huit principales catégories de fonctionnaires concernent les agents publics de l'État, de l'éducation, des provinces, des communes, des waterings, de la police, de la magistrature, de la défense et une neuvième catégorie spécifique pour les maires et les échevins. Il n'existe pas d'équivalents du grade et de l'emploi au sein de ces catégories ;
- ◆ il existe un cadre de référence unique, composé de 19 échelons hiérarchiques qui correspondent à des fourchettes de rémunérations.

Tableau 10 : Effectifs de l'emploi public aux Pays-Bas (en nombre d'agents)

Secteur	2003	2009
Administration centrale	116 840	115 290
Communes	170 030	155 650
Provinces	12 720	11 970
Magistrats	2 850	3 360
Waterings (organismes de gestion de l'eau)	9 250	9 240
Enseignants et centres de recherches	379 820	403 600
Défense	71 450	68 220
Police	54 530	60 010
Total	817 490	849 880

Source : Ministère néerlandais de l'intérieur et des relations du Royaume, mars 2011.

Depuis 1994, le gouvernement néerlandais s'est attaché à réformer la fonction publique : en échange d'un rapprochement des contrats des agents publics avec les contrats privés, le rôle des syndicats a été revalorisé. Ainsi, le système de retraite de la fonction publique a été aboli pour s'aligner sur celui des salariés du secteur privé, de même que la réglementation relative aux conditions de travail a été alignée sur le secteur privé. L'accord des syndicats est désormais nécessaire pour toute évolution relative aux conditions d'emploi des agents publics.

Le gouvernement de coalition conduit par Mark Rutte a annoncé un report de l'âge de la retraite légale à 66 ans en 2020 avec une clause de rendez-vous quinquennal afin d'adapter l'âge de la retraite aux évolutions de l'espérance de vie. Cette annonce reprend les dispositions de l'accord social de juin 2010 entre les partenaires sociaux qui, comme prévu, a servi de guide pour un compromis entre le VVD qui souhaitait élever l'âge de départ en retraite à 67 ans, et ses partenaires de coalition, plus prudents sur le sujet.

1.2. Cadrage macro-économique : évolution de la situation des finances publiques du pays

1.2.1. Avec une croissance négative de -3,9 % du PIB en 2009, la crise économique en a eu un fort impact sur les finances publiques des Pays-Bas, avec un déficit public de -5,4 % en 2009

En 2008, la crise financière et la chute du commerce mondial ont fortement impacté une économie néerlandaise largement ouverte sur l'extérieur. Entrée en récession au troisième trimestre 2008, l'économie néerlandaise en est officiellement sortie au troisième trimestre 2009. Après deux premiers trimestres à respectivement -2,6 % et -1 % de croissance, l'économie néerlandaise a profité du rebond du commerce mondial pour atteindre 0,6 % et 0,5 % de croissance aux troisième et quatrième trimestres. Cette sortie de récession n'a pas empêché les Pays-Bas d'enregistrer une croissance négative historique de - 3,9 % sur l'ensemble de l'année 2009.

Dans le cadre de la réponse coordonnée européenne, le gouvernement néerlandais a présenté un plan de relance en mars 2009. Le paquet de stimulation budgétaire mis en œuvre par le gouvernement en 2009 et 2010 aurait permis selon le bureau de planification centrale (CPB) d'amortir la chute de l'activité de 0,75 point de PIB en 2009 et de gagner 0,5 % de PIB en 2010. Les plans de relance mis en place dans les autres États-membres auraient permis également de gagner 0,75 % de PIB en 2009.

Tableau 11 : Évaluation de l'impact sur l'économie néerlandaise des mesures prises contre la crise

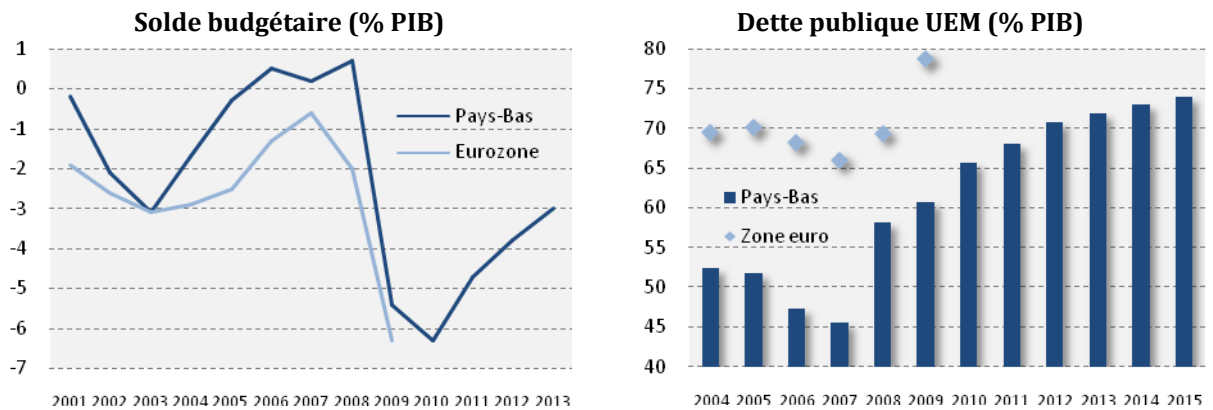
	Croissance (% PIB)		Chômage		Solde budgétaire (% PIB)	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Plan de relance néerlandais	+0,75	+0,5	-50 000	-75 000	-0,75	-0,75
Relance des autres pays de la zone euro	+0,75	-0,25	-25 000	-25 000	+0,25	+0,5
Règles budgétaires assouplies	+0,75	+2	-150 000	-150 000	-1,75	-3

Source : Service économique de la Haye, Bureau de la planification centrale.

Les résultats du premier trimestre 2010 ont confirmé la tendance d'une reprise assez lente, les Pays-Bas affichant 0,3 % de croissance trimestrielle. Le CPB a publié le 23 juin 2010 ses nouvelles prévisions économiques de court terme. Les prévisions de croissance du PIB sont revues légèrement à la baisse d'un quart de point à 1,25 % pour 2010 et 1,75 % en 2011, se rapprochant ainsi des projections des institutions internationales (Commission européenne, FMI, OCDE). Pour mémoire, la Commission européenne anticipe une croissance de la zone euro de 1 % en 2010 et 1,5 % en 2011.

La crise économique et financière a provoqué une détérioration budgétaire très importante. À partir d'un solde budgétaire en excédent en 2008 (+0,7 % PIB), les Pays-Bas enregistrent un déficit de 5,3 % PIB en 2009. La crise a particulièrement affecté les rentrées fiscales (-3,3 % PIB) et les recettes gazières (-1 % PIB). Les dépenses ont augmenté sous l'effet du plan de relance, des intérêts supplémentaires de la dette (0,2 % PIB), et de l'augmentation des contributions sociales et des dépenses chômeurs, temporairement non soumis aux plafonds budgétaires pluriannuels. Enfin, les collectivités territoriales ont été autorisées à creuser un déficit de 0,6 % PIB en 2009 et 0,7 % PIB en 2010.

Graphique 1 : Solde budgétaire et dette publique au sens de Maastricht (en pourcentage du PIB)



Source : Service économique de La Haye, Eurostat et CPB⁵.

Principalement sous l'effet des interventions de l'État pour garantir la stabilité du secteur financier à partir de l'automne 2008 pour presque 14 % PIB au total, la dette publique est passée de 45,5 % PIB en 2007 à 58 % en 2008. Le déficit budgétaire entretiendra sur une dette publique qui s'établit à près de 61 % pour 2009 et à 66,9 % en 2010, contre 45,3 % avant la crise.

Tableau 12 : Principaux indicateurs économiques des Pays-Bas

Évolution en glissement annuel, en %	2007	2008	2009	2010*	2011*
Croissance du PIB	3,6	1,9	-3,9	1,7	1,5
Inflation (IPC - fin de période)	1,6	2,5	1,2	1,2	1,5
Chômage (taux, calcul national)	4,5	3,9	4,9	5,5	5,0
Prélèvements obligatoires (% PIB)	38,9	39,1	38,2	37,9	38,5
Dette publique UEM (% PIB)	45,5	58,2	60,8	64,6	66,9
Solde budgétaire UEM (% PIB)	0,2	0,7	-5,4	-5,8	-4,1

Source : CPB décembre 2010, * projections

Les Pays-Bas se distinguent par l'un des taux de chômage les plus faibles en Europe, ayant peu augmenté pendant la crise. Il est passé de 3,9 % en 2008 à 5,1 % en septembre 2010 (4,4 % selon Eurostat).

⁵ CPB, Economische Verkenning 2011-2015.

1.2.2. Dans ce contexte, le nouveau gouvernement néerlandais s'est engagé dans une importante démarche de consolidation budgétaire, avec un objectif de redressement budgétaire de 18 Md€, soit 3 % du PIB, d'ici 2015

Le gouvernement de Mark Rutte s'est engagé dans une démarche de consolidation budgétaire nette de 18 Md€ (3 % PIB) d'ici 2015. Après une campagne électorale dominée par la question du redressement des finances publiques, le parti conservateur avait initialement prévu un effort de restriction budgétaire de 20 Md€⁶. Le chiffre de 18 Md€ finalement arrêté dans le cadre de l'accord de coalition correspond à l'effort de consolidation budgétaire nécessaire pour respecter les engagements européens des Pays-Bas dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance (PSC)⁷. Il se décompose en 14,83 Md€ de consolidation nette d'ici 2015, s'ajoutant aux 3,14 Md€ annoncés par le gouvernement Balkenende IV sortant, dans la cadre du PLF 2011.

L'effort de consolidation annoncé par la coalition porte essentiellement sur la réduction des dépenses publiques et la diminution du périmètre d'intervention de l'État (réduction d'effectifs publics, réduction des dépenses d'interventions, redéfinition des ambitions internationales du pays). Cette diminution des dépenses de l'État s'accompagne d'une réduction de certaines niches fiscales, d'un transfert important de la charge des dépenses de santé sur les ménages et d'une légère diminution de la fiscalité nette sur les entreprises. Le CPB qui a calculé l'effet macro-économique *ex post* de ces mesures considère que 40 % de la consolidation sera réalisée par une augmentation relative des charges sur les ménages.

Tableau 13 : Consolidation budgétaire de l'accord de coalition, principales mesures (en Md€)

Type de mesure	2011	2012	2013	2014	2015
Réduction des dépenses publiques	1,54	5,60	9,38	13,36	18,26
Réduction des dépenses d'administration centrale	0,20	1,17	2,74	4,10	6,14
Gel salarial fonction publique	0,79	0,81	0,83	0,86	0,87
Diminution des allocations redistributives	-0,04	1,48	2,72	3,59	4,34
Diminution des subventions	0,17	0,50	0,84	1,13	1,38
Réduction des dépenses liées à la coopération internationale (réduction de l'APD et des transferts à l'UE)	0,41	0,91	0,75	1,79	1,86
Réduction des dépenses de santé	0,01	0,25	0,38	0,67	2,09
Autres mesures de réduction des dépenses	0,00	0,48	1,12	1,22	1,58
Augmentation des dépenses publiques	-0,48	-2,22	-3,24	-3,89	-4,79
Dépenses de santé	-0,01	-1,17	-1,50	-1,81	-2,14
Dépenses de sécurité	-0,40	-0,42	-0,44	-0,46	-0,47
Dépenses d'immigration et d'intégration	-0,05	-0,07	-0,09	-0,10	-0,05
Dépenses d'infrastructures	-	-	-0,10	-0,20	-0,50
Dépenses d'éducation	-	-0,54	-0,98	-1,10	-1,33
Autres mesures	-0,02	-0,02	-0,13	-0,22	-0,30
Augmentation des recettes fiscales	0,38	0,77	1,47	2,22	1,34
Total de la consolidation du programme de coalition	1,44	4,15	7,61	11,69	14,81
<i>Pour mémoire, consolidation prévue par le PLF 2011</i>	<i>1,43</i>	<i>2,36</i>	<i>2,79</i>	<i>2,97</i>	<i>3,14</i>
Total de la consolidation budgétaire	2,87	6,51	10,40	14,66	17,95

Source : Accord de coalition « Liberté et responsabilité », annexe budgétaire. Disponible sur le site du gouvernement néerlandais : http://www.government.nl/Government/Coalition_agreement.

⁶ CPB, *Keuzes in Kaart 2011-2015*, avril 2010.

⁷ Ce chiffre est le résultat d'une étude technique du mois d'avril 2010. Il résulte de l'application des engagements européens du pays dans le cadre du PSC : consolidation budgétaire équivalente à 0,75 % du PIB pour 2011, 2012 et 2013 conformément à la procédure pour déficit excessif (pour revenir sous la barrière des 3 %) et 0,5 % au-delà conformément aux objectifs de moyen terme des Pays-Bas (solde structurel entre 0,5 % et -0,5 % PIB), soit 3,25 % PIB sur la période 2011-2015. Studiegroep Begrotingsruimte, *Rapport 13*, avril 2010, pp.13-14.

Annexe VII

Si l'objectif de consolidation porte sur l'ensemble de la période, le nouveau gouvernement souhaite débiter cet effort dès 2011 avec une diminution supplémentaire de la dépense publique de 1,5 Md€ (0,2 % PIB) par rapport au PLF 2011. Ce dernier prévoyait déjà un début de consolidation de 1,4 Md€.

Tableau 14 : Évolution du solde budgétaire sur la période

En % PIB	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Solde UEM (prévision de mars 2010*)	-6,3	-4,9	-3,8	-3,0	-3,0	-2,9
Solde UEM (prévision de septembre 2010**)	-5,8	-3,9	-3,1	-2,3	-2,4	-2,3
Consolidation accord de coalition	-	0,4	0,6	1,1	1,3	1,5
Solde UEM	-5,8	-3,5	-2,5	-1,2	-1,1	-0,7

*Source : CPB note 2010/33, *Economische Verkenning 2011-2015, **MEV 2011*

Le nouveau gouvernement souhaite également rétablir des règles budgétaires strictes après la parenthèse du plan anti-crise :

- ◆ les dépenses conjoncturelles, dépenses chômage comprises, devraient de nouveau entrer dans les plafonds budgétaires pluriannuels⁸ ;
- ◆ l'ancien « seuil d'alerte » de 2 % de déficit devrait être remplacé par un seuil « automatique » de correction en cas de déviation de plus d'un point de la trajectoire budgétaire de moyen terme ;
- ◆ enfin le gouvernement s'est engagé en cas d'excédent budgétaire à attribuer 50 % de cet excédent au désendettement et 50 % à un allègement de charges.

De nombreux analystes, dont le CPB, se montrent très réservés sur la faisabilité pratique d'une réduction des coûts de la fonction publique de cette ampleur. Dans son analyse, le CPB limite à 2 Md€ les économies réalisables par ce biais d'ici 2015, considérant que cet objectif maximal est déjà « très ambitieux », compte tenu des efforts de rationalisation réalisés sur les quatre dernières années. En outre, l'effort de réduction des dépenses publiques affecte en pratique fortement les communes⁹, échelon principal d'exécution de nombreuses politiques publiques.

⁸ L'OCDE s'était notamment prononcé contre cette réintégration afin de limiter la forte pro-cyclicité du budget néerlandais (OCDE, *EDR Netherlands*, juin 2010).

⁹ Selon le CPB, ce sont 1,6 Md€ sur les 2,5 Md€ d'effort dans ce domaine qui sont directement imputable au budget des communes.

2. La stratégie néerlandaise de modernisation de l'État repose sur une simplification et une amélioration de la qualité du service public qui s'appuie sur le développement d'une administration électronique complète et efficace

2.1. La simplification administrative aux Pays-Bas a visé dans un premier temps la réduction quantitative des charges administratives en direction des entreprises et des citoyens sur la base du modèle des coûts standard, avant d'adopter une dimension plus qualitative

Le programme de réduction des charges administratives a visé dans un premier temps (dès 2000) les entreprises, avant d'être progressivement étendu aux citoyens et à l'administration publique. Ces programmes initiaux étaient fondés dans une large mesure sur une mesure quantitative de la réduction des charges (par exemple, un objectif de réduction de 25 % pour les entreprises entre 2004 et 2007, soit 4,1 Md€).

Toutefois, face aux limites rencontrées par l'application du modèle de coûts standard (*Standard Cost Model*) à la simplification administrative en direction des citoyens, les autorités néerlandaises ont adopté, à partir de 2007, une approche plus quantitative de la réduction des charges administratives pour les citoyens.

2.1.1. La réduction des charges administratives des entreprises est un objectif constant des coalitions gouvernementales, dont la réalisation repose sur une méthodologie élaborée qui a permis de les réduire de 4,1 Md€ entre 2004 et 2007

2.1.1.1. Les objectifs ambitieux de réduction des charges administratives des entreprises se fondent sur une méthodologie d'évaluation des coûts liés aux obligations d'informations administratives d'origine néerlandaise, le *Standard Cost Model*

La réduction des charges administratives pour les entreprises est un levier important de la réforme de l'État aux Pays-Bas depuis les années 1990, dans un contexte de prise de conscience de la nécessité d'améliorer constamment la compétitivité économique du tissu des entreprises.

- ◆ dès les années 1990, le gouvernement néerlandais s'est attaché à développer une politique visant à réduire les charges administratives pesant sur les entreprises de manière significative ;
- ◆ depuis 2003, l'objectif général de réduction des charges pour les entreprises et les citoyens figure dans les programmes gouvernementaux de coalition :
 - le gouvernement Balkenende II (2003/2007) s'était fixé comme objectif une baisse de 25 % des charges administratives pour les entreprises ;
 - le gouvernement de coalition Balkenende IV (2008/2010) a reconduit ces objectifs, de même que l'actuel gouvernement Rutte (2010/205).

Afin de réaliser cet objectif, une méthodologie d'évaluation des charges administratives pesant sur les entreprises a été développée dans un premier temps, le *Standard Cost Model* (SCM). Cette méthodologie a ensuite été reprise par de nombreux États, dont la France et le Royaume-Uni, ainsi que par la Commission européenne dans son programme de réduction des charges administratives dans le cadre de son initiative « Mieux légiférer », qui vise à réduire le poids des contraintes réglementaires d'origine communautaires sur les entreprises¹⁰.

Encadré 4 : Une méthodologie d'évaluation des charges administratives pesant sur les entreprises d'origine néerlandaise : le *Standard Cost Model*

Les charges administratives correspondent aux coûts supportés par les entreprises afin de remplir les « obligations d'information » des administrations publiques qui résultent des lois et règlements en vigueur. Après avoir déterminé la définition des charges administratives, une commission a été chargée par le gouvernement de proposer une méthodologie de chiffrage du coût des charges administratives supportées par les entreprises.

La recherche d'une définition commune des charges administratives a permis d'identifier les obligations administratives correspondant à une contrainte supplémentaire pour les entreprises.

La définition des charges administratives aux Pays-Bas est similaire à celle de la France, c'est à dire qu'elle recouvre l'ensemble des coûts engagés par les entreprises pour satisfaire aux obligations d'information découlant des législations et réglementations imposées par le gouvernement.

Par exemple, en matière de règles d'hygiène et de sécurité sur les lieux de travail, les investissements d'hygiène et de sécurité ne sont pas considérés comme des charges administratives. En revanche, le fait d'adresser à l'administration une déclaration de conformité aux normes occasionne un coût qui constituant une charge administrative. Les charges supportées à ce titre concernent toutes les opérations de collecte, d'exploitation, de mise en forme, de communication et de conservation de l'information.

Cette définition se heurte toutefois à la prise en compte des charges mixtes. En effet, ces coûts de comptabilité, d'enregistrement des salaires et de facturation sont à la fois des dépenses professionnelles indispensables à la gestion d'une entreprise et des dépenses liées à des obligations fiscales : notamment l'obligation de déposer une déclaration de résultat, une déclaration des salaires versés, ou encore les mentions obligatoires d'une facture. **Le choix adopté par les Pays-Bas est celui d'une définition restrictive des charges administratives** : seules les charges étant liées en totalité (100 %) à une obligation administrative sont comptabilisées, ce qui exclut par exemple l'obligation d'établissement d'une facture (25 % d'origine administrative).

Une méthodologie de chiffrage a ensuite été proposée par une commission interministérielle : le modèle d'évaluation des charges administratives (*Standard Cost Model*).

Pour mener à bien la définition d'une méthodologie partagée, une commission interministérielle (IPAL) fondée en septembre 2003 pour une durée de quatre et regroupant 17 représentants issus de tous les ministères a élaboré un modèle standard d'évaluation des charges administratives (*Standard Cost Model*). Les obligations d'information pesant sur les entreprises ont été réparties en 17 catégories définies en type d'activités. À titre d'exemple, en matière fiscale, deux d'entre elles peuvent être sélectionnées :

- la déclaration d'opérations, catégorie à laquelle peuvent être rattachées les déclarations d'impôt. Les actions associées à cette obligation sont la collecte de l'information, l'établissement, la transmission et l'archivage de la déclaration ;
- l'inspection, catégorie à laquelle peuvent être rattachés les contrôles fiscaux externes. Les actions associées sont la collecte de l'information en vue du contrôle, l'accueil de l'inspection, la discussion des résultats du contrôle.

¹⁰ Au cours de sa présidence du Conseil de l'Union européenne en 2004, les Pays-Bas ont fait progresser au niveau européen leur approche de la réduction des charges administratives. Le programme européen de réduction des charges administratives adopté en 2007 repose ainsi sur le SCM : http://ec.europa.eu/entreprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/index_fr.htm.

Annexe VII

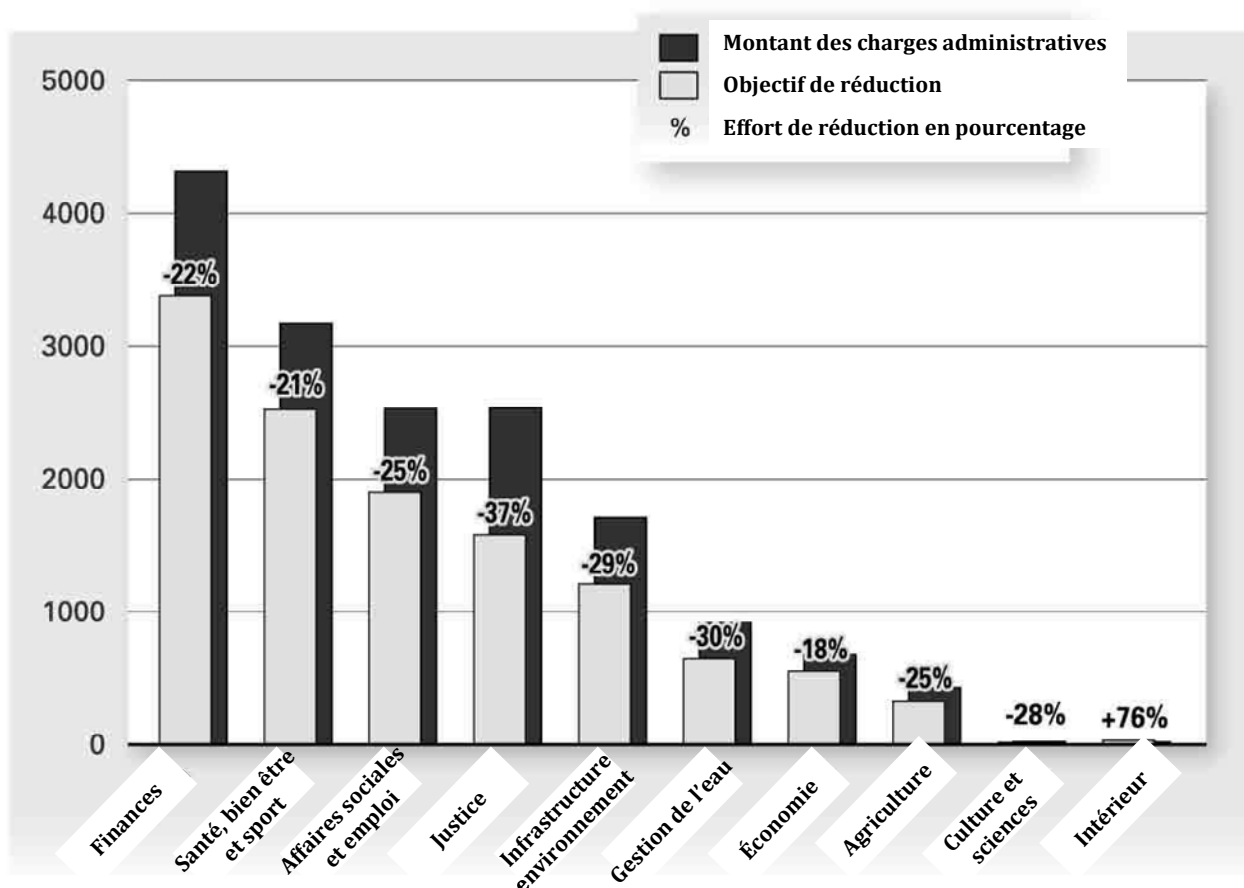
Au sein de chacune de ces catégories, le montant total des charges administratives est égal au coût des actions d'information multiplié par la quantité :

- le coût est obtenu en multipliant le temps passé par un tarif horaire. Le tarif horaire est soit celui du consultant externe, soit celui du salarié de l'entreprise majoré d'une quote-part des frais généraux. Le temps passé est déterminé forfaitairement (exemple, une minute pour expédier une déclaration) ou expérimentalement (dans certains cas, le temps passé pour une action donnée a été chronométré) ;
- la quantité est déterminée en multipliant la fréquence de la formalité à effectuer par le nombre d'entreprises concernées.

À l'aide du modèle standard, les charges administratives pesant sur les entreprises ont été estimées au 31 décembre 2002 à 16,4 Md€. Quatre ministères étaient alors à l'origine de plus de 75 % des charges supportées par les entreprises :

- ◆ le ministère des finances, avec plus de 4 Md€ ;
- ◆ le ministère de la santé, du bien être et des sports, avec 3 Md€ ;
- ◆ le ministère des affaires sociales et de l'emploi, avec 2,5 Md€ ;
- ◆ le ministère de la justice, avec 2,5 Md€.

Graphique 2 : Objectifs de réduction des charges administratives par ministère (période 2003/2007)



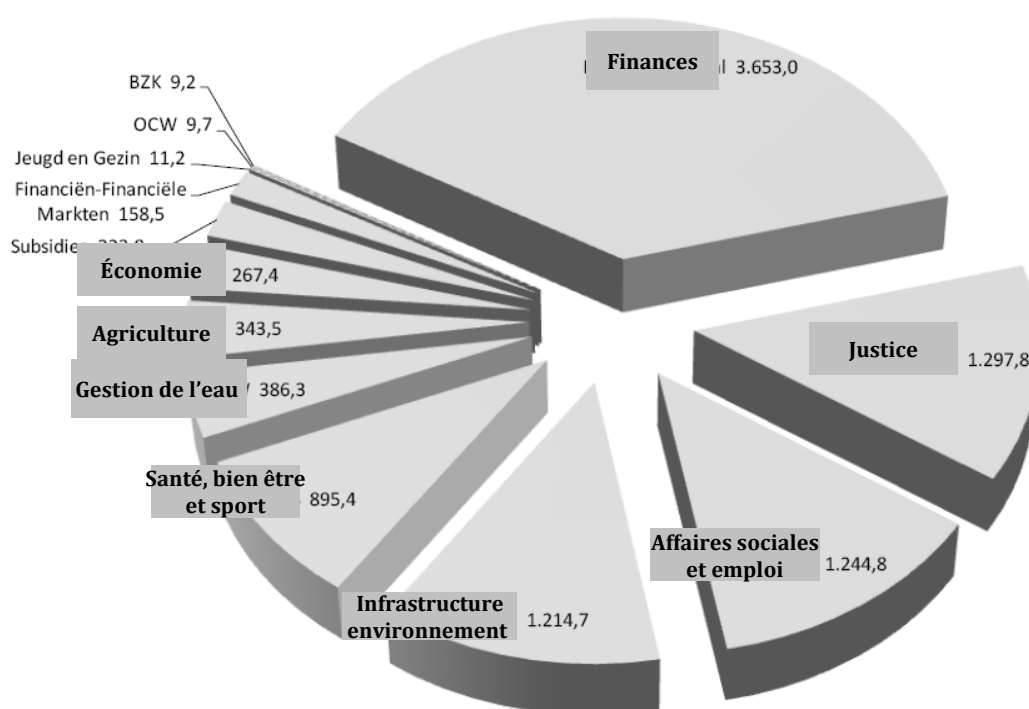
Source : Reducing the administrative burden on businesses, Rapport de la Cour des comptes néerlandaise, 2006.

Annexe VII

Dans le cadre du programme *Regeldruk Bedrijven* (réforme de la réglementation), le gouvernement Balkenende IV a renouvelé son approche de la réduction des charges administratives en approfondissant le programme de réduction des coûts et en élargissant le champ :

- ◆ en matière de réduction des charges administratives, **il s'était fixé l'objectif de réaliser à nouveau une réduction de 25 % sur la période 2007/2011**. Le montant de référence total des charges administratives avait été évalué au 1^{er} mars 2007 à 9,7 Md€¹¹, en diminution de plus de 3 Md€ par rapport au montant atteint suite à la réduction de la période précédente¹². Cette différence s'explique par un affinement de la définition des charges administratives. En effet, deux types d'obligations ont été exclus de la nouvelle mesure de base : d'une part, les obligations d'information aux tiers (d'entreprises à entreprises ou d'entreprises aux citoyens), d'autre part, les informations que les entreprises continueront de fournir, même en l'absence de législation ;
- ◆ par ailleurs, **le gouvernement s'est fixé des objectifs au-delà de la réduction des charges administratives**. Il compte ainsi réduire les coûts et investissements liés à la mise en conformité de l'activité économique à la réglementation (*compliance costs* : par exemple, lorsqu'une nouvelle réglementation prévoit la réalisation d'investissements supplémentaires dans une entreprise pour se conformer à des obligations de sécurité ou de respect de l'environnement) et limiter les coûts liés aux inspections.

Graphique 3 : Évaluation du montant des charges administratives pesant sur les entreprises par ministère en 2008 (en M€)



Source : *Nulmeting administratieve lasten bedrijven 2007, Overzichtsrapport, 16 oktober 2008.*

¹¹ *Nulmeting administratieve lasten bedrijven 2007, Overzichtsrapport, 16 oktober 2008.* Disponible sur le site : <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2009/08/19/nulmeting-administratieve-lasten-bedrijven-2007.html>.

¹² Soit 16,4 Md€ - 4,1 Md€ = 12,3 Md€.

L'objectif de réduction de 25 % des charges administratives est une cible de réduction nette, ce qui implique que toute nouvelle législation qui introduit des augmentations de charges doit s'accompagner d'une diminution correspondante des charges. En conséquence, chaque ministre souhaitant introduire de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires est tenu d'en évaluer l'impact en termes de charges administratives supplémentaires et de compenser l'augmentation de ces charges par des réductions correspondantes, afin de respecter l'objectif de réduction de 25 %. Une autorité administrative indépendante, ACTAL, évalue la sincérité des études d'impact proposées par les ministères.

Encadré 5 : Le rôle d'ACTAL dans le programme de réduction des charges administratives des entreprises

La commission ACTAL est une structure centrale du programme de simplification administrative néerlandais. Il s'agit d'une commission indépendante, composée de trois membres du directoire et de douze collaborateurs, qui conseille le gouvernement néerlandais sur l'impact de la législation existante et en projet sur les contraintes réglementaires pesant sur la société civile (entreprises, citoyens) et sur le secteur public.

Créée en 2000, ACTAL a vu le champ de ses missions progressivement étendu par le gouvernement, à mesure que la réduction de la pression administrative s'est imposée dans les priorités politiques :

- à l'origine, ACTAL n'était responsable en 2000 que de l'évaluation des études d'impact *ex ante* produites par le gouvernement et qui détaillaient l'impact sur les obligations réglementaires des administratives des projets de normes. En 2004, cette compétence a été étendue à des évaluations *ex post* de la pression réglementaire sur les entreprises ;
- depuis 2005, ACTAL se voit également confier l'évaluation *ex ante* et *ex post* des lois et règlements concernant les citoyens. L'objectif d'ACTAL est ainsi de conseiller le gouvernement sur la réduction des charges administratives pesant sur les citoyens, lors de l'examen des projets de normes comme à l'occasion d'analyse de législations existantes ;
- enfin, ACTAL a pour responsabilité depuis 2008 de conseiller les collectivités locales qui sollicitent son aide, sur une base volontaire, lorsqu'elles adoptent des projets de normes.

La méthodologie déployée par ACTAL est différente selon que la commission intervient *ex ante* ou *ex post* :

- tous les projets de normes qui entraînent un alourdissement des charges administratives supérieur à 10 000 € doivent être accompagnés d'une étude d'impact réglementaire établie selon le modèle de coûts standard et soumise à ACTAL. Dans un délai de quatre semaines, ACTAL se prononce sur la crédibilité de l'étude d'impact et émet également une opinion sur la pertinence de recourir à l'instrument réglementaire plutôt qu'à des options différentes (absence de régulation, auto-régulation par le secteur, par exemple). ACTAL est ensuite en mesure de donner quatre types d'opinions : soit un avis favorable (oui), soit un avis favorable sous réserve (oui, sous réserve), soit un avis plutôt défavorable qui implique des changements substantiels dans le projet (non, sous réserve), soit un avis complètement défavorable (non). Cet avis est joint au projet de texte et sert de base à la discussion politique au sein du conseil des ministres et au parlement ;
- par ailleurs, ACTAL conseil le gouvernement et le parlement sur l'impact de la pression réglementaire des lois et règlements en vigueur, selon deux modalités. Indirectement, ACTAL évalue les programmes d'action ministériels de réduction des charges administratives. Directement, ACTAL conduit ses propres recherches sur les charges administratives dans le stock de législation en vigueur et propose au gouvernement et au parlement les simplifications qui lui semblent les plus efficaces pour réduire la pression réglementaire.

La rigueur des travaux d'ACTAL a contribué à placer cette institution au cœur du processus législation et réglementaire néerlandais et ses opinions ont eu un impact important sur la réduction des charges administratives.

Tableau 15 : Opinions émises sur la pertinence et la qualité de l'évaluation des charges administratives des projets de texte

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Oui	6	19	34	25	12	23	7
Oui sous réserve	23	22	43	29	20	15	12
Non sous réserve	17	9	8	3	2	-	2
Non	-	-	7	-	3	2	2
Total des opinions émises	46	50	92	58	41	47	21

Source : Rapports d'activité d'ACTAL (2003 à 2009). <http://www.actal.nl>.

Enfin, l'approche néerlandaise s'appuie également sur l'identification par les destinataires des normes des contraintes législatives et réglementaires les plus problématiques dans l'exercice de leur activité quotidienne. Le ministère des finances a créé un site internet dédié à la réduction des charges administratives (www.administratievelasten.nl). Sur ce site, les entreprises contribuent à identifier les règles à l'origine des contraintes les plus pesantes sur leur activité. Les entreprises sont également invitées à indiquer les lois et règlements qui entreraient éventuellement en contradiction.

2.1.1.2. Chaque ministère a été responsable de mener à bien les mesures de réduction et de simplification administrative pour les entreprises

Sur la base de cette méthodologie commune, chaque ministère a été responsable de l'inventaire et du calcul des charges administratives et de l'identification des mesures de simplification :

- ◆ dès 2003, les ministères ont calculé, avec l'aide éventuelle de la commission interministérielle d'évaluation (IPAL, cf. supra) le montant total des charges induites par la réglementation pour les entreprises à l'aide du modèle de calcul des coûts standard. Une distinction a été opérée entre les charges administratives générées par la législation et la réglementation néerlandaises et celles résultant de normes européennes ;
- ◆ début 2004, les ministères ont dû annoncer leurs propositions de réduction des charges administratives. Pour ce faire, des commissions mixtes ont été créées au sein de chaque ministère, composées de fonctionnaires et de représentants des entreprises. Ces commissions ont participé à l'identification des moyens permettant de réduire les charges administratives (par exemple, suppression de règles, de lois, recours aux TIC, réduction des fréquences d'envoi d'informations et de renseignements administratifs) ;
- ◆ les différentes propositions ont été ensuite intégrées dans le cycle de négociations budgétaires avec le ministère des finances.

Cette méthodologie a été reconduite lors du deuxième programme de réduction de charges administratives, pour la période 2007/2010.

Les principales mesures de réduction des charges administratives pour les entreprises concernent le domaine des obligations fiscales, la création et le soutien aux entreprises et la réglementation sociale. À titre d'exemple :

- ◆ des allègements concernant les obligations de notification de l'administration en matière de droit du travail ont été introduits (par exemple, la suppression de l'obligation de déclaration d'un nouveau salarié dès le premier jour d'embauche ou encore report de l'obligation de déclaration de congé maladie par l'employeur de la 13^{ème} à la 42^{ème} semaine de congé) ;
- ◆ un numéro fiscal a été directement attribué par la chambre de commerce et d'industrie au moment de la constitution d'une entreprise ;

Annexe VII

- ◆ pour les petites et moyennes entreprises (PME), **le nombre de formulaires à remplir pour l'office néerlandais des statistiques (CBS) a été réduit**. Par exemple, depuis le 1^{er} octobre 2006, 80 000 PME ne sont plus obligées de répondre au questionnaire intitulé Emplois et Salaires (*Werkgelegenheid en Lonen*) du CBS ;
- ◆ les **réglementations concernant l'impôt retenu sur certaines indemnités destinées aux employés ont été simplifiées en 2007**, telles que les colis de Noël et les coûts liés aux conversations téléphoniques ;
- ◆ le **système d'attribution des permis environnementaux a été simplifié, avec une exemption de 37 000 sociétés**.

La loi de simplification fiscale pour 2010 proposée par le gouvernement Balkenende IV prévoyait par ailleurs une série de mesures réduisant de 0,5 Md€ les charges administratives pour les entreprises. Cette loi, dont le vote a été suspendu en raison de la démission du gouvernement Balkenende, prévoyait notamment :

- ◆ une **clarification du système d'imposition sur les salaires**, avec l'uniformisation de la notion de salaire entre les définitions retenues par l'administration fiscale et les administrations sociales ;
- ◆ une **simplification de la déclaration pour l'impôt sur les sociétés et des obligations de reddition annuelle de comptes**, ainsi qu'une simplification des impôts sur les emballages et sur les véhicules à moteur.

Tableau 16 : Mesures de réduction des charges administratives pour les entreprises aux Pays-Bas adoptées dans le cadre du programme de réduction 2007/2010

Mesures de simplification	Résultats les plus importants pour les entreprises	Économie annuelle pour les employeurs (prévisionnelle ou réalisée)
Inscription automatique au service des impôts lors de l'enregistrement d'une nouvelle société à la chambre de commerce	Pouvoir démarrer son activité plus rapidement	Gain de temps non chiffré
42 semaines pour déclarer un employé en congé maladie à l'organisme en charge des prestations sociales	Au lieu de 13 semaines auparavant	Environ 78 % de déclarations en moins
Suppression de la <i>eerstedagsmelding</i> au service des impôts	Plus d'obligation de déclarer un nouvel employé dès le premier jour d'embauche	Gain de temps non chiffré
Choix de déclaration de la TVA sur une base mensuelle ou trimestrielle (depuis juillet 2009)	Adaptation au rythme de l'activité de l'entreprise	Environ 100 000 déclarations trimestrielles en 2009
Uniformisation de la notion de salaire (en suspens*)	Simplification de l'imposition des salaires	380 M€
Simplification de la déclaration de l'impôt sur les sociétés (en suspens*)	Rationalisation des informations à renseigner	Pilote pour l'année d'imposition 2008 Potentiellement 70 % des entreprises 200 M€

*Source : Note d'information OCDE 2010 et rapport d'étape de la commission « Regeldruk Bedrijven », avril 2010. * avec la chute du gouvernement de coalition, le plan a dû se terminer plus tôt que prévu et certaines mesures de la loi de simplification fiscale 2010 ont été suspendues.*

Annexe VII

D'autres mesures de réduction des charges administratives pour les entreprises ont par ailleurs été prises à travers une offre de service en ligne de l'administration plus étoffée et une dématérialisation accrue des procédures :

- ◆ **un guichet unique électronique**, coordonné par le ministère de l'économie et l'administration fiscale, a été mis en ligne dès 2003, afin de faciliter les démarches des entreprises sur des thèmes tels que les subventions et les licences. Par ailleurs, depuis 2009, une nouvelle rubrique www.antwoordvoorbedrijven.nl permet aux entreprises de connaître l'ensemble de la réglementation par secteur d'activité : toutes les informations en matière de lois, réglementations, licences et subventions y sont mises à jour ;
- ◆ **le bureau de poste électronique** *Overheid transactiepoort*, créé en 2003 et renommé *Digipoort* en janvier 2010, a pour objectif de faciliter les échanges d'informations entre les entreprises et l'administration. Les entreprises fournissent désormais l'ensemble des informations destinées à l'administration sur leur page individualisée du site *Digipoort*. Les informations sont ensuite réparties aux administrations concernées. Les administrations participant au *Digipoort* sont le service d'inspection générale, l'administration fiscale, le bureau central des statistiques, les douanes, les chambres d'agriculture et de commerce, le service de protection des végétaux, l'agence en charge de la collecte et du versement des assurances chômage (UWV) ainsi que l'autorité européenne de sécurité des aliments.

Tableau 17 : Principales mesures de dématérialisation des procédures destinées à réduire les charges administratives des entreprises (2007/2010)

Mesures de dématérialisation	Résultats les plus importants pour les entreprises	Économie annuelle pour les employeurs (prévisionnelle ou réalisée)
Demande électronique du formulaire de déclaration de la relation de travail (VAR) et renouvellement annuel automatique	Demande plus aisée, en particulier pour les indépendants – la sécurité des clients est garantie par le contrôle des déclarations assuré par le service des impôts (sur demande par téléphone depuis juin 2010)	Non chiffrée
Déclaration électronique des congés maladie (et maternité) à l'UWV (depuis 2010)	Gains en papiers, temps d'attente et minimise les risques d'erreur	Non chiffrée
Suppression des demandes d'extraits du registre du commerce et des sociétés	KvK-online fournit toutes les informations nécessaires sur internet	En vigueur au 1 ^{er} janvier 2011, non chiffrée
Factures électroniques (février 2009)	Suppression des autorisations administratives	300 M€
Simplification du portail de l'inspection du travail www.arboportaal.nl créé en 2007 pour l'information des employés et des employeurs et formulaire électroniques disponibles en ligne	Clarification et simplification des procédures	62 % de réduction des charges administratives liées aux procédures d'inspection

Source : Note d'information OCDE 2010 et rapport d'étape de la commission « Regeldruk Bedrijven », avril 2010.

2.1.1.3. Si les objectifs de réduction des charges administratives ont globalement été atteints, l'initiative se heurte au paradoxe des perceptions des entreprises qui ne notent pas de réduction substantielle de leurs charges administratives

2.1.1.3.1. Si les objectifs de réduction des charges administratives ont été atteints pour le programme 2003/2007, ceux du programme 2007/2010 restent en-deçà des cibles initiales

Le programme 2003/2007 est parvenu à réduire de -4,1 Md€ le montant des charges administratives pesant sur les entreprises. Les principales mesures ayant contribué à atteindre cet objectif relèvent des simplifications dans le domaine des obligations fiscales :

- ◆ la possibilité de procéder à des facturations électroniques (gain de 200 M€) ;
- ◆ le regroupement de la perception de la retenue à la source sur les salaires et les cotisations sociales (gain de 80 M€) ;
- ◆ l'obligation de déclarations électroniques des impôts directs et de la TVA (gain de 50 M€) ;
- ◆ depuis 2007, pour plus de 500 000 sociétés, le dépôt d'un seul compte annuel est exigé auprès de la chambre de commerce et de l'administration fiscale. L'introduction du logiciel de comptabilité basé sur la taxonomie proposée par l'administration fiscale (XBRL, pour *eXtensible Business Reporting Language*) simplifie les obligations de reporting des entrepreneurs de 50 %, avec une économie évaluée à 350 M€.

Le programme de réduction initié en 2007 a été interrompu par la chute du gouvernement Balkenende IV en février 2010 près de deux années avant son terme. Le rapport final publié en avril 2010 fait état de résultats en retrait par rapport aux objectifs envisagés, tant pour les charges administratives que pour les mesures de simplification administrative.

Pour les mesures de réduction des charges administratives, l'objectif de réduction de 25 % n'a pas été atteint, avec seulement 13 % de réduction :

- ◆ **la réduction des charges administratives s'est élevée à 13 % (1,2 Md€) mais pourrait atteindre 20 % (1,8 Md€) en 2011** lorsque toutes les mesures introduites par le gouvernement auront été mises en œuvre ;
- ◆ **après un objectif initial de réduction de 25 % pour chaque ministère, les cibles ont été modifiées** par ministère afin de tenir compte des difficultés de certains ministères à remplir leurs objectifs (comme le ministère de l'intérieur, le ministère de l'agriculture et le ministère de la culture) ;
- ◆ par ailleurs, le **ministère des finances s'est heurté à deux types de difficultés** : d'une part, l'administration fiscale, principale contributrice de l'allègement du fardeau fiscal, avait déjà mené de nombreuses réformes de simplification depuis le milieu des années 1990, rendant les marges de manœuvres supplémentaires plus limitées. D'autre part, la crise financière a entraîné la nécessité **d'introduire de nouvelles régulations des marchés financiers, pesant sur la cible globale de réduction nette des charges administratives.**

Annexe VII

Tableau 18 : État des lieux de la réalisation du programme de réduction des charges administratives pour les entreprises (avril 2010)

Ministère	Réduction nette de la charge administrative							Mesures prévues						Total	
	Réalisation (M€)			À réaliser (M€)				Soumis au parlement (M€)			En discussion (M€)				Autres (M€)
	Base	2009	S1 2010	S2 2010	2011	En M€	En %	S2 2010	2011	En %	2011	2012*	2013*		
Finances	4 116	-398	-44	-70	-192	-704	-17,1 %	-	-	-	-	-38	-114	-159	-24,6 %
Justice	1 298	-209	-3		-65	-277	-21,4 %	-	-61	-4,7 %	-	-	-	-	-26,1 %
Logement, infrastructures et environnement	1 258	-263	-37	-106	-9	-415	-33,0 %	+4	-62	-4,6 %	-	-	-	+11	-36,7 %
Affaires sociales et emploi	988	-21	-4	+2	-50	-73	-7,4 %	-1	-46	-4,7 %	-14	-38	-114	-51	-34,0 %
Santé, bien être et sport	481	-10	-16	-	-73	-99	-20,6 %		+10	2,0 %		-19	-57	-	-34,4 %
Gestion de l'eau	424	-101	-6	-	-11	-118	-27,8 %	-5	+6	0,3 %	-	-	-	-2	-28,2 %
Économie	290	-52	-21	-	-16	-89	-30,7 %	-	-3	-0,8 %	-	-	-	-	-31,5 %
Agriculture et nature	205	-6	-5	-	-2	-13	-6,5 %	-	-25	-12,0 %	-	-	-	-	-18,5 %
Jeunesse et famille	11		-1,3	-	-1,5	-2,8	-25,0 %	-	-0,3	-2,6 %	-	-	-	-	-27,7 %
Éducation, culture et science	10	-0,8	+0,5	-0,1	-	-0,4	-4,7 %	-	-0,8	-7,7 %	-0,1	-	-	-	-13,4 %
Intérieur et relations du Royaume	9	-0,3	-0,7	-	-0,4	-1,4	-14,1 %	-	+0,6	+6,2 %	-	-	-	-	-7,9 %
Total	9 091	-1 062	-137	-173	-419	-1 791	-19,7 %	-2	-181	-2,0 %	-14	-103	-285	-194	-28,3 %
Cumulé, en %	-	-11,7 %	-13,2 %	-15,1 %	-19,7 %	-	-	-19,7 %	-21,7 %	-	-21,9 %	-22,9 %	-26,1 %	-28,3 %	-

Source : Rapport au parlement du gouvernement Balkenende IV, avril 2010. S1 : premier semestre ; S2 : deuxième semestre. * : évaluation prévisionnelle.

Annexe VII

S'agissant des **autres mesures de réduction des charges administratives**, les résultats sont également en retrait par rapport aux objectifs affichés :

- ◆ **la diminution du coût de la mise en conformité aux règles** (*nalevingskosten*) a atteint **329 M€**, sur les 544 M€ visés par l'inventaire initial. Dans les mois qui ont précédé la rédaction du rapport final, le gouvernement a en outre relevé 24 nouveaux « goulets d'étranglement » (*knelpunten*) dans cet objectif de réduction des coûts, en consultation avec les entreprises. La résolution de ces goulets d'étranglement pourrait générer une réduction supplémentaire de 450 M€ (soit au total 994 M€) ;
- ◆ **la diminution des coûts liés au poids de la surveillance est de - 4 %, en retrait par rapport à l'objectif de 25 %** de réduction dans 19 domaines de contrôle ;
- ◆ **la diminution des règles d'attributions des subventions étatiques a permis d'atteindre un nombre de subventions sans contraintes administratives de 108 fin 2010**. Au niveau des communes, un plan similaire, mis en place par le ministère de l'intérieur, *Minder Vergunningen*, vise également à améliorer la qualité de service, en diminuant le nombre de justificatifs exigés par les communes pour l'octroi de subventions

S'agissant de la **simplification de la charge administrative**, les objectifs du gouvernement étaient en voie de réalisation à la date de la mission :

- ◆ **un délai fixe de deux mois pour l'entrée en vigueur des nouvelles règles** (*Vaste Verander Momenten, VVM*) a été introduit. Les entreprises peuvent mieux anticiper et se préparer à l'application de nouvelles mesures, notamment grâce à leur annonce dès la phase préparatoire sur le site www.antwoordvoorbedrijven.nl. Ce site internet est reconnu par les entreprises comme une bonne source d'information (1,5 M de visiteurs par an). Il se décline en 62 secteurs d'activités depuis 2009 ;
- ◆ **la Lex Silencio Positivo**, c'est-à-dire l'attribution automatique de subvention en l'absence de réponse à la demande d'une entreprise, permet une attribution plus rapide des subventions. L'objectif a été largement atteint avec l'intégration de la mesure dans 24 systèmes de subventions en 2009, et 89 en 2011 ;
- ◆ **un label de qualité de service** a été introduit en 2009, afin de répondre aux dix souhaits les plus urgents des entreprises dans leurs rapports avec l'administration municipale. L'association des communes (VNG) et le gouvernement soutiennent financièrement et stimulent la participation des communes à ce programme. L'extension de ce label de qualité à d'autres organismes publics est envisagée, comme par exemple, l'organisme d'assurance sociale (UWV), l'administration fiscale, les douanes, les chambres de commerce et l'inspection du travail.

Tableau 19 : Synthèse des résultats du programme *Regeldruk Bedrijven* en avril 2010

Résultats finaux du programme <i>Regeldruk Bedrijven</i>		Objectifs pour 2011	Résultats atteints en 2010	Résultats prévus en 2011	Objectifs 2012
Diminution des charges administratives	Charges administratives	- 25 %	- 13 % soit 1,2 Md€	- 20 % soit 1,8 Md€	- 28 %
	Coûts de la mise en conformité aux règles	- 554 M€	- 329 M€	- 544 M€	- 994 M€
	Coûts de contrôle*	- 25 %	- 4 %	- 12 %	- 25 %
	Subventions de soutien face aux charges administratives	111	23		111
Simplification des charges administratives	Sécurité juridique et stabilité de des normes	Introduction de VVM** dans tous les ministères			
	Transparence	www.antwoordvoorbedrijven.nl : 1,5 M de visiteurs par an			

Annexe VII

Résultats finaux du programme <i>Regeldruk Bedrijven</i>		Objectifs pour 2011	Résultats atteints en 2010	Résultats prévus en 2011	Objectifs 2012
	Rapidité : nombre de dispositifs de subventions ayant adopté le principe de la <i>Lex Silencio</i>	24 (soit le double par rapport à 2007)		89	
	Qualité de service : participants à l'action <i>Bewijs van Goed Dienst</i>	200 communes	50 communes	200 communes	
		10 organismes de l'exécutif	2 organismes de l'exécutif	10 organismes de l'exécutif	

Source : Rapport final « Regeldruk Bedrijven » de la Commission de réduction des charges administratives pour les entreprises, avril 2010 - * : coûts de contrôle dans 19 domaines engendrés par les inspections de l'État central. ** *Vaste Verander Momenten (VVM)* : délais fixes pour l'entrée en vigueur des nouvelles règles.

2.1.1.3.2. Le bilan de ces mesures est toutefois nuancé par une perception inégale par les entreprises des réductions accomplies

Le gouvernement néerlandais fait face à un paradoxe : alors que la réduction quantitative des charges administratives est réelle, le monde des affaires ne perçoit pas l'impact de ces réductions sur son fonctionnement quotidien :

- ◆ les études conduites afin de mesurer la perception par les entreprises de l'impact des programmes de réduction de charges, commandées par l'association des entrepreneurs ou par le gouvernement, mettent en évidence que les entreprises ne perçoivent pas l'impact de la réforme réglementaire. Le principal syndicat des entrepreneurs, VNO-NCW, indique ainsi que **83 % des entreprises n'ont pas remarqué l'impact du programme de réduction des charges administratives** ;
- ◆ de même, le rapport de la cour des comptes néerlandaise sur le programme de réduction des charges administratives souligne que, sur 24 mesures de simplification pour les entreprises, seules cinq induisaient auprès des entreprises un ressenti conforme à l'impact chiffré par le gouvernement, alors que les 19 restantes en divergeaient assez fortement.

Les explications de ce décalage de perception sont multiples¹³ :

- ◆ les entreprises ne se conforment pas toujours complètement à la réglementation et à la législation en vigueur. Par ailleurs, les simplifications apportées par l'administration concernent en premier lieu des réglementations devenues obsolètes et qui ne concernent que peu d'entreprises ;
- ◆ malgré la suppression de certaines obligations d'information, les entreprises continuent de s'y conformer, à des fins internes ou pour communiquer avec d'autres entreprises ou avec leurs clients. C'est la raison pour laquelle ces obligations d'information « mixtes », qui impliquent également des tiers, ont été exclues de la mesure de référence au titre de 2007 (*cf. supra*) ;
- ◆ les réductions de charges administratives prennent du temps avant d'être pleinement mises en œuvre. Les chiffrages effectués par les ministères sont faits sur le principe d'une adoption rapide par les entreprises des nouvelles dispositions, alors que celles-ci tardent parfois à les mettre en œuvre ;

¹³ *Reducing the administrative burden on businesses*, Rapport de la Cour des comptes néerlandaise, 2006.

- ◆ **les changements dans les obligations administratives entraînent parfois des coûts conjoncturels afin de s'adapter au nouveau contexte réglementaire.** Ces coûts consistent en des investissements ou des réorganisations internes afin de prendre en compte la suppression de certaines obligations d'information.

Ces constats doivent cependant être nuancés par les résultats des études plus ciblées qui démontrent que sur ces aspects précis et concrets de simplification, les entreprises reconnaissent percevoir les réductions des charges administratives.

2.1.1.4. Les points forts de la démarche de simplification administrative reposent sur la gouvernance du programme, même si la réduction des contraintes réglementaires d'origines locales et européennes reste perfectible

Le gouvernement néerlandais a identifié la gouvernance du programme de réduction des charges administratives comme étant l'un des principaux points forts de la démarche, à travers notamment :

- ◆ le rôle du ministère des finances, qui permet d'intégrer les objectifs de réduction de chaque ministère au cycle de négociations budgétaires ;
- ◆ le rôle du groupe de réforme interministériel, placé successivement auprès du ministère de l'économie, puis du ministère des finances, et depuis 2011 auprès du ministère de l'économie, qui est responsable du suivi des objectifs de chaque ministère et qui sert de rôle d'appui auprès des services afin d'identifier des pistes de réduction des charges administratives ;
- ◆ **le rôle de l'organisme indépendant d'évaluation ACTAL**, qui dispose d'une légitimité et d'un soutien politique suffisamment fort pour être en mesure de peser, à travers ses évaluations de la crédibilité des projets de réduction de charges administratives et des chiffrages de l'impact sur les charges administratives des propositions législatives et réglementaires.

Parmi les marges de progrès identifiées par le gouvernement néerlandais en matière de réduction de charges, le renforcement de la coopération avec les autorités locales et européennes, ainsi qu'une réflexion plus poussée sur les liens entre risques et besoin de nouvelles législations sont envisagées¹⁴ :

- ◆ **à la date de la mission, l'intégration de la dimension locale** apparaît comme la principale marge de progrès du point de vue des interlocuteurs du gouvernement néerlandais rencontrés lors de la mission. En effet, les collectivités locales sont responsables d'une partie importante des contraintes réglementaires pesant sur les entreprises. Il convient donc de les associer pleinement à la démarche de réduction des charges administratives, ce qui est un axe de travail du gouvernement de coalition de Mark Rutte ;
- ◆ **en deuxième lieu, le gouvernement est conscient de la nécessité de réduire les charges administratives au niveau européen.** En effet, les Pays-Bas estiment à 20 % les charges administratives provenant de l'échelon européen. Au cours de leur présidence du Conseil de l'Union en 2004, les Pays-Bas se sont fait les défenseurs de la réduction des charges administratives. Avec leur soutien, la Commission a présenté une proposition en ce sens en 2007, sous la forme de l'initiative « Mieux légiférer » ;

¹⁴ Le programme de travail d'ACTAL pour 2011 prévoyait ainsi l'approfondissement de la coopération avec les autorités locales comme une des priorités, de même que l'intensification des efforts de réduction des charges administratives au niveau européen. Disponible sur le site d'ACTAL : http://www.actal.nl/upload/Actal_Workprogram_2011_Engels.pdf.

Annexe VII

- ◆ enfin, l'articulation entre le risque et le besoin de réglementation a fait l'objet de réflexions au sein des structures en charge de la réduction des charges administratives aux Pays-Bas. Suite à la survenance d'un accident et face à un risque aux conséquences potentiellement dommageables pour la société, les autorités publiques se trouvent contraintes par l'opinion publique d'introduire des réglementations nouvelles, sources de charges administratives supplémentaires. À cet égard, le bon équilibre entre la nécessité de réglementer une activité à risque et les contraintes supplémentaires imposées aux entreprises est encore à définir.

Encadré 6 : les objectifs du gouvernement Rutte (2010) en matière de réduction des charges administratives

Le gouvernement de coalition conduit par Mark Rutte élu au printemps 2010 a envisagé de mener à son terme le programme de réduction des charges administratives (*Regeldruk bedrijven*) lancé par la précédente coalition et clôturé avant son terme, en avril 2010, à la suite de la démission du gouvernement.

Par ailleurs, l'accord de coalition a donné de nouvelles orientations à la politique de réduction des charges administratives, des coûts de mise en conformité et des coûts d'inspection :

- il a ainsi fixé des **objectifs de réduction des charges administratives** d'au moins 10 % d'ici 2012 (soit 740 M€), puis une réduction annuelle de 5 % nette jusqu'en 2015. Il a opté pour un mécanisme par étapes, dans lequel le comité consultatif sur la vérification des charges administratives (ACTAL) jouerait un nouveau rôle d'autorité de contrôle. En effet, l'organisation devrait dorénavant opérer des vérifications externes à partir de plaintes concrètes des entreprises ;
- de plus, une **cible de réduction des coûts de mise en conformité (*compliance costs*)** de 300 M€ au cours des cinq années a été proposée. Une nouvelle méthodologie de chiffrages des coûts de mise en conformité est en cours d'élaboration et devrait être opérationnelle à l'été 2011 ;
- enfin, une **réduction des coûts d'inspection de 25 %** a été envisagée dans certains domaines prioritaires. Une mesure emblématique de cette initiative était l'exemption temporaire d'inspections pour les entreprises qui affichent un taux d'adéquation aux règles suffisant au bout de trois années. À titre d'exemple, l'inspection du travail avait récemment dispensé d'une inspection systématique l'entreprise de transports *Doelen Coach Services* qui satisfaisait à 98 % aux règles qui lui étaient applicables

Parmi les principales mesures de simplification identifiées par le gouvernement de coalition figuraient :

- **la simplification des procédures**, comme par exemple, l'uniformisation de la notion de salaire, et de la méthode du prélèvement sur la masse salariale, la simplification de la déclaration d'impôts, la modification de la législation sur les SARL, ou la diminution de nombre de questionnaires statistiques à remplir par les entreprises ;
- **la simplification des conditions d'options des aides publiques** distribuées par l'agence *AgentschapNL*.

Le comité ACTAL a évalué l'impact de l'ensemble de l'accord de coalition sur la réduction des charges administratives. 62 % des mesures contenues dans l'accord auraient un effet positif sur la réduction de la charge administrative et 52 % auraient un effet négatif, en raison des contraintes réglementaires supplémentaires liées aux nouvelles réglementations et législations.

2.1.2. L'objectif de réduction des charges administratives a également concerné les citoyens, avec toutefois des résultats mitigés incitant à une réorientation des leviers employés

Les programmes de simplification des démarches administratives pour les citoyens se sont inspirés dans un premier temps des méthodes déployées pour les entreprises, c'est-à-dire :

- ◆ la définition d'une **cible de réduction des charges administratives de 25 % en 2003**, entendues comme le temps consacré aux démarches administratives et les coûts connexes liés ;
- ◆ l'évaluation d'un montant **de charges administratives de référence** (*zero base measurement*) sur la base du modèle des coûts standard ;
- ◆ la définition de **cibles de réduction par ministère**, chaque ministère étant responsable de son plan d'action de réduction.

2.1.2.1. Une cible de réduction de 25 % des charges administratives pour les citoyens a été fixée en 2003, en s'inspirant de la méthodologie retenue pour les entreprises

Dans le cadre du programme de modernisation *Andere Overheid* (2003/2007), **l'accord de coalition de 2003 a fixé un objectif de réduction des charges administratives de 25 % pour les citoyens à l'horizon de 2007** (*Programma Administratieve Lastenverlichting, PAL*). Cette réduction de 25 % s'entendait comme une réduction nette, dans la mesure où les charges administratives pour les citoyens sont plafonnées dans le cadre de l'accord de gouvernement, c'est-à-dire que tout nouveau projet de texte introduisant des contraintes réglementaires supplémentaires doit s'accompagner d'une réduction des charges administratives sur la législation existante à due proportion.

Pour les citoyens, les charges administratives correspondent au nombre d'heures requises pour se conformer à la législation et à la réglementation en vigueur. Les charges administratives correspondent ainsi à la collecte, la mise en forme, l'enregistrement, le stockage de l'information et sa transmission pour :

- ◆ **se soumettre à des obligations** : par exemple, enregistrer une naissance, demander un permis de construire ou soumettre des documents pour demander une restitution au titre d'un crédit d'impôt ;
- ◆ **exercer des droits** : par exemple, pour participer à une procédure d'enquête publique, pour contester des décisions administratives de rejet ou pour bénéficier de prestations de la part des autorités locales.

Afin de déterminer le montant de référence, **une évaluation a été effectuée pour déterminer le niveau des charges administratives en 2002**, sur la base de la méthodologie du *Standard Cost Model*. Sur la base de cette évaluation, chaque ministère a identifié des plans d'actions pour réduire les charges administratives pesant sur les citoyens.

2.1.2.2. Après avoir évalué le temps passé par les citoyens dans des démarches administratives, chaque ministère a mis en œuvre des plans d'action de réduction des coûts de l'utilisation des services publics

2.1.2.2.1. L'évaluation des coûts de référence au 31 décembre 2002 s'est inspirée du modèle des coûts standard appliqué aux entreprises, tout en ciblant certains publics spécifiques

La démarche de chiffrage des coûts de référence (au 31 décembre 2002) pour les citoyens s'est inspirée du modèle SCM appliqué aux entreprises, tout en s'en distinguant sur certains points :

- ◆ d'une part, **une règle de Pareto a été appliquée pour mesurer le montant total des charges administratives**. L'évaluation n'a ainsi porté que sur 20 % des réglementations susceptibles de causer plus de 80 % des charges administratives pour les citoyens dans leurs relations avec l'administration. En effet, le gouvernement néerlandais s'est fondé sur une étude du *Nederlands Economisch Instituut* qui montre que moins de 100 sur 700 « services rendus par l'administration » (soit 15 %) représentant à eux seuls 80 % des contacts entre le gouvernement et les citoyens. Afin d'assurer une marge d'appréciation correcte, 20 % des démarches ont été chiffrées, et le résultat a été multiplié par cinq quarts (5/4) afin d'aboutir à 100 % des démarches ;
- ◆ d'autre part, contrairement à la démarche initiée en direction des entreprises, ce sont non seulement le nombre d'heures passées dans les démarches administratives qui ont été mesurées, mais aussi les **coûts connexes liés à l'accomplissement des obligations administratives** (ex : droits de timbre, frais de déplacement, etc.).

Le résultat du chiffrage des charges administratives pesant sur les citoyens a conduit à une estimation globale de 112 millions d'heures, représentant près de 1,3 Md€ de dépenses connexes¹⁵. Cette mesure a permis au gouvernement néerlandais de conclure que le citoyen moyen néerlandais passait **entre sept et dix heures par an à accomplir des démarches administratives**.

Tableau 20 : Coût total des charges administratives pour les citoyens (au 31 décembre 2002)

Ministères	Nombre d'heures (en millions)	Coût des Démarches (en M€)
Intérieur et relations du Royaume	16,5	18,8
Finances	18,9	182,9
Justice	7,7	743,9
Éducation, culture et science	3,8	6,9
Affaires sociales et emploi	25,0	14,0
Sécurité sociale	10,0	7,7
Autres	15,0	6,3
Transport, infrastructure et gestion de l'eau	13,2	174,4
Santé, bien-être et sports	15,3	2,2
Logement, urbanisme et environnement	2,3	113,7
Total des charges administratives imposées par le gouvernement central	102,9	1 256,9

¹⁵ Lettre du ministre de la réforme administrative et des relations du Royaume au parlement, 23 mai 2005. Disponible sur le site : <http://www.regeldruk.nl/algemene-onderdelen/serviceblok/english/documents-and-models>.

Annexe VII

Ministères	Nombre d'heures (en millions)	Coût des Démarches (en M€)
Communes	8,8	14,6
Provinces	0,2	4,6
Total des charges administratives imposées par les collectivités locales	9,0	19,2
Total des charges administratives pour les citoyens	111,7	1 276,0

Source : Lettre du ministre de la réforme administrative et des relations du Royaume au parlement, 23 mai 2005. Disponible sur le site : <http://www.regeldruk.nl/algemene-onderdelen/serviceblok/english/documents-and-models>.

Par ailleurs, les dix dispositifs les plus consommateurs de temps ont été mis en évidence : ils étaient concentrés au ministère des affaires sociales et de l'emploi (prestations sociales et sécurité sociale), au ministère des finances (administration fiscale) et au ministère de l'intérieur (documents d'identité, circulation automobile).

Tableau 21 : Les dix réglementations à l'origine des démarches administratives les plus consommatrices de temps (31 décembre 2002)

Les démarches les plus consommatrices de temps	Ministère responsable	Nombre d'heures (en millions)	Coût des démarches (en M€)
Législation sur l'impôt sur le revenu, déclaration et paiement de l'impôt sur le revenu	Finances	15,13	156,46
Législation concernant le passeport, demande d'établissement de documents d'identité	Intérieur des relations du Royaume	12,70	18,47
Législation sur la circulation automobile, permis de conduire et contrôle technique	Transport, infrastructures et gestion de l'eau	12,57	174,60
Législation sur l'aide sociale, divers formulaires	Affaires sociales et emploi	10,03	7,77
Législation sur l'assurance médicale obligatoire, divers formulaires	Santé, bien-être et sport	9,20	0,98
Législation sur l'assurance chômage, divers formulaires et déclarations	Affaires sociales et emploi	5,87	3,37
Législation sur la prise en charge du handicap et des incapacités, divers formulaires	Affaires sociales et emploi	3,95	1,27
Réglementations concernant le droit administratif, procédures du contentieux administratif	Justice	3,47	2,38
Droit électoral	Intérieur des relations du Royaume	3,37	0,08
Législation sur la taxe automobile, paiement de la taxe automobile	Finances	2,78	0,01

Source : Lettre du ministre de la réforme administrative et des relations du Royaume au parlement, 23 mai 2005. Disponible sur le site : <http://www.regeldruk.nl/algemene-onderdelen/serviceblok/english/documents-and-models>.

Enfin, l'objectif de réduction de 25 % des charges administratives pour les citoyens s'est accompagné d'une cible distincte pour des publics spécifiques, supportant davantage le poids des charges administratives, à savoir les personnes chroniquement malades et handicapées, les personnes les plus âgées, les bénéficiaires d'allocations, les membres du secteur associatif et les chômeurs. En conséquence, les charges pesant sur ces publics ont été mesurées spécifiquement.

Annexe VII

Tableau 22 : Évaluation du coût pour certains publics cibles des démarches administratives liées à leur situation (2005)

Groupes cibles	Nombre d'heures (en millions)	Coût des démarches (M €)
Malades chroniques et handicapés	4,72	1,61
Personnes âgées	1,37	1,19
Personnes recevant des prestations sociales	21,73	12,68
Secteur associatif et caritatif	0,88	2,99
Sous-total des groupes cibles	28,70	18,47
Autres citoyens	83,00	1 257,53
Total des charges administratives pesant sur les citoyens	111,70	1 276,00

Source : Lettre du ministre de la réforme administrative et des relations du Royaume au parlement, 23 mai 2005. Disponible sur le site : <http://www.regeldruk.nl/algemene-onderdelen/serviceblok/english/documents-and-models>.

2.1.2.2.2. *Dans un calendrier contraint, entre 2003 et 2007, chaque ministère a été responsable de la mise en œuvre de réductions à destination de l'ensemble des citoyens et en faveur des publics spécifiques*

Sur la base des chiffres obtenus par l'évaluation de référence, **chaque ministère s'est vu attribuer par le premier ministre des objectifs propres de réduction du nombre d'heures et du coût des démarches**, afin d'atteindre une réduction globale de 25 % en 2007.

Tableau 23 : Objectifs de réduction nette des charges administratives pour les citoyens, par ministère (horizon 2007, en pourcentage du coût de référence en 2002)

Ministères	Objectif de réduction du temps	Objectif de réduction du coût des démarches
Intérieur et relations du Royaume	8 %	- 22 %*
Finances	25 %	26 %
Justice	23 %	20 %
Éducation, culture et science	26 %	29 %
Affaires sociales et emploi	24 %	35 %
Gestion de l'eau	24 %	35 %
Santé, bien être et sports	23 %	71 %
Logement, infrastructure et environnement	46 %	47 %
Autres	13 %	-11 %*
Total	25 %	25 %

Source : Noticeably less and better ! Process evaluation report on the Administrative Burden Reductions for citizens, novembre 2006. Disponible sur le site : <http://www.regeldruk.nl/algemene-onderdelen/serviceblok/english/documents-and-models>. * Le ministère de l'intérieur et d'autres structures (agences) ont bénéficié de possibilités d'augmenter les coûts connexes des démarches en direction des citoyens, ce qui explique leur objectif négatif (respectivement -22 %, soit une augmentation des coûts de 22 % et -11 %, soit une augmentation de coûts de 11 %).

De plus, **des cibles spécifiques ont été fixées pour chacun des groupes cibles précités**. Ces objectifs s'insèrent dans les objectifs de chaque ministère.

Annexe VII

Tableau 24 : Objectifs de réduction nette des charges administratives pour certains publics cibles (horizon 2007, en pourcentage du coût de référence en 2002)

Public cible	Objectif de réduction du temps	Objectif de réduction du coût des démarches
Citoyens en général	23 %	21 %
Malades chroniques, handicapés	18 %	40 %
Personnes âgées	51 %	63 %
Bénéficiaires de prestations sociales	23 %	11 %
Secteur associatif et caritatif	13 %	70 %

Source : Noticeably less and better ! Process evaluation report on the Administrative Burden Reductions for citizens, novembre 2006. Disponible sur le site : <http://www.regeldruk.nl/algemene-onderdelen/serviceblok/english/documents-and-models>.

Sur la base de ces objectifs, **chaque ministère a été amené à présenter un plan d'action de réduction des charges administratives pour les citoyens**. Des rapports réguliers ont été effectués au parlement par le gouvernement, à travers le ministère de l'intérieur et des relations du Royaume, pilote du programme.

Tableau 25 : Calendrier de mise en œuvre du programme de réduction des charges administratives pour les citoyens 2004/2007

Période	Actions
Mai à septembre 2004	Mise en œuvre de l'évaluation des dispositifs causant le plus de charges administratives et développement de la méthode d'évaluation
Octobre 2004	Détermination de l'évaluation de référence
Décembre 2004	Installation du centre de pilotage de la réduction des charges administratives pour les citoyens
Février 2005	Rapport au parlement sur les résultats de l'évaluation de référence
Mai 2005	Propositions de réduction à travers les plans d'action de chaque ministère
Juin 2005	Rapport au parlement sur les propositions de réduction
Jusqu'à décembre 2007	Mise en œuvre des plans de réduction des charges administratives

Source : Summary Results Baseline Measurement 2005, <http://www.regeldruk.nl/algemene-onderdelen/serviceblok/english/documents-and-models>.

Les principales réalisations du programme de simplification concernent, pour l'ensemble des citoyens, les obligations fiscales (déclaration d'impôt sur le revenu préremplie), les documents d'identité et les permis de construire. Pour les publics cibles, des mesures spécifiques ont été prises, notamment dans le champ de l'allègement du nombre de justificatifs demandés lors de la sollicitation de prestations ou d'aides.

Tableau 26 : Exemples de mesures de simplification du programme de réduction des charges administratives pour les citoyens (2003/2007)

Publics	Exemple de mesures de simplification (2003/2007)
Malades chroniques et handicapés	Simplification des procédures d'évaluation d'éligibilité aux prestations
	Simplification de la nécessité de rendre des comptes concernant les budgets alloués individuellement
Personnes âgées	Exonération automatique de la taxe d'habitation
	Simplification de l'aide à domicile
Bénéficiaires de prestations sociales	Mise en place d'un fichier numérique unique, permettant de ne renseigner qu'une seule fois les informations personnelles pour l'ensemble des prestations sociales
Secteur associatif et caritatif	Standardisation des réglementations concernant la prévention des incendies dans les bâtiments recevant du public

Annexe VII

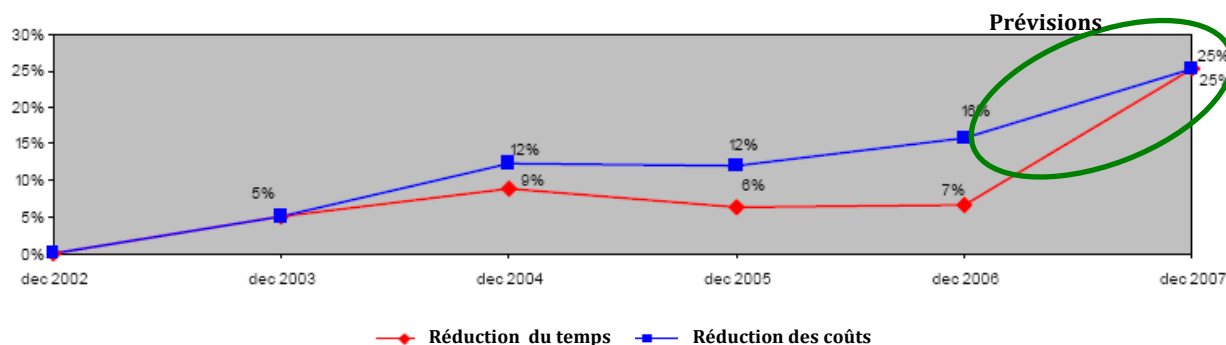
Publics	Exemple de mesures de simplification (2003/2007)
	Réduction des formalités liées à l'emploi de bénévoles
Tous les citoyens	Simplification de la déclaration d'impôt sur le revenu, avec notamment l'introduction d'une déclaration préremplie
	Envoi du passeport directement au domicile après avoir déposé en main propre la demande de passeport à la mairie
	Possibilité de signaler des délits en ligne
	Simplification du régime des permis de construire
	Simplification des formulaires administratifs, réécrits afin de les rendre plus compréhensibles et de supprimer les demandes d'informations non pertinentes

Source : Noticeably less and better ! Process evaluation report on the Administrative Burden Reductions for citizens, novembre 2006. Disponible sur le site : <http://www.regeldruk.nl/algemene-onderdelen/serviceblok/english/documents-and-models>

2.1.2.3. Si les objectifs quantitatifs de réduction n'ont pu être atteints (7 % sur un objectif de 25 % en 2006), la démarche a inspiré une nouvelle culture au sein de l'administration et les difficultés rencontrées ont été à l'origine d'une réorientation du programme de simplification pour les citoyens

Quelques mois avant le renouvellement du gouvernement de 2007, le dernier rapport établi par le gouvernement sur le programme de réduction, en novembre 2006, fait état de réalisations en deçà des objectifs affichés, avec seulement 7 % de réduction des heures passées dans les démarches administratives, contre les 25 % prévus. De même, seuls 16 % des réductions des coûts administratifs avaient été obtenus, contre 25 % prévus.

Graphique 4 : Réalisation et objectif de réalisation des réductions de charges administratives pour les citoyens (novembre 2006)



Source : Noticeably less and better ! Process evaluation report on the Administrative Burden Reductions for citizens, novembre 2006. Disponible sur le site : <http://www.regeldruk.nl/algemene-onderdelen/serviceblok/english/documents-and-models>

Le gouvernement a tiré des leçons de la différence entre les mesures de simplification effectivement mises en œuvre et les perceptions des citoyens qui ne perçoivent pas les conséquences des réformes :

- ♦ en premier lieu, il est apparu nécessaire **d'introduire un critère plus qualitatif pour déterminer les charges administratives pesant sur les citoyens**. À cette fin, le ministère de l'intérieur a identifié des « citoyens paradigmatiques » (par exemple, un jeune handicapé moteur, une jeune mère élevant seule son enfant, une retraitée dynamique qui s'implique dans la vie associative de son quartier, etc.) et a analysé leurs « parcours » de démarches administratives, c'est-à-dire l'ensemble des démarches administratives qu'ils ont à effectuer. L'action de simplification porte sur chacune de ces étapes identifiées et permet de donner des exemples concrets de simplification ;

Annexe VII

- ◆ en deuxième lieu, **le gouvernement a identifié la nécessité d'impliquer les autorités locales dans la démarche de simplification administrative, à travers un document stratégique et un soutien méthodologique dans la mise en œuvre de la simplification.** En effet, l'objectif de réduction de 25 % ne s'applique qu'à l'administration de l'État. Toutefois, l'association des communes néerlandaises (VNG) a adopté une déclaration commune avec le gouvernement central et les autres autorités publiques concernant l'amélioration de la qualité du service public, la réduction des charges administratives et l'utilisation de l'administration électronique. L'association des communes néerlandaises s'est donné comme objectif de faire baisser de 50 % les charges administratives. Par ailleurs, le ministère de l'intérieur propose aux autorités locales l'appui d'équipes de simplification afin de les aider à réduire les charges administratives (*implementation teams*).

Au total, l'approche quantitative, si elle n'a pas permis d'atteindre les résultats escomptés, a toutefois introduit dans les ministères la culture de la réduction des charges administratives pour les citoyens. En effet, comme pour les entreprises, chaque ministère est depuis l'introduction du programme obligé de chiffrer l'impact sur les charges administratives des citoyens des propositions législatives et réglementaires. L'institut indépendant ACTAL évalue la sincérité de ce chiffrage et émet une opinion sur la crédibilité de l'impact et sur la nécessité d'adopter la mesure. Par ailleurs, les ministères se voient affecter en début d'année un plafonnement des charges administratives par an, ce qui implique que tout nouveau projet réglementaire doit être compensé par une réduction correspondante.

Tableau 27 : Plafonnement des charges administratives par ministère à la fin de 2007

Ministères	Nombre d'heures (en millions)	Coût des démarches (en M€)
Intérieur et relations du Royaume	13,4	19,4
Finances	14,2	135,2
Justice	5,7	597,2
Éducation, culture et science	2,8	4,9
Affaires sociales et emploi	10,3	4,1
Gestion de l'eau	10,0	112,8
Santé, bien être et sports	10,8	0,6
Logement, infrastructure et environnement	1,3	60,8

Source : Noticeably less and better ! Process evaluation report on the Administrative Burden Reductions for citizens, novembre 2006. Disponible sur le site : <http://www.regeldruk.nl/algemene-onderdelen/serviceblok/english/documents-and-models>

Face à ces constats, les objectifs chiffrés de réduction des charges administratives pour les citoyens n'ont pas été reconduits, au profit d'une approche fondée désormais sur le point de vue des citoyens dans l'identification des priorités de simplification (cf. infra).

Encadré 7 : La réduction des charges administratives pour les fonctionnaires

Parallèlement aux initiatives visant à réduire les charges administratives pesant sur les usagers et sur les entreprises, **le programme de modernisation 2007/2011 a également eu pour objectif de réduire les contraintes administratives pour les agents publics.**

Pour ce faire, un site internet a permis dans un premier temps de récolter **les contributions des agents publics sur leur perception des différentes procédures bureaucratiques** qui les limitent dans leur action quotidienne au service des usagers. Les cinq principales contraintes identifiées sont :

- les infrastructures informatiques ;
- les changements de réglementation ;
- les obligations de *reporting* ;
- la difficulté à comprendre les instructions et les formulaires dans leurs rapports avec les autres administrations ;
- les interactions avec les autres organisations (publiques et privées), qui sont marquées par des réglementations trop nombreuses et trop complexes.

Pour répondre à ces préoccupations, le gouvernement a pris des mesures afin de :

- simplifier l'utilisation des outils informatiques pour les agents publics ;
- encadrer la date d'entrée en vigueur de nouvelles législation et réglementation : désormais, les nouvelles dispositions législatives ou réglementaires ne peuvent entrer en vigueur qu'au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet. Par ailleurs, un site internet permet d'accéder à l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires en vigueur ;
- rationaliser les obligations de *reporting* et des informations à renseigner à la hiérarchie a été menée afin de permettre aux agents publics de se consacrer pleinement à leurs activités au service des usagers ;
- simplifier les formulaires administratifs, dans le cadre de la simplification du langage administratif ;
- un outil internet de comparaison des réglementations applicables à différentes organisations permet désormais aux agents publics de comparer le poids des contraintes procédurales au sein des différents organismes publics.

Par ailleurs, les autorités néerlandaises ont introduit un droit à l'expérimentation (*right to challenge*) qui s'applique à l'ensemble des agents publics.

Sous certaines conditions, notamment celle de ne pas contrevenir à l'ordre public et celle d'une sollicitation d'une autorisation préalable, les administrations publiques ont la possibilité de déroger pour une durée déterminée aux règles et modalités d'action générales dans la conduite des politiques publiques dont elles ont la responsabilité. À l'issue de la période d'expérimentation (en règle générale, deux ans), une évaluation est conduite pour déterminer si l'expérimentation est plus efficace et plus efficiente que les règles générales.

L'idée sous-jacente est **de mobiliser la créativité des agents publics afin d'améliorer la qualité du service public** en réduisant les contraintes de *reporting*. Cette nouvelle possibilité n'a pas encore fait l'objet d'évaluation, de sorte que les résultats des expérimentations ne sont pas encore connus.

2.2. Depuis le milieu des années 2000, la modernisation des relations de l'administration avec les citoyens passe par une association accrue des usagers à l'identification des priorités de réforme, dans une logique d'amélioration de la qualité du service rendu

Au cours de la période 2004 à 2007, le gouvernement néerlandais a décidé progressivement de mettre l'accent sur l'amélioration de la qualité du service public, sur la base d'indicateurs qualitatifs. Il a en effet dressé le constat d'un déficit de visibilité des mesures de simplification engagées au cours des dernières années sur la base d'indicateurs quantitatifs.

En parallèle, il s'est attaché à impliquer davantage les communes, afin qu'elles s'engagent également à simplifier les procédures et à améliorer la qualité du service public.

2.2.1. Depuis 2004, l'administration néerlandaise a eu recours à deux grandes initiatives afin d'améliorer directement la qualité des services publics en faisant participer les citoyens à l'identification des points les plus problématiques dans leurs relations avec l'administration

2.2.1.1. Le centre d'appel "Last van de overhead" (ennuyé par l'administration) a permis de résoudre 5 000 cas concrets de difficultés d'usagers dans leur relation avec l'administration entre 2004 et 2010

2.2.1.1.1. Last van de overhead a proposé, de 2004 à 2010, aux usagers de bénéficier d'un suivi personnalisé à leur dépôt de réclamation sur un site internet dédié

Le centre d'appel Last van de overhead est un succès qui repose sur une solution personnalisée à des préoccupations des citoyens.

En 2004, le ministère de l'intérieur et des relations du Royaume, pilote de la stratégie d'amélioration de la qualité des services publics au sein du gouvernement néerlandais, a mis en place **un site internet de centralisation des réclamations des citoyens à l'égard de l'administration**. L'approche choisie est celle d'une participation accrue des citoyens à l'identification des leviers de réforme des relations entre l'administration et les usagers et d'une réponse personnalisée aux réclamations.

Le succès de cette démarche repose sur le suivi personnalisé de chaque plainte des citoyens. Au départ, les plaintes étaient anonymes et devait servir à alimenter les pistes de réforme du gouvernement. Afin de limiter les contributions manquant de sérieux et de professionnaliser les réponses aux plaintes, il a été décidé de contraindre les plaignants à renseigner leurs données personnelles. Suite à leur dépôt de plainte, ils sont rappelés sous deux jours par des agents spécifiquement formés aux relations avec les usagers.

Pour assurer le suivi personnalisé de chaque plainte, les agents prennent trois types d'action, en fonction de la situation :

- ◆ résolution directe du problème ou conseils en vue de le résoudre ;
- ◆ sollicitation d'autres fonctionnaires, et notamment de la hiérarchie des agents publics concernés par les réclamations, afin de résoudre le problème ;
- ◆ amélioration de la coordination entre différentes autorités publiques lorsque le problème résulte des interactions entre administrations, notamment à travers le recours à la « brigade Kafka ». Cette structure indépendante composée d'une demi-douzaine de chercheurs, d'universitaires et de consultants offre analyse et offre des recommandations pour résoudre un problème complexe de relations entre plusieurs administrations publiques et les citoyens¹⁶.

2.2.1.1.2. Après six années de service, le centre d'appel des plaintes est considéré comme un succès par l'ensemble des acteurs

En premier lieu, le centre d'appel a permis d'identifier les principales « irritations » des usagers néerlandais. De 2004 à 2010, près de 5 000 dossiers de plaintes ont été traités par les services du ministère de l'intérieur. De la typologie des plaintes élaborée par le ministère, il ressort que les domaines les plus problématiques dans les relations entre l'administration et les citoyens concernent :

¹⁶ Le site de la brigade Kafka présente les principes et les travaux de cette structure indépendante : www.kafkabrigade.nl.

Annexe VII

- ◆ le fait de devoir fournir plusieurs fois la même information ;
- ◆ le manque d'empathie et de compréhension des agents publics à l'égard des citoyens ;
- ◆ le nombre de justificatifs nécessaires à l'obtention de prestations ;
- ◆ l'annulation ou l'interruption des procédures suite à des dysfonctionnements de l'administration ;
- ◆ le nombre trop élevé d'interlocuteurs pour une seule démarche administrative ;
- ◆ les temps d'attente trop longs ;
- ◆ la complexité du langage administratif.

En deuxième lieu, le centre d'appel a eu un effet de levier sur d'autres réformes : les solutions à certains cas particuliers ont pu être généralisées à tous les usagers. Parmi les différentes réformes introduites à la suite de dépôt de plaintes par les usagers figurent notamment la suppression de la nécessité de renouvellement annuelle des permis de stationnement pour les personnes handicapées, ou la suppression de la condition de résidence pour obtenir un permis de conduire.

En troisième lieu, la démarche d'association du public à la définition des priorités de simplification a permis de dégager des leçons pour la réforme de l'action publique¹⁷. L'analyse des dossiers traités par le centre d'appel fait ainsi ressortir certains points présentant le caractère de dilemmes et de paradoxes de la réforme administrative, qui sont autant d'enseignements :

- ◆ **en dépit d'amélioration constante et mesurable de la qualité du service public, les usagers ne remarquent pas systématiquement les changements apportés.** Ceci est lié pour partie à la réévaluation constante de leurs attentes à l'égard du service public et pour partie au manque de points de comparaison. Par exemple, les citoyens ont tendance à comparer les horaires d'ouverture d'un service public avec celui d'une entreprise privée, dont les contraintes ne sont pas les mêmes ;
- ◆ **l'évaluation de la performance d'un service public par un usager est complexe.** À titre d'exemple, un service rapide ne sera pas systématiquement identifié comme performant, car le citoyen doit également avoir le sentiment que l'agent public a pris le temps d'analyser son dossier et d'y apporter toute l'attention nécessaire. Dans l'évaluation de la performance d'un service public, trois éléments entrent donc en jeu : les attentes des citoyens à l'égard du service public, la performance réelle du service public, la perception des usagers quant à la prestation de service public.

2.2.1.1.3. En dépit de son bilan positif, le centre d'appel a été fermé en décembre 2010, ce qui atteste à la fois de son succès et d'une réorientation politique

Cette décision procède d'une part du constat que **toutes les municipalités et les autorités publiques se sont dotées de leur propre centre d'appel pour traiter les réclamations et les plaintes des usagers.** Le médiateur national néerlandais joue également un rôle de résolution des litiges avec l'administration.

D'autre part, **la fermeture du site internet correspond à une réorientation de la politique d'amélioration de la qualité de la prestation du service public.** Le gouvernement de coalition conduit par Mark Rutte vise ainsi à s'attaquer aux dix plus grandes « contrariétés » ou « irritations » des usagers dans leurs contacts avec l'administration, dans la lignée de l'initiative visant à lever les dix principaux obstacles rencontrés par les citoyens dans leurs rapports avec l'administration.

¹⁷ *Improving public administration, An English summary of five papers for the Trends in Troubleshooting conference on 4 november 2010*, disponible sur le site : <http://www.regeldruk.nl/algemene-onderdelen/serviceblok/english>.

2.2.1.2. L'organisation d'une consultation nationale en 2007 a permis d'identifier les dix obstacles majeurs des citoyens dans leurs relations avec l'administration

En parallèle à l'initiative visant à recueillir les réclamations des usagers sur des cas concrets de difficultés rencontrées avec l'administration, l'approfondissement de la qualité des services publics est passé, aux Pays-Bas, par **une consultation nationale qui a permis d'identifier les dix principaux obstacles rencontrés par les citoyens dans leurs relations avec l'administration**¹⁸. Les usagers ont ainsi indiqué que les dix principaux points d'amélioration de la qualité du service public sont :

- ◆ la réduction des temps d'attente et informations sur la rapidité de traitement des demandes administratives ;
- ◆ le recours à un seul formulaire de demande de prestations sociales et réduction du nombre de justificatifs sollicités ;
- ◆ le recours à un seul formulaire de demande d'allocation de compensation du handicap et d'allocations de prise en charge de la dépendance ;
- ◆ la simplification des démarches concernant les pièces d'identité en ayant la possibilité de faire la demande dans toutes les mairies et de procéder à la photographie d'identité sur place ;
- ◆ la suppression de certains régimes d'autorisations préalables, au niveau national et local ;
- ◆ la simplification des formulaires administratifs ;
- ◆ l'allègement des obligations de compte rendu concernant l'utilisation des subventions en matière d'aide sociale et de sécurité sociale ;
- ◆ une meilleure prise en compte et une plus grande écoute des citoyens pour répondre à leurs plaintes et réclamations ;
- ◆ l'allègement des obligations concernant le secteur associatif et caritatif ;
- ◆ l'amélioration de la qualité du service public à travers les évaluations des services publics sur la base de référentiels de qualité.

Sur la base de cette identification des attentes des citoyens, des **plans d'action correspondants ont été adoptés en 2008 par chaque ministère responsable de la mise en œuvre des simplifications correspondantes. La coordination a été prise en charge par le ministère de l'intérieur et des relations du Royaume**, responsable du pilotage de la politique d'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers¹⁹.

En termes de bilan concret, cette approche a à la fois permis d'améliorer significativement la qualité des services publics et de générer des économies budgétaires. Parmi les améliorations les plus significatives figurent :

- ◆ **la réduction du temps moyen d'attente aux guichets de plus de 30 %** (passage de 9,1 minutes en 2007 à 5,8 minutes en 2010) ;
- ◆ **l'introduction du dossier numérique client en matière de demande de prestations sociales** a permis de réduire le nombre de justificatifs redondants sollicités par les organismes sociaux, le gain pour les usagers étant chiffré à 1,4 M€ pour les bénéficiaires et les coûts de gestion économisés pour l'administration ont été réduits de 35 % entre 2007 et 2010 ;

¹⁸ Lettre du secrétaire d'État en charge de la réforme administrative au parlement, 21 septembre 2007, disponible sur le site : <http://www.regeldruk.nl/algemene-onderdelen/serviceblok/english/documents-and-models>.

¹⁹ Les plans d'action précisent pour chaque catégorie les actions entreprises, les résultats attendus et les modalités de mise en œuvre. Ces plans d'action sont disponibles sur le site : <http://www.regeldruk.nl/algemene-onderdelen/serviceblok/english/documents-and-models>.

Annexe VII

- ◆ **la réécriture et la simplification du langage des formulaires administratifs** a permis de réduire de 14 % le temps nécessaire au renseignement des formulaires et de 35 % le taux d'erreur ;
- ◆ **l'introduction de techniques de médiations précontentieuses** a permis de réduire le nombre de recours administratifs déposés par les administrés concernant l'utilisation du service public. La généralisation de ces techniques à l'ensemble des services publics permettrait de générer des économies à hauteur de 55 M€, selon le gouvernement néerlandais, sur un total de dépenses de gestion des recours de 275 M€ par an.

Au total, **le programme d'amélioration de la qualité du service public semble avoir un impact sur les usagers**, comme l'illustre la baisse du nombre de plaintes adressées au médiateur néerlandais entre 2008 et 2009, en recul de 6,5 % de 13 073 à 12 222.

Encadré 8 : La prévention des conflits avec l'administration grâce à la généralisation des techniques de médiation dans les rapports avec les usagers

Les procédures de recours contre des décisions administratives représentent 11 % des points d'irritation des citoyens néerlandais et coûtent chaque année près de 275 M€ à l'administration. **Le gouvernement néerlandais a décidé en 2007 d'explorer de nouvelles pistes afin de prévenir et de gérer les relations conflictuelles avec les usagers.**

Dans la lignée d'une expérimentation menée par la province néerlandaise d'Overijssel et l'organisme d'assurance chômage UWV, une étude a été menée en 2007 et 2008 par le gouvernement concernant la **faisabilité du recours à des techniques de médiation, qui se caractérisent par une approche plus informelle et plus personnalisée dans la gestion de la relation avec l'utilisateur.**

Plutôt que d'adresser des courriers administratifs présentant aux administrés mécontents les possibilités de recours contre les décisions administratives défavorables, ceux-ci étaient informés directement des décisions les concernant, par téléphone, afin de leur expliquer les raisons des rejets de leurs demandes et éventuellement de corriger la position de l'administration le cas échéant.

Cette étude a permis de démontrer **l'existence d'une corrélation forte entre l'utilisation de techniques de médiation et le niveau de satisfaction des citoyens dans leurs relations avec l'administration.** De plus, une attitude pro-active et constructive des agents publics s'est révélée être un facteur efficace de réduction des recours administratifs et donc de la charge administrative pour les citoyens et pour l'administration.

En conséquence, le ministère de l'intérieur néerlandais a été à l'origine en 2009 d'un **projet de formation des agents publics aux techniques de médiation. 21 autorités publiques (communes, provinces, agences et un ministère) ont participé à l'expérience à travers 22 projets pilotes.**

L'expérience s'est révélée positive pour les citoyens et pour les agents publics :

- les agents publics optent pour une technique de médiation dans 60 % à 70 % des cas ;
- les usagers sont globalement plus satisfaits de leurs interactions avec l'administration dans le cadre de techniques de médiation (7,2/10) que dans le cas de recours classiques (4,8/10)²⁰ ;
- l'utilisation des techniques de médiation permet de générer des gains d'efficacité de 26 % dans les autorités publiques expérimentatrices.

Les avantages liés aux techniques de médiation, du côté des agents publics, sont liés à une compréhension plus fine de la situation des administrés et une plus grande créativité dans la résolution de problèmes rencontrés par les usagers. Chaque cas d'interaction avec les usagers ne se prête pas aux techniques de médiation, mais dans l'ensemble, l'introduction de ces techniques ont permis de générer des économies pour les services administratifs.

C'est pourquoi le ministère de l'intérieur a choisi à partir de 2008 de promouvoir l'utilisation de techniques de médiation afin d'encourager les autorités publiques à recourir à des méthodes informelles de relations avec les usagers, de rassembler une plateforme de connaissances, de faciliter l'apprentissage des techniques et de suivre les résultats du recours accru aux techniques de médiation.

²⁰ Survey of the quality of government services No. 1, conducted by TNS NIPO for the Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2009.

Annexe VII

Tableau 28 : Évaluation de la mise en œuvre du programme d'amélioration de la qualité du service public (2007/2010)

Objectifs	Mesures adoptées et résultats obtenus
Rapidité et suivi des demandes	Développement du projet Antwoord@ 14+ qui permet d'offrir un guichet unique de réponse aux questions des citoyens. 5 M citoyens peuvent ainsi appeler leur point de contact municipal à travers ce numéro unique.
	Réduction du temps moyen d'attente aux guichets de plus de 30 % (de 9,1 minutes en 2007 à 5,8 minutes en 2010)
	Déploiement des systèmes de suivi des demandes (30 % des communes et 8,1 M de citoyens)
Simplification des démarches concernant les prestations sociales	L'introduction d'un dossier numérique de client a permis de réduire les formalités de demande de prestations pour les bénéficiaires : 53 % des communes n'exigent plus un renouvellement des demandes chaque mois, mais actualisent les demandes à la place. Ceci a permis d'économiser 1,4 M€ pour les bénéficiaires et de réduire les coûts de suivi par les communes de 40 % sans affecter le niveau du service rendu. 50 % des communes exigent désormais moins de dix justificatifs en moyenne contre 40 auparavant
	Au total, les coûts administratifs liés aux prestations sociales ont été réduits de 35 % entre 2007 et 2010.
Fournir des renseignements une seule fois	La mise en œuvre du site www.berekenuwrecht.nl permet aux bénéficiaires d'allocations d'identifier les prestations auxquelles ils ont droit à partir de leurs données personnelles. En 2010, 120 communes étaient connectées à ce site.
	210 communes ont adopté le système permettant de générer automatiquement une exonération de la taxe d'habitation pour les personnes âgées.
Simplification des démarches relatives aux documents d'identité	Depuis 2009, les résidents de la commune d'Amsterdam n'ont plus besoin de signaler la perte de leurs documents d'identité à la police avant de pouvoir déposer une demande de renouvellement à la mairie. Les gains de temps sont estimés à 12 000 heures pour les six premiers mois pour les citoyens et à 3 000 heures pour les officiers de police. Une généralisation de cette expérimentation est envisagée pour 35 communes pour la fin de l'année 2010.
	Le projet de délivrer des passeports dans une mairie indépendamment du lieu de résidence est repoussé à 2012 en raisons des difficultés techniques nécessaires à la mise en œuvre de ce projet.
Réduction du nombre de régimes d'autorisation préalable	Le gouvernement a introduit le principe de la <i>Lex Silencio Positivo</i> , c'est-à-dire l'autorisation implicite d'acceptation pour 90 types de demandes de permis pour les entreprises. L'extension de cette règle aux particuliers dans leurs rapports avec les communes est envisagée à travers des initiatives conduites par l'association des communes néerlandaises (VNG)
	Exemples de réduction des justificatifs : 81 % des mairies ne sollicitent plus un certificat de naissance pour les mariages, 65 % des mairies ne demandent plus de copie de la carte grise du véhicule pour obtenir un permis de parking
Simplification des formulaires administratifs	La réécriture et la simplification des formulaires administratifs a permis de réduire de 14 % le temps nécessaire au renseignement des formulaires et de 35 % le taux d'erreur.
	Les agences exécutives, comme l'administration fiscale, ainsi que 140 communes utilisent des formulaires en néerlandais basique et facile à comprendre.
Instaurer des relations de confiance entre les citoyens et l'administration	40 % communes utilisent désormais une approche fondée sur l'analyse risque pour diligenter des contrôles des prestations sociales
	Le déploiement du site www.regelhulp.nl permet aux citoyens d'identifier, sur la base de la formulation de leur situation particulière, les différentes aides à leur disposition pour répondre à leurs problèmes. En 2010, 242 communes étaient connectés au site www.regelhulp.nl

Annexe VII

Objectifs	Mesures adoptées et résultats obtenus
	Un projet d'examen unique des critères d'éligibilité à différentes prestations de personnes aux besoins complexes (cumulant aides à l'emploi, prestations sociales en matière de handicap ou de maladies chroniques) est à l'étude. Plusieurs ministères participeront à ce projet afin d'expérimenter ce projet.
Être à l'écoute des plaintes des administrés	Chaque année, 2,6 M de recours administratifs sont déposés par les administrés. Le coût administratif annuel de ces recours est estimé à 275 M€. La généralisation des techniques de médiation précontentieuses permettraient de générer des économies à hauteur de 55 M€ ²¹ .
	En 2009, le ministère de l'intérieur et des relations du Royaume, en collaboration avec 26 agences exécutives et autorités locales, a conduit une expérimentation sur les techniques de médiation. Les résultats démontrent que le recours à la médiation permet de réduire les coûts administratifs de 20 % et de diminuer le temps de traitement des plaintes de 30 %. De plus, la médiation permet d'augmenter la satisfaction de l'utilisateur de 30 % et celle de l'agent public de 20 %. Ceci est lié en partie au fait que le recours à la médiation permet de réduire le nombre de recours déposés de 60 %.
	En 2010, plus de 100 institutions publiques avaient recours aux techniques de médiation et 90 envisageaient d'y avoir recours.
Permettre aux bénévoles de jouer un rôle plus important	Une dérégulation des règles encadrant l'activité du secteur associatif et caritatif est envisagée au niveau local. L'association des communes néerlandaises (VNG) a ainsi diffusé un modèle d'arrêté municipal fixant les conditions d'attribution et de contrôle de l'utilisation des subventions aux associations qui simplifie le système actuel. 80 communes envisagent de le mettre en oeuvre. L'adoption de ce dispositif permettrait de réduire les coûts administratifs de 40 % et d'accélérer de 30 % le temps de traitement pour les communes.
Améliorer la qualité du service public	Le nombre de plaintes reçues par le médiateur (Ombudsman) en 2009 a diminué de 6,5 %, de 13 073 en 2008 à 12 222 en 2009.
	L'évaluation par les usagers des services publics reste pourtant en dessous de l'objectif fixé de 7/10 : les services publics impliquant une seule institution ont reçu une note moyenne de 6,9 alors que les services publics qui impliquent plusieurs institutions ont une moyenne de 6,6.

Source : Rapport final sur les services, la simplification administrative et la politique d'information du public, Lettre du ministre de l'intérieur et des relations du Royaume au Parlement, 22 avril 2010, Disponible sur le site : <http://www.regeldruk.nl/algemene-onderdelen/serviceblok/english/documents-and-models>.

²¹ Estimation du nombre total de procédures de recours administratifs et du potentiel de réduction à travers une approche informelle, Sira consulting pour la *Public Administration Review* 2010.

2.2.2. L'introduction d'une évaluation permanente par les citoyens de la qualité des services publics, sur la base de deux principaux référentiels, a constitué un facteur d'émulation efficace entre les différentes autorités publiques

2.2.2.1. Depuis 2007, l'évaluation de la satisfaction des usagers lors de 55 événements de vie au regard d'un référentiel de qualité permet de suivre les résultats qualitatifs des mesures d'amélioration du service public

La prise de conscience du gouvernement néerlandais de la nécessité de passer d'une logique de mesure quantitative à des mesures qualitatives de la performance des services publics s'est traduite par l'élaboration en 2007 de la charte du e-citoyen. Cette charte regroupe dix engagements fondamentaux que le citoyen est en droit d'attendre dans ses relations avec l'administration²².

Encadré 9 : Un référentiel d'évaluation de la qualité des services publics

Les dix engagements de la charte du e-citoyen :

- **choix du moyen de communication** - En tant que citoyen, je peux choisir de quelle manière contacter l'administration. L'administration garantit une prestation de services « multi-canaux », c'est-à-dire par le biais de n'importe quel moyen de communication : à un guichet, par courrier, par téléphone, par courrier électronique, par Internet ;
- **transparence du secteur public** - En tant que citoyen, je sais où m'adresser pour obtenir des informations officielles et accéder aux services publics. L'administration garantit un service de guichet unique et agit comme une entité homogène, qui oriente le citoyen de manière efficace ;
- **vue d'ensemble des droits et des devoirs** - En tant que citoyen, je sais à quels services j'ai droit et à quelles conditions. L'administration veille à ce que mes droits et mes obligations soient transparents en permanence ;
- **information personnalisée** - En tant que citoyen, je suis en droit de demander des informations exhaustives, actualisées et pertinentes. L'administration fournit des informations appropriées, axées sur mes besoins ;
- **caractère pratique des services** - En tant que citoyen, je peux décider de fournir des données personnelles une fois pour toutes et de recevoir des prestations qui anticipent mes besoins. L'administration indique clairement quelles données elle conserve à mon sujet et n'utilise pas ces dernières sans mon consentement ;
- **transparence des procédures** - En tant que citoyen, je peux facilement avoir connaissance des méthodes de travail de l'administration et suivre les progrès réalisés. L'administration me tient informé des procédures qui me concernent par le biais d'un système de suivi ;
- **confiance et fiabilité** - En tant que citoyen, je suppose que l'administration est dotée des compétences nécessaires en matière de services électroniques. L'administration garantit la sécurité de la gestion de l'identité et la fiabilité du stockage de documents électroniques ;
- **une administration à l'écoute des citoyens** - En tant que citoyen, je peux soumettre des idées d'amélioration et déposer des réclamations. L'administration verse une indemnisation en cas d'erreurs et s'appuie sur les retours d'informations pour améliorer ses produits et ses procédures ;
- **responsabilité et études comparatives** - En tant que citoyen, je suis en mesure de comparer, vérifier et mesurer la performance de l'administration. Cette dernière fournit des renseignements de référence sur ses résultats ;
- **participation et moyens d'action** - En tant que citoyen, je suis invité à participer au processus de décision et à défendre mes intérêts. L'administration favorise la participation des citoyens et veille à ce que les informations et les instruments nécessaires soient disponibles.

²² La charte du e-citoyen a fait l'objet de traductions dans treize langues des États membres de l'Union européenne afin de favoriser la diffusion de ce référentiel de normes d'évaluation de la qualité des services publics. Elle est disponible sur le site : <http://www.burgerlink.nl/>

Dans un second temps, 55 événements de vie fondamentaux ont été identifiés en 2007, afin d'évaluer la performance de l'administration pour chacun d'entre eux. Les 55 événements de vie sélectionnés concernent l'ensemble des usagers, particuliers ou entreprises et vont de « avoir un enfant », « s'inscrire à l'université », « fonder une entreprise », « maladie de longue durée », « aller à l'étranger », « déménager » et « recevoir une amende » à « perdre un être cher ». Afin de simplifier l'analyse, ces 55 événements de vie ont été regroupés en 28 catégories, telles que « maladies de courte durée », « logement », « emploi », « décès » ou encore « travailler avec un handicap ».

L'évaluation annuelle des services publics porte sur la performance des services fournis aux usagers pour l'ensemble de ces catégories d'événements de vie. L'évaluation est effectuée par un échantillon représentatif de 1 400 usagers sur près de 3 000 services fournis par plus de 1 600 autorités publiques (État central, communes, provinces, agences). Au sein de chacune des catégories, l'évaluation s'effectue au regard du référentiel de la charte du e-citoyen. Par ailleurs, l'évaluation comporte trois niveaux d'interrogation :

- ◆ la qualité du service rendu par le secteur public de manière générale ;
- ◆ la qualité du service rendu par l'ensemble des administrations responsables de la fourniture du service public : dans ce cas, le service résulte de l'interaction entre différentes autorités publiques ;
- ◆ la qualité du service rendu par une autorité publique en particulier.

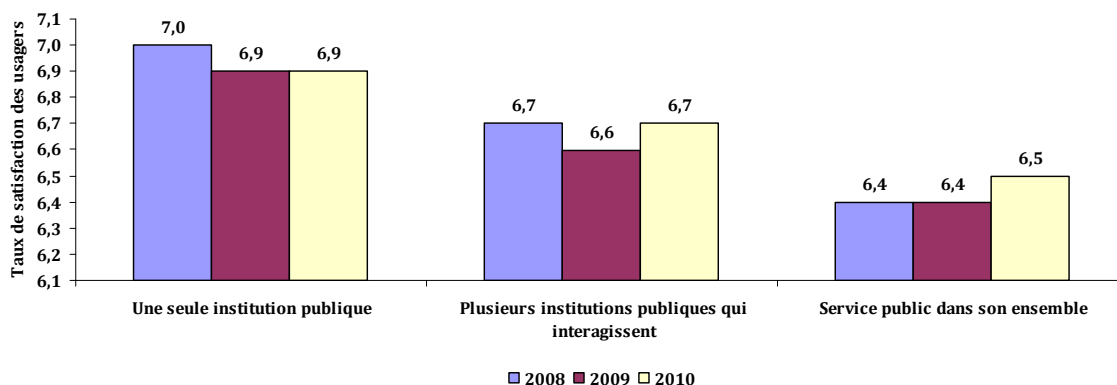
Les résultats de cette évaluation annuelle depuis 2008 de la satisfaction des usagers à l'égard des services publics témoignent d'une appréciation différenciée selon la nature des événements de vie et selon le nombre d'organisations impliquées.

En premier lieu, les résultats de l'évaluation de la satisfaction ne permettent pas de conclure à un impact important des mesures récentes d'amélioration de la qualité du service public. En effet, plusieurs conclusions se dégagent des trois premiers exercices, de 2008 à 2010, de mesure de la satisfaction des usagers :

- ◆ la première mesure de la satisfaction globale des usagers à l'égard des services publics, **en 2008, donne un chiffre agrégé de 6,7/10.** Ce taux est stable au cours des trois années de mesure, à 6,6/10 en 2009 et 6,7/10 en 2010, mais systématiquement en-deçà de l'objectif affiché de 7/10 ;
- ◆ l'analyse des résultats démontre également que plus la mesure se fait à un niveau consolidée, moins la satisfaction du citoyen est bonne : lorsque l'évaluation porte sur une seule institution publique (6,9/10 en moyenne sur les trois ans), la satisfaction est plus élevée que lorsque plusieurs organismes publics sont responsables de la prestation du service public (6,7/10 en moyenne), qui est elle-même également plus élevée que la satisfaction à l'égard du secteur public en général (6,4/10) en moyenne.

Annexe VII

Graphique 5 : Évolution de la satisfaction des usagers à l'égard des services publics néerlandais (2008 à 2010)

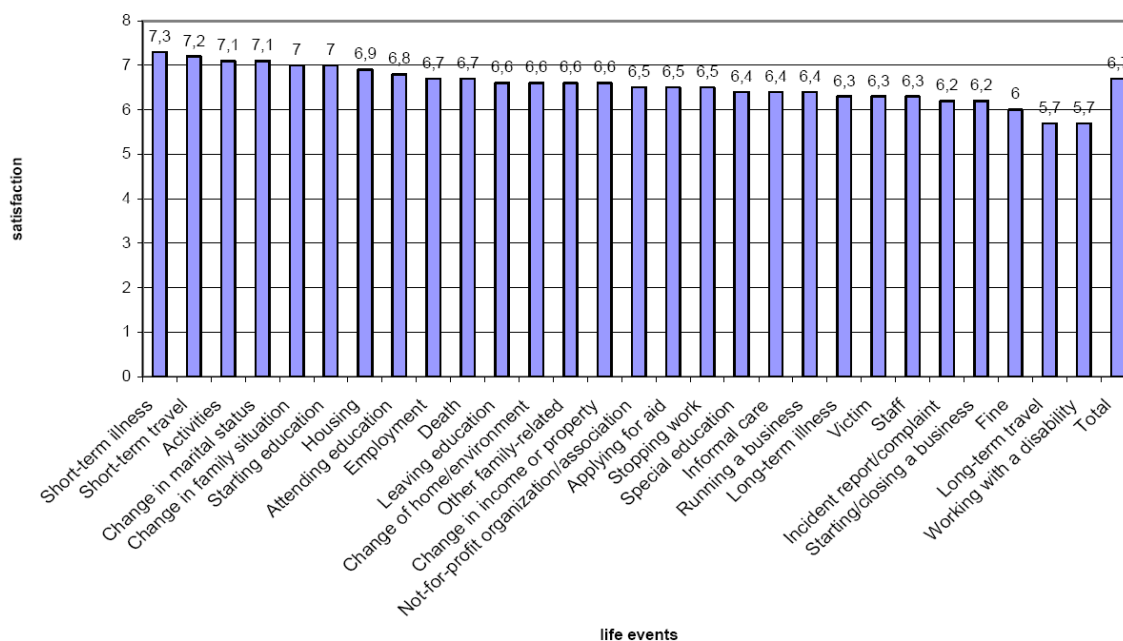


Source : Rapport sur la qualité des services publics, Onderzoek naar de kwaliteit van overheidsdienstverlening rapport augustus 2010, août 2010. Disponible sur le site : www.burgerlink.nl.

En deuxième lieu, à un niveau plus fin de détail, l'évaluation de la satisfaction des usagers diffère selon les événements de vie concernés :

- ◆ le taux de satisfaction le plus élevé (7,3/10 en 2008) revient ainsi à l'événement de vie « maladie de courte durée », alors que les deux événements de vie pour lesquels le taux de satisfaction des usagers est le plus bas sont les « voyages de longue durée » et le fait de « travailler avec un handicap » (respectivement 5,7/10) ;
- ◆ les résultats de cette évaluation témoignent d'une corrélation entre le caractère « lourd » du type d'événement de vie (degré de gravité, impact sur la vie quotidienne, durée de l'événement, etc.) et l'évaluation du service public fourni pour y répondre : plus les événements sont générateurs de perturbations pour les usagers, moins l'évaluation de la qualité du service public est bonne.

Graphique 6 : Taux de satisfaction des usagers des services publics néerlandais par « événement de vie » (2008)



Source : Matt Poelmans, Xander van der Linder (2008), The e-Citizen Charter as a tool for measuring citizen satisfaction on the basis of life events. Disponible sur le site du Bugerlink : <http://www.burgerlink.nl>.

Annexe VII

En troisième lieu, chaque engagement de la charte du e-citoyen a fait l'objet d'une évaluation particulière à travers 55 événements de vie. De cette étude, il ressort une performance relativement satisfaisante des services publics (moyenne entre 3,5/5 et 3,4/5 au cours des trois dernières années), mais de profondes différences dans la capacité de l'administration à respecter les différents engagements :

- ◆ les usagers sont globalement satisfaits concernant l'engagement de transparence du secteur public (70 % d'appréciations positives en 2010), la personnalisation de l'information (66 %), le choix du mode de communication (63 %) et la confiance et la fiabilité des services (62 %) ;
- ◆ en revanche, l'aptitude de l'administration à se remettre en cause et à se comparer avec d'autres références fait l'objet d'une appréciation plus critique (seulement 26 % d'évaluations positives et 19 % d'évaluations faibles), de même que la participation des citoyens à l'élaboration des décisions publiques (35 % d'évaluations faibles).

Tableau 29 : Évaluation par les citoyens de la qualité des services publics sur la base des engagements de la charte du e-citoyen (2010)

Engagements de la charte du e-citoyen		Évaluation par les citoyens (en %)				Note sur 5		
		Bon	Neutre	Faible	NSP	(2010)	(2009)	(2008)
1	Choix du mode de communication	63	14	17	6	3,7	3,6	3,7
2	Transparence du secteur public	70	15	12	4	3,8	3,7	3,8
3	Vue d'ensemble des droits et devoirs	44	26	17	13	3,4	3,3	3,4
4	Information personnalisée	66	17	13	4	3,7	3,6	3,7
5	Caractère pratique des services	61	9	22	8	3,5	3,5	3,7
6	Transparence des procédures	43	24	22	12	3,3	3,2	3,4
7	Confiance et fiabilité	62	17	3	18	3,8	3,8	3,9
8	Une administration à l'écoute des citoyens	45	18	11	27	3,5	3,5	3,6
9	Responsabilité et études comparatives	26	28	19	27	3,1	3,1	3,2
10	Participation et moyens d'action	27	21	35	16	2,8	2,8	3,1
Moyenne		51	19	17	14	3,5	3,4	3,6

Source : Rapport sur la qualité des services publics, Onderzoek naar de kwaliteit van overheidsdienstverlening rapport augustus 2010, août 2010. Disponible sur le site : www.burgerlink.nl.

À la date de la mission, la charte du e-citoyen fait l'objet d'une large diffusion au sein des organismes publics néerlandais et revêt un rayonnement européen :

- ◆ les services du ministère de l'intérieur néerlandais à l'origine de la charte promeuvent l'utilisation de la charte auprès des autorités publiques (ministères, services déconcentrés, agences, collectivités locales) et fournissent un appui aux autorités qui souhaitent appliquer la charte ;
- ◆ la charte a reçu différents prix européens, comme celui de la démocratie électronique de 2007 (*Global eDemocracy Forum*). Son utilisation est encouragée par l'Union européenne, l'organisation économique de coopération et de développement (OCDE) et le Conseil de l'Europe. S'inspirant de l'exemple néerlandais, l'Estonie a introduit en 2008 sa propre charte du citoyen, sur la base de laquelle la commission nationale d'audit estonienne évalue la performance des institutions publiques estoniennes.

2.2.2.2. Avec le lancement de l'initiative « Cinq promesses » en 2010, la politique d'amélioration de la qualité du service public se renforce au niveau local, comme l'atteste l'adhésion des communes à déjà plus de 50 % de ses outils

Lancée à l'occasion du changement de gouvernement, en avril 2010, l'initiative « Cinq promesses » (5 *beloften*) constitue la politique la plus récente d'amélioration de la qualité du service public aux Pays-Bas²³. Cet outil vise à impliquer davantage les collectivités locales et tout particulièrement les communes, échelon privilégié de la prestation de nombreux services publics de proximité.

La démarche « Cinq promesses » repose sur une évaluation de la présence d'éléments visant à améliorer la qualité du service rendu aux usagers par une commune.

En premier lieu, un référentiel de cinq promesses d'amélioration a été élaboré par le gouvernement, en collaboration avec l'association des communes néerlandaises (VNG). Ces cinq promesses visent à répondre aux cinq plus grandes préoccupations des citoyens dans leur rapport avec l'administration :

- ◆ « *notre service est centré sur les personnes* » ;
- ◆ « *les citoyens peuvent faire leurs démarches rapidement et sûrement* » ;
- ◆ « *vous êtes toujours à la bonne adresse : nous nous coordonnons avec les autres administrations pour vous éviter des déplacements multiples* » ;
- ◆ « *nous ne vous demandons qu'une seule fois les informations et renseignements* » ;
- ◆ « *nous sommes transparents et responsables* ».

Chaque promesse se décline en un ensemble concret et simple d'outils pour améliorer la prestation de services publics, avec un total de 40 instruments - certains obligatoires, d'autres de nature purement administrative, tantôt généraux (par exemple, la simplification des formulaires administratifs), tantôt spécifiques (par exemple, la réduction du nombre de pièces justificatives pour un mariage).

En deuxième lieu, une évaluation de la situation de chaque commune est effectuée à l'aune de ces standards. Cette évaluation est claire et objective car elle repose sur des éléments factuels, les 40 instruments prévus. Il s'agit par exemple de constater si oui ou non la commune a rejoint le réseau DigiD d'identification numérique. Un pourcentage est ensuite calculé pour déterminer le degré global de performance de chaque commune au regard de l'objectif de cinq promesses, déclinée en 40 indicateurs. À titre d'exemple, **Amsterdam**, la capitale des Pays-Bas, remplit 31 des 40 critères prévus (soit 78 %) et La Haye, le siège du gouvernement, 33 critères (soit 83 %).

²³ L'ensemble des dispositifs de cette démarche est disponible sur le site : <http://www.5beloften.nl/>.

Annexe VII

Tableau 30 : L'évaluation de l'offre de service public : l'exemple de la commune d'Amsterdam (78 %)

Objectifs et indicateurs		
Promesse 1 : « Notre service est centré sur les personnes »		
1	Fin des exigences de <i>reporting</i> mensuel pour les bénéficiaires de l'aide sociale	Oui
2	Des décisions plus rapides concernant l'aide sociale d'urgence (décision et paiement en moins de 7 jours)	Non
3	Moins de dix justificatifs pour postuler pour l'aide sociale générale	Oui
4	Un contrôle des conditions d'éligibilité et de la bonne exécution des aides sociales et des subventions fondé sur une analyse risque	Non
5	Recours à la médiation et à la prévention des contentieux	Oui
6	Réduction des obligations d'examens médicaux concernant l'éligibilité à l'allocation autonomie	Oui
7	Simplification des procédures d'attribution des subventions et des régimes d'autorisation préalables (adoption du modèle de simplification proposé par l'association des communes néerlandaises (VNG))	Oui
8	Réduction du nombre de pièces justificatives exigées pour un mariage (pas d'extrait d'état civil)	Oui
9	Proposer aux bénévoles du secteur associatif et caritatif une assurance collective souscrite par la mairie	Oui
10	De plus demander de certificat de carte grise dans les demandes de permis de parking des résidents	Non
11	Réduction du nombre des justificatifs lors des demandes de permis pour les individus ou pour les entreprises	Non
Promesse 2 : « Les citoyens peuvent accomplir leurs démarches rapidement et sûrement »		
1	Les citoyens ont accès à l'ensemble du corpus réglementaire de leur commune sur un site internet global	Oui
2	Sur www.mijnoverheid.nl les citoyens ont accès à un espace personnel qui récapitule l'ensemble de leurs relations avec l'administration dans leurs démarches et demandes.	Oui
3	La commune a rejoint le réseau DigiD permettant aux citoyens, grâce à un identifiant électronique unique, de se connecter à l'ensemble des services publics en ligne	Oui
4	La commune autorise la délégation de connexion à DigiD, permettant aux citoyens de se faire représenter dans leurs contacts avec l'administration	Non
5	La commune est connectée aux catalogues de données mis en œuvre au niveau central, permettant le partage de données personnelles concernant les citoyens	Oui
6	Le site internet de la commune répond aux critères d'accessibilité, à la fois aux personnes qui ont un handicap et sur des supports mobiles	Non
7	La commune a mis en place un service de réponse aux requêtes téléphoniques en se connectant au numéro 14+indicatif communal	Oui
8	Les formulaires administratifs et les formulaires en ligne sont clairs et compréhensibles	Oui
9	Un rendez-vous peut être pris 24 heures sur 24 et sept jours sur sept en ligne afin d'accéder aux dix principaux services offerts par la mairie : une demande de passeport ou de permis de conduire, un certificat de bonne conduite, l'aide sociale, le permis de stationner, les valeurs locatives nécessaires au calcul des taxes foncières, etc. (chaque service compte pour un point)	7 Oui et 3 Non
10	La commune offre la possibilité aux citoyens de suivre la progression dans le traitement de leurs demandes	Oui
Promesse 3 : « Vous êtes toujours à la bonne adresse »		
1	La commune a rejoint le réseau www.regelhulp.nl afin que les citoyens puissent identifier rapidement les services locaux auxquels ils ont droit	Oui
2	La commune fait parti du site unique www.omgevingsvergunning.vrom.nl rassemblant les demandes de permis liés à l'environnement, pour les particuliers comme pour les entreprises	Oui

Annexe VII

Objectifs et indicateurs		
3	La commune offre la possibilité aux citoyens de calculer leurs impôts en ligne sur le site www.berekenuwrecht.nl .	Oui
Promesse 4 : « Nous ne vous demandons qu'une seule fois vos données personnelles »		
1	Identification unique des citoyens et collaboration avec les différents catalogues de registres pour partager les données personnelles	Oui
2	La commune s'est connectée au réseau du registre foncier et des données topographiques	Oui
3	La commune est connectée au site internet de centralisation des données relatives aux bâtiments	Oui
4	La commune es connectée au portail "Dossier numérique client" qui permet de partager, pour un citoyen, l'ensemble des informations relatives à sa situation personnelle	Oui
5	La commune autorise l'exonération automatique des impôts locaux pour certains publics	Oui
Promesse 5 « Nous sommes transparents et responsables »		
1	La commune a adhéré à une charte de qualité du service public et associe les citoyens à l'évaluation de la mise en œuvre de cette charte	Oui
2	La commune participe au projet du site www.waarstaatjegemeente.nl : elle renseigne toutes les données concernant ses caractéristiques ainsi que les performances de ses services publics, afin de permettre aux citoyens de comparer les performances des différentes communes.	Oui

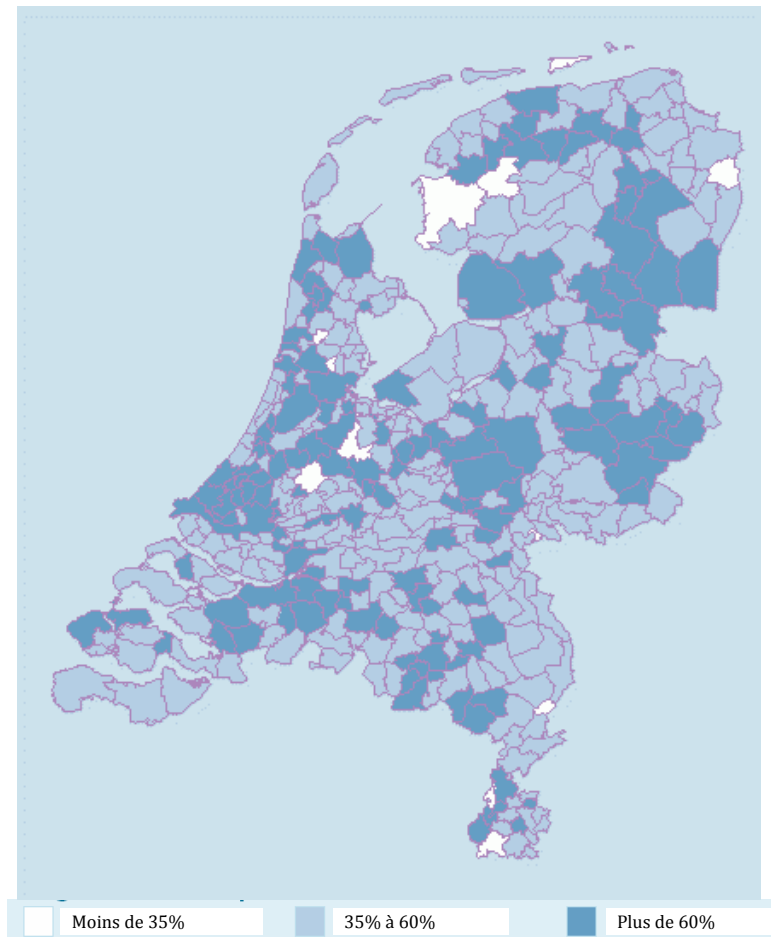
Source : Site internet <http://www.5beloften.nl/>.

Annexe VII

Le déploiement du programme « cinq promesses » a été un succès : début février 2011, la grande majorité des communes néerlandaises avaient déployé plus de 50 % des instruments prévus, et environ un tiers des communes avaient obtenu une évaluation supérieure à 60 %. Les dix communes remplissant le plus d'indicateurs sont :

- ◆ Capelle aan den IJssel (93 %) ;
- ◆ Uden (93 %) ;
- ◆ Oosterhout (90 %) ;
- ◆ Rijswijk (90 %) ;
- ◆ Amersfoort (85 %) ;
- ◆ Deventer (85 %) ;
- ◆ Dordrecht (85 %) ;
- ◆ Eindhoven (85 %) ;
- ◆ Leiden (85 %) ;
- ◆ Achtkarspelen (83 %).

Graphique 7 : Évaluation de la qualité des services publics des Pays-Bas à travers le système des cinq promesses (au 6 février 2011)



Source : Site internet <http://www.5beloften.nl/>.

Cette nouvelle réorientation de la politique d'amélioration de la qualité du service public témoigne de la mobilisation de différents ressorts novateurs :

- ◆ **les communes, principaux prestataires de service aux usagers, sont les premières mobilisées** dans le cadre de cette initiative menée à la fois par le ministère de l'intérieur et l'association des communes néerlandaises (VNG) ;

Annexe VII

- ◆ **les évaluations proposées produisent une forme d'émulation entre les communes et chaque citoyen peut demander des comptes à son conseil municipal.** En effet, les évaluations reposent sur des critères objectifs, aisément mesurables et comparables. Les citoyens peuvent également témoigner de la réalité et du caractère opérationnel de chaque instrument déployé. En conséquence, chaque citoyen peut interroger ses services communaux sur l'absence de déploiement de tel ou tel instrument qui permettrait d'améliorer la qualité du service public ;
- ◆ **en parallèle, les services de l'État et la VNG mettent leurs compétences au service des communes afin de les aider à mettre en place les instruments prévus.** Celles-ci ne sont pas contraintes (dans la plupart des cas), mais stimulées à le faire afin d'améliorer leur évaluation.

2.3. La réforme de l'État s'appuie aux Pays-Bas sur le développement de l'administration électronique, à travers une approche consolidée permettant à toutes les administrations publiques de bénéficier des mêmes avancées technologiques

Aux Pays-Bas, le développement de l'administration en ligne s'inscrit dans le cadre d'un programme stratégique associant l'ensemble des acteurs publics :

- ◆ une nouvelle impulsion a été donnée en 2007 au développement de l'administration électronique à travers **le programme national de mise en œuvre de l'e-administration** (*Nationaal Uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid*, NUP) ;
- ◆ **piloté par le ministère de l'intérieur néerlandais, ce programme vise à développer des fonctionnalités communes à l'ensemble des acteurs publics :** État et collectivités locales, à travers l'association des communes néerlandaises (VNG), l'association des autorités provinciales (IPO) et l'association des wateringues (UvW). S'agissant de la répartition des financements, l'État pourvoit au déploiement des infrastructures informatiques et les collectivités locales financent au raccordement des leurs à l'infrastructure globale.

L'objectif du NUP est de rationaliser l'offre de services publics en ligne en développant 19 projets transversaux prioritaires autour de trois principales dimensions :

- ◆ **l'amélioration de l'accès aux informations en ligne** à travers des normes de standardisation des informations publiques disponibles sur internet et une rationalisation du nombre de sites de l'administration ;
- ◆ l'identification des usagers en ligne, à travers **le développement d'une procédure d'identification unique pour l'ensemble des services publics ;**
- ◆ l'échange, le partage et la mutualisation d'informations, tant entre organismes publics qu'entre les usagers et les autorités publiques, afin d'éviter de demander deux fois la même information aux usagers.

2.3.1. L'offre de services publics en ligne, rationalisée afin de gagner en cohérence comme en qualité, se concentre à la date de la mission sur deux principaux sites

2.3.1.1. L'ensemble des informations publiques et des démarches transactionnelles en ligne ont été regroupées sur deux sites internet centraux

L'offre de services publics en ligne néerlandaise se caractérise par l'existence de deux sites internet publics, l'un informatif, l'autre transactionnel :

- ◆ www.overheid.nl, (« administration ») regroupe l'ensemble des informations relatives aux ministères du gouvernement néerlandais, des agences et des collectivités locales. Chaque fournisseur d'informations est responsable d'en assurer la fiabilité et de les mettre à jour régulièrement. Par ailleurs, les informations disponibles sur le site commun renvoient vers les sites des administrations correspondantes ;
- ◆ <https://mijn.overheid.nl> (« mon administration ») est le site transactionnel de l'administration néerlandaise. Par l'intermédiaire de l'identifiant numérique (DigiD, cf. *infra*), les usagers (particuliers et entreprises) ont accès à un espace personnalisé qui leur permet d'interagir avec l'administration : pour enregistrer une naissance, faire une demande de prestation sociale ou de permis, etc.

Ce regroupement des informations sur des sites centraux s'est accompagné d'une rationalisation des règles régissant les sites publics.

Ainsi, les sites de chaque ministère ont été supprimés et regroupés en tant que rubriques sur un site source unique, www.rijksoverheid.nl (« administration du Royaume »).

En revanche, les autres organismes publics (agences, communes, provinces) conservent leurs propres sites, reliés aux sites centraux www.overheid.nl et <https://mijn.overheid.nl>.

2.3.1.2. Afin d'améliorer la qualité des sites internet et des informations en ligne, plusieurs démarches de définition de standards et de comparaison des sites ont été initiées

L'amélioration de la qualité de l'information en ligne depuis 2007 a été menée à bien en recourant à trois leviers : la définition de standards, la cartographie des sites internet publics et leur évaluation par un organisme indépendant.

En premier lieu, le comité de pilotage du programme NUP, assisté en la matière de l'ICTU (cf. *infra*), a participé à la définition de 145 lignes directrices à respecter par les sites internet publics (www.webrichtlijnen.nl), visant principalement à :

- ◆ garantir la qualité du site en le conformant aux standards de qualité de l'internet, notamment en termes d'accessibilité depuis plusieurs terminaux (ordinateurs, mobiles, tablettes) ou pour les personnes ayant certaines incapacités (visuelles, motrices) et le en assurer un bon référencement pour faciliter son identification ;
- ◆ améliorer la convivialité du site, en proposant aux usagers plusieurs options de contact de l'administration (par téléphone, par messagerie électronique ou au guichet) et en leur laissant la possibilité de modifier les informations saisies.

Annexe VII

Encadré 10 : le rôle de l'ICTU dans le développement de l'administration électronique aux Pays-Bas

L'ICTU (ICT *Uitvoeringsorganisatie*) est en charge, depuis 2001, de la conduite des projets numériques des autorités publiques. L'ensemble des administrations publiques sont membres de l'ICTU (État, provinces, waterings et communes), sous la forme d'un groupement d'intérêt public.

Dans le cadre du programme NUP, l'ICTU est responsable d'une vingtaine de programmes, parmi lesquels figurent :

- *Advies overheid* (www.advies.overheid.nl) : outil développé pour encourager et conseiller plus de 1 300 organisations publiques (État, collectivités locales, agences) sur la construction d'un site internet ;
- *Architectuur Elektronische Overheid* : pour renforcer la cohésion entre les programmes en cours et futurs afin de réaliser l'administration électronique ;
- *Burger@overheid* (www.burger.overheid.nl) : source d'informations pour les citoyens en matière d'e-gouvernement ;
- *e-Provincies* (www.e-provincies.nl) : pour encourager les douze provinces à collaborer et à s'échanger des informations dans le domaine des TIC ;
- *Egem* (www.egem.nl) : pour soutenir les municipalités afin d'améliorer leur utilisation des TIC ;
- *Kenniscentrum Elektronische Overheid* (ELO) (www.elo.nl) : guichet unique pour l'information et le conseil en matière du gouvernement électronique, cette organisation gère également une base de données concernant de l'information dans le domaine de la modernisation de l'État au moyen des TIC ;
- *OSOSS* (www.ososs.nl) : soutenir les administrations publiques dans l'emploi d'*Open Standards* ainsi que d'*Open Source Software* par l'échange de connaissances et d'expériences, c'est-à-dire l'utilisation de logiciels libres dans l'administration publique ;
- *RYX* : intranet destiné à faciliter la communication entre les fonctionnaires de l'État central.

En deuxième lieu, un site « portail » des sites publics recense l'ensemble des services en ligne disponibles pour chaque organisme public, www.landkaarte-overheid.nl. En effet, ce site joue deux rôles principaux :

- ◆ d'une part, il permet de rediriger les usagers vers les sites internet de chaque autorité publique à partir d'une carte des Pays-Bas ;
- ◆ d'autre part, il permet d'identifier les collectivités locales ayant adopté les 19 services de base identifiés par le programme NUP. À la date de la mission, cet enjeu constitue encore un défi, avec un taux de raccordement au site transactionnel précité *MijnOverheid* de seulement 14 % des communes néerlandaises au 1^{er} mars 2011.

Tableau 31 : Déploiement du raccordement des communes au site transactionnel *MijnOverheid* (au 1^{er} mars 2011)

Stade de déploiement	Nombre de communes	En pourcentage
Non débuté	118	28 %
En préparation	126	30 %
En cours de réalisation	33	8 %
Mise en forme, design	48	11 %
En finalisation	34	8 %
Opérationnel	59	14 %

Source : <http://www.landkaarte-overheid.nl/>

Annexe VII

En troisième lieu, le site internet monitor.overheid.nl (« supervision de l'administration ») conduit des évaluations annuelles et mensuelles de la qualité des sites internet publics. Ce site est géré par le ministère de l'intérieur et des relations du Royaume. Le site de supervision publie des enquêtes sur chaque site d'organisme public (ministère, agences, collectivités locales) qui permettent de comparer leur performance relative au regard de cinq grands critères :

- ◆ leur respect des lignes directrices (145 normes de programmation, *cf. supra*) ;
- ◆ la transparence de l'organisme à travers l'ampleur et la qualité des informations présentes en ligne ;
- ◆ la prise en compte du point de vue du citoyen dans la conception du site ;
- ◆ le caractère interactif des liens ;
- ◆ l'accessibilité pour les utilisateurs ayant certaines incapacités.

Les enquêtes mensuelles sont réalisées sur la base de questionnaires envoyés à chaque organisme public et les enquêtes annuelles procèdent des investigations des responsables du site de supervision. À titre d'exemple, l'évaluation de la performance relative des pages internet des ministères néerlandais démontre que le site du ministère de l'intérieur et des relations du Royaume répond le plus aux critères de qualité (67,25 %), alors que le ministère de la défense est le moins avancé (45,25 %).

Tableau 32 : Évaluation de la qualité des sites internet des ministères néerlandais (au 1^{er} mars 2011)

Grade	Nom	Critères					Total
		A.	B.	D.	E.	F.	
1.	Ministère de l'Intérieur et des Relations >						67,25%
2.	Ministère de la Santé, du bien-être et des sports >						64,5%
3.	Ministère du Logement, l'Aménagement du Territoire et de l'environnement >						58,25%
4.	Ministère de la Justice >						58,25%
5.	Ministère des Finances >						54%
6.	Ministère des Transports >						50,25%
7.	Ministère des Affaires étrangères >						49,25%
8.	Ministère de l'Agriculture, Nature et qualité des aliments >						49,25%
9.	Ministère des affaires sociales et de l'emploi >						46,75%
10.	Ministère des Affaires économiques >						46,5%
11.	Ministère de l'Education, la Culture et des Sciences >						46,5%
12.	Ministère de la Défense >						45,25%

Source : monitor.overheid.nl/ Légende : critère A : respect des lignes directrices ; critère B : transparence ; critère D : prise en compte du point de vue de l'utilisateur ; critère E : caractère interactif des liens ; critère F : accessibilité.

2.3.2. L'identifiant unique numérique DigiD est un succès qui a permis de simplifier l'accès à près de 500 services publics en ligne à la date de la mission

Initié par l'administration fiscale, le projet DigiD permet à chaque citoyen de se connecter aux portails publics avec un identifiant unique. L'administration fiscale néerlandaise a développé en 2005 ce système électronique de vérification de l'identité des citoyens, généralisé ensuite à l'ensemble des administrations publiques dans le cadre du programme NUP. Il permet aux citoyens d'accéder aux services publics en ligne offerts par différentes administrations grâce à un seul nom d'utilisateur et mot de passe. Pour faire la demande des codes d'accès DigiD, les citoyens ont recours à leur numéro administratif d'identification unique, le *Burger Service Nummer* (BSN), qui a remplacé en le numéro d'identification sociale et fiscale (*Sofinummer*) utilisé auparavant.

À la date de la mission, l'identifiant DigiD peut être utilisé pour accéder à près de 500 services publics. En plus de l'administration fiscale, les agences et organismes intervenant dans le champ social (assurance maladie, assurance chômage, allocations familiales et retraites publiques) sont désormais associées au projet DigiD, de même que les assureurs privés. Alors qu'en 2007, 24 % des communes étaient reliées à DigiD, 403 communes sur 418 proposaient, au 1^{er} mars 2011, une connexion par l'intermédiaire de DigiD à leur portail de fourniture de services en ligne²⁴.

Avec plus de 8 millions de Néerlandais ayant créé leur identifiant DigiD au 1^{er} janvier 2011 (soit près de ¾ des personnes majeures aux Pays-Bas), le déploiement de l'identifiant unique est considéré comme un succès.

Le prochain développement de DigiD, à l'étude depuis 2010, consiste à créer une procédure d'autorisation qui permettra à un tiers d'agir pour le compte de l'utilisateur. De cette manière, l'utilisateur peut autoriser un tiers à entreprendre une procédure administrative en son nom, sans pour autant avoir à communiquer ses identifiants. Par exemple, un consultant fiscal pourra remplir les déclarations fiscales d'un contribuable, à sa place, sans avoir accès à l'ensemble de son compte DigiD.

2.3.3. Le *Digitaal Klantdossier* (dossier client numérique) est un exemple abouti de partage d'informations entre organismes publics, sociaux dans un premier temps, pour ne pas demander plusieurs fois à l'utilisateur de renseigner les mêmes informations

Le *Digitaal Kantdossier* (DKD) s'insère dans le programme NUP en tant que projet concret d'amélioration de la coopération entre les organismes publics pour faciliter les démarches des usagers. En effet, ce projet vise à répondre à l'attente des usagers des services sociaux de ne pas avoir à donner plusieurs fois les mêmes informations concernant leur état civil, leurs revenus et leurs professions. Par exemple, une personne sans emploi peut, sur son DKD personnel auquel elle accède grâce à son DigiD, signaler qu'elle est sans emploi, solliciter un rendez-vous auprès d'un service de placement, solliciter le versement de son assurance chômage et éventuellement effectuer des demandes complémentaires au titre d'aides sociales.

Initié en 2005, ce projet a été mis en service, dans sa dernière phase, en 2010. Il est utilisé par toutes les administrations sociales (notamment UWV et SVB) ainsi que près de la totalité des communes (415 sur 418 au 1^{er} mars 2011).

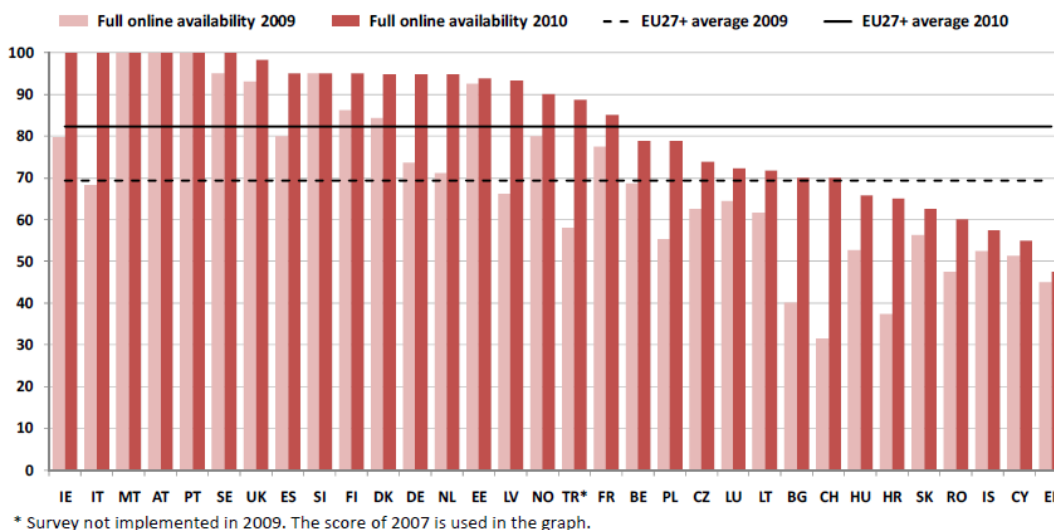
²⁴ La liste de l'ensemble des participants au projet DigiD est disponible sur le site : <http://www.digid.nl/burger/wie-doen-mee/>.

Annexe VII

Au total, les Pays-Bas se distinguent par des progrès importants dans le développement de l'administration électronique, au service des citoyens comme des entreprises. Ces efforts lui ont permis de se positionner, dans le classement établi par la Commission européenne pour l'année 2010 :

- ◆ au 12^{ème} rang européen dans le classement qui mesure le degré de « maturité » des sites internet publics, c'est-à-dire le passage des sites internet d'une logique d'information à une logique de transaction et de remplissage automatisé d'information déjà détenues par l'administration ;

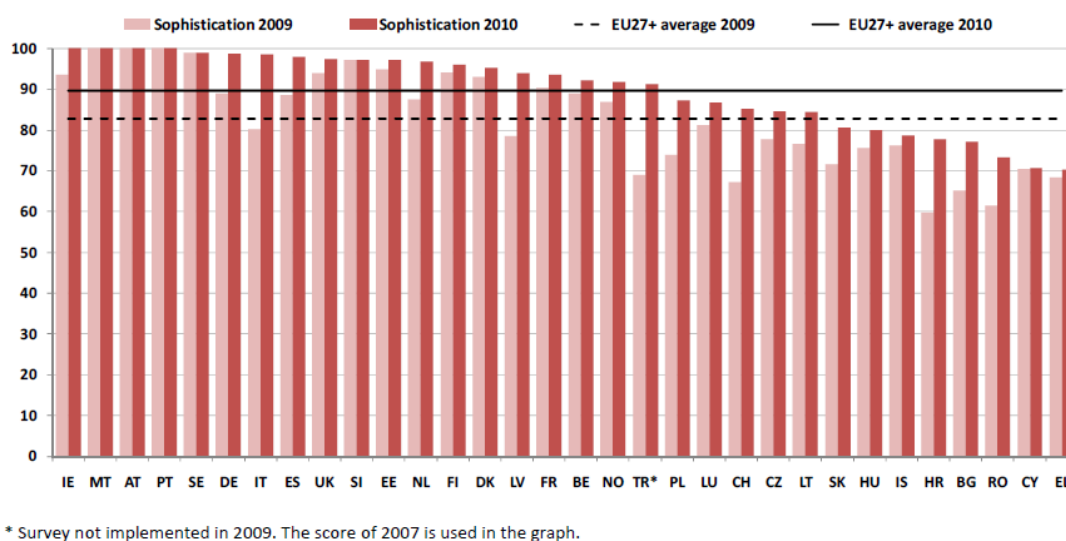
Graphique 8 : État de « maturité » des sites internet public dans l'Union européenne



Source : Commission européenne (2011) : *Digitising Public Services in Europe : Putting ambition into action. 9th Benchmark Measurement*, décembre 2010. Disponible sur le site de la Commission : http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/item-detail-dae.cfm?item_id=6537.

- ◆ au 13^{ème} rang européen dans le classement qui mesure la disponibilité en ligne des démarches administratives principales dans le domaine administratif, social, éducatif et de la santé.

Graphique 9 : Disponibilité en ligne des principales démarches publiques



Source : Commission européenne (2011) : *Digitising Public Services in Europe : Putting ambition into action. 9th Benchmark Measurement*, décembre 2010. Disponible sur le site de la Commission : http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/item-detail-dae.cfm?item_id=6537.

3. Aux Pays-Bas, la réforme de l'État s'inscrit dans une vision stratégique de moyen terme et s'est caractérisée par un recentrage de l'État sur les fonctions de conception de politiques publiques, alors que les agences et les collectivités locales sont de plus en plus chargées des missions de mise en œuvre des politiques publiques

3.1. La stratégie de réforme de l'État s'appuie aux Pays-Bas sur des documents stratégiques de modernisation, émanant de l'administration et intégrés dans le programme politique de la coalition gouvernementale, et qui prévoit également des plans de consolidation budgétaire

L'administration néerlandaise semble avoir internalisé l'impératif de modernisation de l'État, dans la mesure où elle propose, avant chaque renouvellement de gouvernement, des pistes de réformes aux candidats de chaque parti. Deux outils complètent par ailleurs ce « réflexe » interne de modernisation :

- ◆ la conduite régulière de réflexion stratégique sur la modernisation de l'État (la dernière date de 2010) qui se matérialise en un document politique contraignant qui lie le gouvernement pour la durée de son mandat ;
- ◆ un exercice plus occasionnel de revue des dépenses publiques, conduit pour la première fois sur la totalité du périmètre des dépenses de l'État en 2009, par des groupes de travail composés de fonctionnaires des administrations centrales.

3.1.1. Les programmes de modernisation, qui fixent les orientations stratégiques de la réforme de l'État, reposent de façon croissante sur les propositions de l'administration centrale

3.1.1.1. Si la pratique des programmes pluriannuels de réforme de l'État est courante et pratiquée depuis les années 1970, les derniers programmes se caractérisent par une force de proposition accrue des ministères

La réforme de l'État aux Pays-Bas est rythmée par une succession de plans de modernisation de l'administration, adoptés à intervalles réguliers depuis les années 1970, et qui correspondent aux mandatures législatives, c'est-à-dire au mandat de chaque gouvernement, s'agissant d'un régime parlementaire :

- ◆ la commission sur la coordination interministérielle et sur la répartition des missions (CITACO), en 1971 ;
- ◆ le rapport du conseil scientifique sur la politique gouvernementale (WRR), en 1975 ;
- ◆ la commission sur la réorganisation de l'administration centrale (CHR) en 1981 ;
- ◆ le commissaire du gouvernement sur la réorganisation ministérielle (RC /PR RD), de 1982 à 1986 ;
- ◆ le groupe de travail sur l'amélioration de la gestion interne de l'administration (*Heroverwegingswerkgroepen*), en 1983 ;
- ◆ la commission sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique (*Vraagpuntencommissie*), en 1993 ;
- ◆ le rapport des secrétaires généraux sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique (*SG Beraad*), en 1993 ;

Annexe VII

- ◆ le programme « *un autre gouvernement* » (PAO), en 2003 ;
- ◆ le programme de modernisation de l'administration (VRD), en 2007 ;
- ◆ le programme « *gouvernement compact* » (CRD), en 2011.

Le dernier programme de modernisation, *Vernieuwing Rijksdienst*²⁵ (VRD), a été particulièrement porté par les ministères eux-mêmes, dans la mesure où il a été proposé par les secrétaires généraux avant d'être adopté dans le cadre de l'accord de coalition de 2007 :

- ◆ la campagne électorale qui a mené au renouvellement de la chambre basse du parlement néerlandais en 2007 a été marquée par le débat sur la nécessité de réformer l'administration pour diminuer le poids de la bureaucratie, dans les relations entre administration, dans les relations de l'administration avec les usagers, particuliers comme entreprises ;
- ◆ dans ce contexte, **les secrétaires généraux des ministères ont élaboré un programme de réforme de l'administration publique sur cinq années (2007 à 2011) intitulé *De verkoking voorbij*** (« dépasser la segmentation ministérielle »), soumis au nouveau gouvernement entrant. Les grandes orientations stratégiques ont été adoptées, dans leur majorité, par le gouvernement de coalition de M. Balkenende, et reprises dans le cadre de l'accord de coalition qui lie les partis politiques membres du gouvernement pour la durée du mandat du gouvernement ;
- ◆ le programme de modernisation de l'administration (VRD) a été présenté au parlement le 25 septembre 2007²⁶. Le secrétaire général du ministère de l'intérieur et des relations du Royaume, Roel Bekker, a été nommé responsable de la mise en œuvre du plan de modernisation VRD.

3.1.1.2. Le programme de réforme de l'administration *Vernieuwing Rijksdienst* (VRD) vise une qualité accrue du service public (Better government) dans une dynamique de réduction des effectifs de la fonction publique (Smaller government)

3.1.1.2.1. Le programme de modernisation VRD, en vigueur pour la période 2007/2010, vise à améliorer la qualité de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques

Dans sa dimension d'amélioration de la qualité du service public, le programme VRD a regroupé **un nombre important d'initiatives relevant de trois grandes catégories** : l'amélioration de la conception des politiques publiques, l'amélioration de la gestion interne de l'administration et la réduction des charges administratives.

Le programme VRD a visé en premier lieu à améliorer la qualité de l'élaboration des politiques publiques, à travers plusieurs initiatives :

- ◆ en amont du processus législatif, des projets de restructuration des agences chargées de conseiller le gouvernement ont été adoptés (fusion, regroupements, suppressions) ;

²⁵ Le gouvernement néerlandais a regroupé l'ensemble des informations relatives à la préparation, à la mise en œuvre et à l'évaluation du programme de réforme sur le site : <http://www.vernieuwingrijksdienst.nl/>.

²⁶ Une version en anglais du programme de modernisation VRD est disponible sur le site : <http://www.vernieuwingrijksdienst.nl/english/organisation/smaller-government>.

Annexe VII

- ◆ la communication externe du gouvernement a fait l'objet d'une réforme d'ampleur visant à rationaliser les moyens de communication des ministères, notamment en termes d'administration électronique (cf. *supra*). La mesure la plus emblématique est la suppression progressive de tous les logos des ministères et des agences exécutives directement sous l'autorité des ministères et **la création d'un seul logo pour tout le gouvernement** ;
- ◆ des mesures sont également adoptées afin de renforcer l'évaluation *ex ante* des politiques publiques et les études d'impact.

Graphique 10 : Une mesure emblématique : la rationalisation des logos de l'administration néerlandaise



Source : Site du programme VRD : <http://www.vernieuwingrijksdienst.nl/>.

En deuxième lieu, le programme VRD fixe des objectifs en faveur du renforcement de la qualité de la gestion opérationnelle de l'administration (fonctions support et ressources humaines) :

- ◆ **l'ensemble des fonctions support de l'administration centrale a vocation à être regroupé au sein d'une direction générale en charge de la gestion opérationnelle.** À cet effet, un directeur général responsable des fonctions support pour toute l'administration centrale a été nommé. Il a notamment pour mission d'animer la réflexion autour de trois projets : la rationalisation de la fonction achat des ministères, le regroupement immobilier et les travaux de maintenance des ministères centraux ainsi que la stratégie informatique de l'administration centrale ;
- ◆ dans le cadre de la politique de réduction des effectifs publics, une nouvelle impulsion a été donnée en matière de gestion des ressources humaines (par exemple, augmentation de l'offre de formation continue afin de renforcer la mobilité des agents), en relation avec les syndicats de la fonction publique.

En troisième lieu, les objectifs de réduction des charges administratives ont été repris dans le cadre du programme VRD :

- ◆ le gouvernement s'est fixé un **objectif de réduction des charges administratives de 25 % pour les entreprises sur la période 2007/2011** (cf. *supra*). Une réflexion sur les inspections et les contrôles est engagée afin d'en réduire le poids en réorientation les contrôles vers les zones de risques prioritaires ;

Annexe VII

- ◆ pour les citoyens, l'objectif a été de s'attaquer aux dix contrariétés les plus importantes rencontrées par les usagers dans leurs rapports avec l'administration (*cf. supra*) ;
- ◆ le programme de réduction des charges administratives a également visé à réduire les obligations entre les organismes publics et pesant sur les fonctionnaires (*cf. supra*).

3.1.1.2.2. *Le programme VRD a également pour objectif de réduire les effectifs publics de près de 13 000 ETP sur cinq ans (2007-2011)*

La politique d'amélioration de la qualité du service public du programme VRD s'accompagne également d'une réduction des effectifs publics des ministères centraux et des agences exécutives rattachées aux ministères, avec une cible de près de 13 000 ETP en moins sur cinq ans, soit près de 7 % des effectifs actuels.

Ce programme se caractérise par une **méthodologie élaborée d'identification des effectifs de référence, une mise en œuvre progressive dans le temps et répartie entre les différentes fonctions des ministères, un « double plafond » permettant de s'assurer de la réduction réelle des dépenses de personnelles.**

En premier lieu, l'élaboration de la cible de réduction des effectifs repose sur une définition du périmètre et des effectifs de référence :

- ◆ le périmètre de la réduction d'effectifs porte sur l'ensemble de l'administration centrale, c'est-à-dire les ministères centraux et les 35 principales agences exécutives responsables de la mise en œuvre de politiques publiques ;
- ◆ la mesure de référence des effectifs est l'état des effectifs au 31 décembre 2006 et prend en compte le nombre d'ETP employés à cette date par les ministères et les 35 agences identifiées (soit 174 966 ETP). Sont ajoutés à ces effectifs un pourcentage forfaitaire de 5 % correspondants à des postes non pourvus (soit 8 748 ETP) et un nombre d'effectifs pour des postes dont la création et la budgétisation est déjà effective, mais qui ne sont pas encore pourvus (soit 5 418 ETP).

En deuxième lieu, la mise en œuvre des réductions d'effectifs est à la fois différenciée selon le type de missions et étalée dans le temps :

- ◆ la cible de réduction est différenciée selon les fonctions exercées, afin de tenir compte de l'impact des réductions de postes sur la qualité du service public et pour conserver une cohérence au sein du programme de modernisation :
 - les gains d'efficience projetés dans le cadre de l'amélioration de la conception des politiques publiques et dans la mutualisation des fonctions support se traduisent par des cibles plus importantes pour ces fonctions (respectivement 20 % et 25 %) ;
 - de même, la hiérarchisation des contrôles et la réduction du nombre d'inspection doit permettre de réduire substantiellement le nombre d'effectifs dans les corps de contrôle et d'inspection (cible de réduction de 20 %) ;
 - en revanche, le domaine de la mise en œuvre des politiques publiques (agents d'exécution) est relativement protégé, avec une cible de réduction plus faible (5 % à 10 %), afin d'éviter une dégradation du service rendu aux usagers ;
- ◆ l'application de cette clé de répartition des réductions aux effectifs des ministères et des agences aboutit à la délimitation d'une cible globale réduction de 12 800 ETP (soit 11 000 ETP pour les ministères et 1 800 ETP pour les agences) ;
- ◆ **la mise en œuvre des réductions est échelonnée dans le temps, avec une montée en charge progressive des réductions d'effectifs :**
 - 12,5 % en 2008 (soit une réduction de 1 600 ETP) ;
 - 12,5 % supplémentaires en 2009 (soit une réduction de 1 600 ETP) ;

Annexe VII

- 25 % supplémentaires en 2010 (soit une réduction de 3 200 ETP) ;
- 50 % supplémentaires en 2011 (soit une réduction de 6 400 ETP).

Tableau 34 : Les objectifs de réduction des effectifs du gouvernement néerlandais dans le cadre du programme VRD (2007 à 2011)

Ministères	Effectifs de référence au 30 décembre 2006 (administration centrale et agences, en ETP)	Cibles de réduction (en ETP)	
		Ministère	Agences
Agriculture, nature et qualité alimentaire	8 653	833	196
Défense	7 403	684	6
Affaires économiques	5 708	630	64
Éducation, culture et science	12 098	771	603
Finances	32 451	1 140	78
Affaires étrangères	3 287	402	0
Affaires générales	445	76	2
Santé, bien être et sports	7 024	926	105
Conseil d'État	1 553	78	0
Logement, aménagement du territoire et environnement	5 822	687	210
Intérieur et relations du Royaume	9 588	535	27
Justice	39 075	1 713	114
Affaires sociales et emploi	25 833	1 375	0
Transport, infrastructures et gestion de l'eau	16 026	1 065	380
Total	174 966	10 915	1 785

Source : Programme de modernisation VRD du gouvernement néerlandais pour la période 2007/2011, disponible sur le site : <http://www.vernieuwingrijksdienst.nl/english/organisation/smaller-government>.

En troisième lieu, la cible de réduction des effectifs en ETP s'accompagne d'une cible de réduction en termes de masse salariale et de recours au recrutement externe (méthode du « double plafond ») :

- ◆ la réduction globale de masse salariale envisagée est de 630 M€ ;
- ◆ le budget du recrutement externe (main d'œuvre intérimaire, consultants) est limité à 13 % de la masse salariale des ministères.

3.1.1.3. L'évaluation de la mise en œuvre du programme VRD par la Cour des Comptes conduit à la date de la mission à des résultats mitigés

Le changement de gouvernement près de deux ans avant la fin du programme n'a pas permis au gouvernement Balkenende IV de dresser le bilan complet du programme VRD :

- ◆ la démission anticipée du gouvernement Balkenende IV en janvier 2010 et les élections législatives anticipées qui ont porté au pouvoir une nouvelle coalition menée par Mark Rutte en juin 2010 ont interrompu le programme de modernisation VRD. À ce stade, aucun bilan chiffré des projets compris dans le cadre du programme VRD ;
- ◆ toutefois, le gouvernement de Mark Rutte a indiqué souhaiter poursuivre les principales réformes engagées dans le cadre du plan de modernisation VRD. En particulier, les objectifs de réduction d'effectifs publics sont maintenus.

Annexe VII

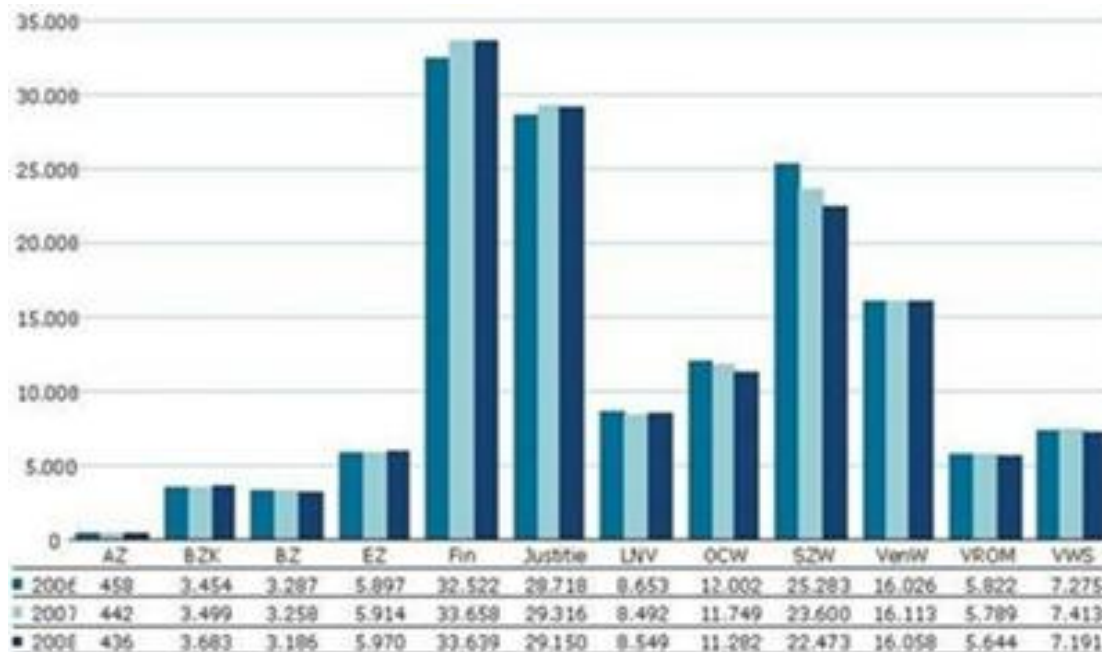
Les principales mesures destinées à réorganiser l'administration centrale néerlandaise ont été mises en œuvre en 2008 et 2009 :

- ◆ la mutualisation de la gestion opérationnelle au sein de l'administration centrale a nettement progressé, notamment à travers la désignation d'un directeur général pour la gestion opérationnelle, les regroupements de ministères au sein de bâtiments communs et l'uniformisation des conditions d'emploi des agents publics de l'administration centrale ;
- ◆ plusieurs autres initiatives ont été effectivement mises en œuvre, ainsi notamment du logo pour toute l'administration centrale, réduire les charges administratives des entreprises et des citoyens et favoriser la coopération interministérielle.

En revanche, la mise en œuvre des plans de réduction des effectifs du programme VRD fait état de résultats contrastés :

- ◆ la plupart des ministères sont parvenus à stabiliser leurs effectifs au niveau de 2006, certains sont parvenus à mettre en œuvre les réductions visées (cas du ministère des affaires sociales et de l'emploi) ;
- ◆ plusieurs ministères ont vu leurs effectifs augmenter, principalement du ministère de la justice et du ministère des finances. La progression des effectifs de ce dernier ministère s'explique en partie par le surcroît de main d'œuvre appelé par la gestion des conséquences de la crise financière et économique de 2008.

Graphique 11 : Évolution des effectifs, par ministères, de l'administration centrale néerlandaise (en ETP, 2006 à 2008)



Source : <http://www.vernieuwingrijksdienst.nl/onderwerpen/kleinere-rijksdienst/omvang-departementen>.

Légende : histogramme de gauche (bleu moyen) : 2005 ; histogramme du centre (bleu ciel) : 2007 ; histogramme de droite (bleu nuit) : 2008. AZ : affaires générales, BZK : intérieur et relations du Royaume ; BZ : affaires étrangères ; EZ : affaires économiques ; Fin : finances ; Justitie : justice ; LNV : agriculture, nature et qualité alimentaire ; OCW : éducation, culture et science ; SZW : affaires sociales et emploi ; VenW : transport, infrastructures et gestion de l'eau ; VROM : logement, aménagement du territoire et environnement ; VWS : santé, bien être et sports.

La cour des comptes néerlandaise (*Algemene Rekenkamer*) a établi, dans deux rapports annuels de 2008 et 2009, un bilan très mitigé du programme VRD, en insistant sur l'absence d'indicateurs objectifs de progrès et sur le respect approximatif des cibles de réduction d'effectif²⁷ :

- ◆ la dimension d'amélioration de la qualité du service public fait l'objet de plusieurs critiques :
 - **cette politique n'ayant pas donné lieu à la définition d'indicateurs** permettant d'en évaluer l'effectivité, la cour des comptes estime délicat de rendre compte de progrès concernant les projets indiqués dans l'accord de gouvernement ;
 - **la contribution de l'ensemble des projets de cette dimension à l'amélioration effective de la qualité du service public n'est pas démontrée**, selon la cour des comptes. Elle estime ainsi, par exemple, que la création d'un logo unique pour le gouvernement central et que la diminution du nombre d'inspections et de contrôles n'ont pas montré, *a priori* comme *a posteriori*, un impact positif sur la qualité du service public ;
- ◆ la dimension quantitative de réduction des effectifs publics est également critiquée par la cour des comptes néerlandaise :
 - **elle déplore un manque de transparence concernant les résultats atteints**, par type de fonctions (conception des politiques publiques, exécution, fonctions supports et inspection), de même que par agence ;
 - **la cible globale de réduction de 12 800 ETP a en réalité été tempérée par des créations d'emplois**, ce qui amène le volume net de réduction à 6 090 ETP ;
 - enfin, seuls **six ministères sur treize ont respecté le plafond de 13 %** de recours à un recrutement externe en 2009. En 2009, 367 M€ ont été dépensé par l'administration centrale en recrutement externe (intérimaires et consultants), soit 17 % des dépenses de personnel²⁸.

Au total, le programme VRD constitue un exemple de programmation stratégique de réforme de l'administration centrale, initié par la haute fonction publique (secrétariats généraux) et adopté par le gouvernement dans son accord de coalition. Si les mesures envisagées et adoptées dans le cadre du programme VRD sont de nature très diverses, elles visent pour l'essentiel à rendre l'administration plus performante et à améliorer la qualité du service rendu au public.

²⁷ L'ensemble des rapports de la cour des comptes néerlandaise relatifs à l'évaluation du programme VRD est disponible sur le site de la cour : http://www.rekenkamer.nl/Actueel/Dossiers/V/Vernieuwing_Rijksdienst.

²⁸ Rapport de la cour des comptes néerlandaise, *cf. supra*.

3.1.2. Parallèlement à la mise en œuvre du VRD, l'administration a conduit en 2009 un exercice de révision des dépenses publiques (*Heroverwegingen*) qui a servi de base aux plans de réductions budgétaires du gouvernement de Mark Rutte

3.1.2.1. Exercice conduit par le passé dans un cadre plus restreint, la révision des dépenses publiques de 2009 a permis d'identifier des pistes d'économies dans un contexte de consolidation budgétaire, avec un objectif initial de propositions de réduction de 10 % des dépenses publiques

Dans un contexte de nécessité de consolidation budgétaire, la révision des dépenses publiques visait à répondre à la nécessité d'identifier des mesures structurelles de réduction de la dépense publique :

- ◆ la préparation du projet de loi de finances pour 2010 a témoigné d'une part de la nécessité de poursuivre la consolidation budgétaire et d'autre part de la difficulté des membres de la coalition gouvernementale de s'accorder sur des mesures de réduction de la dépense publique ;
- ◆ la révision des dépenses publiques a été initiée dans ce contexte, afin d'identifier des pistes de réductions. Le scénario de référence est **une réduction de 20 % de la dépense publique nette par grandes politiques publiques**, dépenses fiscales comprises. Par la suite, un objectif moins ambitieux de 10 % de réduction a été adopté.

Sous le pilotage du ministère des finances, 20 groupes de travail composés de fonctionnaires ont élaboré des pistes de réformes permettant d'atteindre, dans la fourchette haute, 36 Md€ d'économies budgétaires :

- ◆ le ministère des finances a été désigné pour piloter l'ensemble du processus de révision des dépenses publiques, qui s'est décliné en 20 groupes de travail thématiques. Ces groupes de travail ont été composés de fonctionnaires de différents ministères, la présidence étant confiée à un haut fonctionnaire d'un ministère autre que celui auquel se rattache la politique publique examinée. Suite à la démission du gouvernement Balkenende IV, la publication des rapports initialement prévus pour la fin de l'année 2010 a été avancée au 1^{er} avril 2010 ;
- ◆ **le périmètre de réflexion des groupes de travail est l'ensemble du budget de l'État, y compris les transferts aux collectivités locales.** La méthode est celle d'une réflexion extensive, qui a débouché sur la production de rapports thématiques, élaborés sans scénarios privilégiés, ni analyse de la cohérence entre les mesures proposées. Chaque groupe de travail a produit une cinquantaine de propositions de réforme dans son champ thématique. Les différents scénarios maximalistes envisagent une réduction structurelle de 36 Md€, soit environ 10 % du budget de l'État.

Les propositions des groupes de travail ayant participé à la révision des dépenses publiques ont alimenté le débat public, dans un contexte électoral marqué par la prégnance de la thématique de la consolidation budgétaire, qui fait l'objet d'un consensus parmi les principaux partis politiques néerlandais.

Tableau 35 : Les 20 thématiques retenues par la révision des dépenses publiques de 2009

Thématiques et groupes de travail retenus	
Santé	Énergie et réchauffement climatique
Protection sociale	Environnement
Aide au développement	Transport et gestion de l'eau
Immigration, intégration, asile	Logement
Sécurité intérieure	Éducation
Administration fiscale	Enseignement supérieur
Cohésion sociale	Politique familiale
Administration publique	Innovation et recherche appliquée
Ressources humaines et fonctions supports	Emploi et marché du travail
Défense	Indemnisation du chômage

Source : Site des Heroverwegingen : <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/beleidsonderzoeken>.

3.1.2.2. Les principales propositions de réduction de dépenses concernent le secteur du logement, de la santé et de l'emploi et ont suscité d'importants débats

Dans l'ensemble, les groupes de travail ont fait le constat d'une augmentation difficilement soutenable des dépenses publiques de santé et de l'efficacité limitée de certaines politiques d'intervention, dans le domaine de la politique du logement, de l'emploi, de l'enseignement et de l'organisation du territoire.

La progression rapide des dépenses de santé aux Pays-Bas (33 Md€ de dépenses publiques en 2010, avec une augmentation de plus de 4 % par an termes réels) explique les propositions ambitieuses de réforme en la matière :

- ◆ une augmentation de la franchise annuelle pour les soins de santé, de 165 € à 775 €, permettrait une économie structurelle de 6 Md€ selon le groupe de travail en charge de la thématique « santé ». Cette proposition a été fortement critiquée par les principaux partis politiques ;
- ◆ plusieurs autres pistes de réformes sont explorées, comme l'introduction d'un forfait hospitalier de 5 € par jour et d'un ticket modérateur de 5 € par visite médicale, le déremboursement de certains soins et médicaments, ou encore une réforme en profondeur du système de prise en charge des maladies chroniques et soins de longue durée, qui représentent près de 20 Md€ de dépenses annuelles : une plus grande prise en charge individuelle, la prise en charge par des assurances privées ou par les communes sont envisagés.

Dans le domaine du logement, plusieurs propositions de réforme ont été présentées par le groupe de travail, visant notamment à réduire les dépenses fiscales dans le secteur de l'immobilier :

- ◆ le groupe de travail « logement » a préconisé une réduction significative, voire la suppression, du crédit d'impôt sur les prêts hypothécaires, qui représente 11 Md€ par an, soit 85 % du coût de la politique du logement aux Pays-Bas. Les conservateurs et les libéraux ont exprimé leur opposition à la remise en cause des dispositifs d'incitation fiscale d'accès à la propriété. Le président de la banque centrale néerlandaise a également mis en garde contre les effets potentiellement déstabilisateurs de la suppression de ces dispositifs sur le marché immobilier ;
- ◆ d'autres mesures sont également proposées, comme l'augmentation des loyers du secteur protégé dans certains quartiers et pour les ménages à revenu élevés ou une modification de la fiscalité pour les propriétaires, dont l'économie budgétaire est chiffrée à 7 Md€. Ces réformes impactent fortement à la baisse le revenu disponible des ménages et les prix de l'immobilier.

Des réaménagements des dispositifs de minima sociaux, du salaire minimum et de l'indemnisation du chômage sont proposés, avec de forts effets sur les ménages les plus modestes :

- ◆ les groupes de travail responsables des politiques de l'emploi et du travail ont proposé une réduction de 10 % du salaire minimum, actuellement de 1 398 € par mois, générant une économie de 1,3 Md€ ; ainsi qu'une réduction des différentes allocations au niveau du minimum social (700 €) permettrait également une économie structurelle substantielle, chiffrée à 2 Md€ ;
- ◆ la réduction des indemnités du chômage (qui représentent 7 Md€ par an) est également envisagée par le groupe de travail, à travers une diminution du niveau, la durée des allocations (de 36 mois à 12 mois).

Parmi les autres grandes propositions d'économies budgétaires figurent des réformes en matière d'éducation et d'enseignement supérieur, ainsi qu'une rationalisation de la carte administrative néerlandaise :

- ◆ le remplacement de bourses par des prêts aidés et la suppression d'un certain nombre d'avantages (par exemple, des cartes de transports gratuites) génèreraient des économies de près de 1 Md€ dans le supérieur. Une augmentation des droits d'inscription à l'université est également envisagée. L'accélération des cursus dans le secondaire permettrait d'économiser près de 4 Md€ ;
- ◆ la principale mesure de réforme de l'organisation territoriale réside dans la suppression des niveaux d'administration intermédiaire, c'est-à-dire les provinces et les waterings. La réduction du nombre d'élus et des effectifs correspondants permettraient d'économiser 1,8 Md€.

3.1.2.3. Si les propositions de la révision des dépenses publiques n'ont pas été reprises intégralement par le gouvernement (seul un quart), cet exercice de réflexion a été un profond levier de sensibilisation de l'opinion publique, préparant ainsi le lancement du programme de consolidation budgétaire du gouvernement de coalition de Mark Rutte

Publiées en avril 2010, les propositions des groupes de travail de la révision de dépenses publiques ont avant tout servi de pistes de réflexions dans le débat public au cours de la campagne électorale :

- ◆ **les conclusions des groupes de travail n'ont pas été directement reprises par l'exécutif lors de leur publication, en avril 2010, pour deux raisons.** D'une part, le gouvernement Balkenende IV démissionnaire n'était pas en mesure de prendre des décisions engageant le prochain gouvernement à deux mois des élections législatives anticipées de juin 2010. D'autre part, l'absence de cohérence entre les différentes mesures proposées a rendu difficile son appropriation dans le cadre d'un accord politique ;
- ◆ **ces propositions ont toutefois placé les notions de consolidation et de redressement budgétaires au cœur des débats pour l'opinion publique,** dans le contexte de la campagne électorale.. Les partis politiques néerlandais se sont positionnés par rapport à certaines des propositions (notamment dans le domaine du logement, de la santé et de la politique de l'emploi).

Les conclusions des groupes de travail dans le cadre de la révision des dépenses publiques ont en partie inspiré le programme de réduction de la dépense publique du gouvernement de Mark Rutte qui a pris ses fonctions en juin 2010 (cf. supra). Le ministère des finances néerlandais estime ainsi que **25 % des propositions faites dans le cadre des groupes de travail ont inspiré**, directement ou indirectement, les propositions formulées par le gouvernement Rutte en matière de consolidation budgétaire en 2010.

Le ministère des finances, qui a piloté l'exercice, a identifié que certaines conditions avaient contribué à faire de cet exercice de revue des dépenses publiques un succès :

- ◆ un objectif ambitieux de réduction de 20 % des dépenses publiques, ramené ensuite à 10 %, a permis de susciter une réflexion d'ampleur sur la remise en cause de politiques publiques ;
- ◆ la répartition claire des rôles, entre les fonctionnaires responsables de proposer différentes options et le niveau politique, seul décisionnaire au stade final, a permis aux groupes de travail de présenter des options solides et étayées tout en étant à l'abri d'influences politiques ;
- ◆ l'organisation des travaux a favorisé l'émergence de propositions « sans tabou » et créatives : le fait de confier à une personnalité indépendante la présidence des travaux, de même que la règle d'absence de veto sur les propositions faites au sein du groupe de travail.

Au total, l'exercice de révision des dépenses publiques a joué son rôle en proposant un grand nombre d'options politiques de réductions de dépenses, en favorisant l'appropriation par l'administration de la contrainte de consolidation budgétaire et en forçant les partis politiques à se positionner par rapport à des choix de politiques publiques.

C'est pourquoi le ministère des finances envisage de reconduire cet exercice en amont des prochaines élections législatives, afin de continuer à nourrir le débat public.

3.2. La mutualisation des fonctions supports a progressé aux Pays-Bas depuis 2007, avec notamment la mise en place d'un opérateur unique de la paye et de gestion des ressources humaines, P-Dirket, qui prend en charge plus de 120 000 agents publics

3.2.1. P-Direkt, centre de services partagés de gestion des ressources humaines de l'administration centrale, assure depuis 2008 la paye de plus de 120 000 agents publics et offre une large gamme de services selon plusieurs canaux

3.2.1.1. *Le centre de services partagés P-Direkt vise à prendre en charge la totalité de la gestion des ressources humaines des ministères centraux et de leurs agences exécutives*

Dans le cadre du programme de modernisation *Andere Overheid* (2003/2007), le gouvernement néerlandais a souhaité mettre en place un centre de services partagés en ressources humaines inspiré de l'exemple britannique :

- ◆ l'exemple britannique de *Human resources shared service centre* (HR SSC) a servi de source d'inspiration au projet avancé dans le cadre du programme de modernisation « une autre administration » (*Andere Overheid*) du gouvernement néerlandais ;

Annexe VII

- ◆ résultant d'une décision ministérielle de 2004 et confié au ministère de l'intérieur et des relations du Royaume, ce projet visait à mettre en place au 1^{er} janvier 2007 un opérateur de paye des agents publics de l'administration centrale et de gestion du personnel des ministères.

Le centre de services partagés, constitué sous la forme d'une agence (dénommée P-Direkt depuis 2007), a dès le départ eu l'ambition de fournir ses services à l'ensemble des ministères centraux (à l'exception du ministère de la défense) et de leurs agences :

- ◆ outre la prise en charge de la paye des salaires des agents publics de l'administration centrale (ministères et agences inclus), P-Direkt vise à gérer les dossiers personnels des agents, les congés et les informations réglementaires et de gestion à destination des responsables RH des ministères ;
- ◆ **le principe de base est celui d'une saisie directe des données par les agents publics eux-mêmes** (logique de *self service*), sous le contrôle de leurs responsables hiérarchiques. Le *front office* de P-Direkt dispose d'un centre d'appel permettant de répondre aux questions des utilisateurs, sur les aspects techniques ou plus substantielles. Le *back office* est responsable de la gestion des fichiers RH, de la paye et des dossiers personnels électroniques.

La mise en œuvre du centre de services partagés RH poursuit des objectifs à la fois qualitatifs et quantitatifs :

- ◆ le regroupement de l'ensemble des fonctions RH doit permettre d'améliorer la qualité des services rendus aux cadres et aux agents publics (gain de temps, plus grande réactivité, clarté des solutions apportées) ;
- ◆ les estimations prévisionnelles, au moment de l'élaboration du projet, avaient chiffré les économies potentielles générées par le passage de l'ensemble des ministères à un système unique de gestion des RH à près de 500 M€, avec notamment la diminution du nombre d'effectifs nécessaires de 1 500 ETP à 750 ETP.

3.2.1.2. Après certaines difficultés initiales, le projet P-Direkt a été relancé en 2006 en se fondant sur une mise en œuvre plus harmonisée et plus progressive

Deux projets pilotes avaient été lancés en 2003 et 2004 afin de préparer la mise en œuvre d'un centre de services partagés commun à l'ensemble de l'administration centrale :

- ◆ d'une part, une initiative préparatoire à P-Direkt a été lancée en 2003 par les ministères des finances, de l'économie, de l'éducation et des transports. La mutualisation de la fonction paye de ces quatre ministères (soit 60 000 agents publics) au sein d'un centre de services partagés unique (*facilitair salariscentrum*, FSC) a été effectif au 1^{er} janvier 2005, sur la base d'un logiciel de gestion de la paye interconnecté (SAP HR). Le scénario de référence prévoyait une économie annuelle de 1,4 M€ pour l'ensemble des ministères, avec une réduction des coûts de la paye de 3 M€ à 1,6 M€ avec le nouveau système ;
- ◆ d'autre part, deux ministères (le ministère de la santé, du bien-être et des sports et le ministère de la justice) ont participé à un projet de préfiguration du centre de services partagés P-Direkt à partir de 2004. Toutefois, ce projet a été abandonné en octobre 2005 en raison des difficultés rencontrées par le consortium sélectionné pour mettre en œuvre le système d'information de RH.

Le projet de déploiement d'un système unique a rencontré plusieurs difficultés qui ont abouti à un arrêt du projet en 2005 :

- ◆ en premier lieu, le manque de coordination entre les deux projets pilotes a eu pour effet d'exercer une certaine concurrence entre eux. Le retard pris par le projet pilote de P-Direkt a incité plusieurs ministères dont les systèmes d'information étaient dépassés à se tourner vers l'application centrale de paye du FSC ;
- ◆ en deuxième lieu, le manque d'expérience du consortium en charge de la conception et du déploiement du système d'information dans le secteur public a généré des tensions entre le maître d'ouvrage, P-Direkt, pour le compte des ministères ;
- ◆ en troisième lieu, les changements organisationnels et culturels nécessaires au passage à un système centralisé de gestion de la paye et des données RH n'ont pas suffisamment été accompagnés, ce qui a produit des tensions au sein des ministères concernés.

Un nouveau départ a été donné au projet par une décision du gouvernement en 2006, qui prévoit désormais une mise en œuvre plus progressive s'articulant en deux phases :

- ◆ **la première phase (2006/2008) a consisté en la réalisation d'une architecture commune sur la base d'un système d'information de RH proposé par SAP.** Cinq projets ont été identifiés et leur réalisation a été confiée à un ministère (gestion de la paye, gestion des dossiers personnels des agents, création d'un portail personnel pour le renseignement des données, l'uniformisation de la procédure de la paye, un système de gestion de RH unique). Chaque ministère a ainsi participé à la réalisation d'un aspect du projet global, en coopération avec P-Direkt, qui sera responsable de la gestion du dispositif global. À l'issue de cette première phase, l'ensemble des ministères a été contraint de passer au nouveau système commun de gestion de la paye. Depuis le 1^{er} janvier 2009, la paye des agents publics des douze ministères concernés est versée par P-Direkt ;
- ◆ **la seconde phase (2008/2010) a visé à développer les systèmes d'information de gestion RH (gestion des congés, de l'évaluation des agents publics, etc.)** et à mettre en place le centre d'appel permettant d'offrir un point de contact à l'ensemble des utilisateurs de P-Direkt.

3.2.1.3. La mutualisation opérée grâce à P-Direkt a permis de réaliser des économies budgétaire (passage de 1 500 ETP à 750 ETP), même si certaines adaptations demeurent nécessaires pour répondre pleinement aux besoins des utilisateurs de ces services

À la date de la mission l'agence P-Direkt est opérationnelle et permet de prendre en charge une large partie des missions de la gestion RH de 128 000 agents publics de l'administration centrale et des principales agences :

- ◆ à l'exception du ministère de la défense, tous les ministères, ainsi que leurs agences, sont couverts par les fonctions RH déléguées à P-Direkt, soit 128 000 agents publics. Les dossiers personnels des agents publics ont été numérisés et sont gérés par P-Direkt (160 000 dossiers) ;
- ◆ les portails transactionnels et d'information sont opérationnels pour près de 110 000 utilisateurs. En mars 2011, neuf ministères avaient accès à l'ensemble des fonctionnalités de la gestion RH (80 000 agents publics), ces dispositifs étant encore en déploiement pour les autres ministères.

D'un point de vue quantitatif, la création de P-Direkt a permis de réduire les effectifs chargés de la gestion RH (division par deux des effectifs de départ de 1 500 ETP) :

- ◆ **la création de l'agence P-Direkt s'est accompagnée d'une réduction du nombre d'agents publics responsables des fonctions de RH au sein des ministères :**
 - **sur les 1 500 ETP responsables de la gestion des RH dans les ministères avant la mise en œuvre de la mutualisation de la fonction RH, 450 ETP ont été intégrés à l'agence P-Direkt**, au sein de laquelle ils exercent différentes fonctions (*front office* : gestion des relations avec les utilisateurs ou *back office* : traitement des données RH) ;
 - **300 ETP sont demeurés au sein des ministères, afin d'offrir un contact personnalisé aux utilisateurs.** Le gouvernement de Mark Rutte envisage de réduire les effectifs en charge des RH et positionnés au sein des ministères de moitié, pour les porter à 150 ETP. 750 ETP ont été redéployés sur d'autres fonctions ou ont quitté l'administration (départs à la retraite ou non renouvellement des contrats) ;
- ◆ bien que les économies budgétaires réalisées grâce à la mutualisation des fonctions RH n'aient pu être chiffrées à ce stade par le gouvernement néerlandais, elles ont été estimées globalement à 280 M€ par le ministère des finances.

La portée de la mise en œuvre de P-Direkt reste plus contrastée sur le plan qualitatif, en raison d'un degré de personnalisation encore insuffisant de certaines procédures. D'un côté, la création d'une opération unique de gestion RH a permis **d'offrir un niveau de standard élevé de services RH**, à travers les interfaces personnalisées, la numérisation de la plupart des procédures et les modalités de demandes de renseignement à travers plusieurs canaux (par messagerie électronique, par téléphone ou au guichet). Pour autant, les gestionnaires et les agents publics font état, à la date de la mission, d'une difficulté persistante à intégrer certaines particularités par P-Direkt (par exemple, des modes de rémunérations spécifiques, comme la rémunération horaire), manquant encore de flexibilité.

Au final, la mise en œuvre d'un centre de services partagés RH pour l'ensemble des agents publics de l'administration centrale et de leurs agences a permis de dégager certaines économies budgétaires. Porté par une volonté politique forte, un calendrier stratégique clair et une forte coopération avec les ministères, P-Direkt s'inscrit à la date de la mission dans un objectif, plus qualitatif, de personnalisation de gestion accrue.

3.2.2. D'autres projets de mutualisation en matière de fonction achat et de gestion des bâtiments publics, d'ampleur plus limitée, ont été également mis en œuvre ou sont envisagés aux Pays-Bas

Parallèlement à P-Direkt, d'autres projets portant sur la fonction achat et la gestion des bâtiments publics ont été développés depuis 2007 avec des résultats qui ne sont pas encore connus à la date de la mission.

En partie centralisés par grandes thématiques à travers des contrats cadres, les achats publics de l'administration centrale néerlandaise pourraient être réorganisés :

- ◆ pour chaque grande catégorie de fournitures (par exemple, papeterie, véhicules, bureautique), un responsable des achats (*category manager*) a été désigné en 2007 pour l'ensemble des ministères centraux. Ce responsable est placé au sein d'un ministère, sans que le lien entre le ministère et la catégorie de fournitures dont il détient la responsabilité ne soit manifeste. Le responsable a ensuite la charge de négocier des contrats cadres avec les principaux fournisseurs et les ministères ont l'obligation de passer leurs commandes dans le cadre de ce contrat ;

Annexe VII

- ◆ à la date de la mission, soit trois années après la mise en place de ce système de centralisation partielle des achats, la direction générale de la gestion des fonctions supports (DG OBR) du gouvernement néerlandais étudie la possibilité de pousser plus loin la mutualisation de la fonction « achats ». En effet, les 18 responsables de catégories ne développent pas suffisamment de synergies dans leurs procédures d'achats publics. De même, une réduction du nombre de bureaux en charge des achats publics au sein de l'administration centrale est envisagée, avec un passage de 300 bureaux pour l'ensemble du territoire à 30 bureaux. Les économies budgétaires envisagées dans le cadre de cette rationalisation des procédures sont estimées par le ministère de l'intérieur et des relations du Royaume à 180 M€ par an.

Le gouvernement néerlandais a également envisagé la création d'autres structures de mutualisation de fonctions supports, dont la mise en œuvre n'est pas encore aboutie :

- ◆ un centre d'expertise et de conseil de gestion des relations au travail (par exemple, sur les aspects juridiques, sociaux, psychologiques des relations au travail) pour l'ensemble de l'administration centrale et des agences ;
- ◆ une mutualisation des opérations d'entretien et de maintenance des bâtiments de l'administration centrale ;
- ◆ un projet de mutualisation de la gestion des archives de l'État, qui demeurait à l'état de projet à la date de la mission.

3.3. Les missions de mise en œuvre de politiques publiques ont été progressivement transférées, depuis le milieu des années 1990, à des agences exécutives et aux collectivités locales, afin de rapprocher la prestation de services publics des usagers

3.3.1. Si elle n'est pas remise en cause, la délégation de missions de services publics à des agences aux Pays-Bas soulève des questions de maîtrise des coûts dans un contexte de consolidation budgétaire

3.3.1.1. La notion d'agence recouvre des réalités diverses aux Pays-Bas, selon qu'elles mettent en œuvre des politiques publiques ou qu'elles exercent des fonctions de régulation

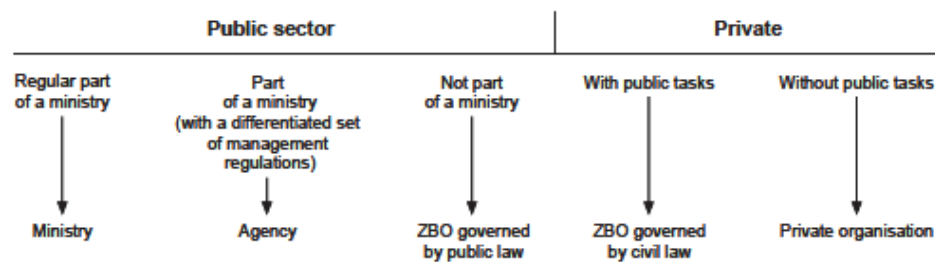
Le concept « d'agences » recouvre aux Pays-Bas deux types de structures, distinctes par leur degré d'autonomie vis-à-vis des ministères :

- ◆ **les agences exécutives (*baten-lastendienst*) constituent un département à part entière d'un ministère**, tout en étant régies par des règles de gestion financière et opérationnelle différentes des services de l'administration centrale. Les agences mettent ainsi en œuvre une gestion par la performance et orientés vers des résultats et leur budget est orienté en conséquence. À titre d'exemple, Agentschap NL, organisme en charge du versement des subventions aux entreprises en matière d'innovation, de développement durable et d'aide à l'exportation (soit l'équivalent d'OSEO, de l'ADEME et d'UBI-France), est une agence sous tutelle et partie intégrante du ministère de l'économie ;

- ◆ **les *Zelfstandige Bestuurs Organen* (ZBO) disposent d'une autonomie accrue**, et sont équivalentes aux autorités administratives indépendantes françaises. Les ZBO n'ont pas de lien hiérarchique avec leur ministère de rattachement. Le cadre d'action des ZBO est défini de manière *ad hoc* : la responsabilité ministérielle de l'exercice de leur fonction spécifiquement délimitée, la gestion financière et opérationnelle des ZBO est également à géométrie variable. Enfin, deux types de ZBO coexistent : celles qui sont membres en tant que tel de l'État (sans personnalité juridique) et celles qui détiennent une personnalité juridique. Dans certains cas, la ZBO peut également être régie par des règles de droit privé. A titre d'exemple, parmi les ZBO faisant partie de l'État (sans personnalité juridique), on compte aux Pays-Bas la commission électorale, l'agence centrale de prise en charge des demandeurs d'asile. Les ZBO qui détiennent une personnalité juridique sont par exemple le service des forêts des Pays-Bas et le registre cadastral. Enfin, les ZBO de droit privé sont par exemple la banque centrale des Pays-Bas, ou le centre de contrôle technique des véhicules à moteur.

Au sein des agences (agences exécutives et ZBO) une **différentiation est également faite aux Pays-Bas entre les organes financés directement par le budget de l'État et les organes financés par des cotisations ou des tarifs de prestations fournis par l'agence**. Par exemple, le budget de l'organisme responsable du paiement de l'assurance chômage, (*Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen*, UWV) est financé par les contributions des cotisants à l'assurance chômage.

Graphique 12 : Le périmètre de l'État et des agences aux Pays-Bas



Source : OECD Journal on Budgeting, Ronald Van Oosterom (2002) : Distributed Public Governance : Agencies, Authorities and Other Autonomous Bodies in the Netherlands.

Alors que le développement des ZBO s'explique par la nécessité de confier des missions de régulation à des autorités indépendantes, le recours aux agences exécutives est plus récent et vise à introduire des critères de gestion par la performance :

- ◆ le recours aux autorités administratives indépendantes, sous la forme de ZBO, correspond aux Pays-Bas, dans les années 1980, à la prise de conscience du gouvernement de la nécessité de déléguer certaines missions (par exemple, supervision financière, médiateur du Royaume) exigeant des critères d'indépendance et certaines fonctions de régulation à des autorités en dehors du périmètre de l'État au sens strict ;
- ◆ **le développement du modèle des agences exécutives est plus tardif et date de 1994**, avec la publication d'un rapport préconisant l'introduction d'une gestion orientée vers la performance dans les départements ministériels, sans pour autant diluer la respo ministérielle.

Un rapport fondateur de 1994, *Verantwoord verzelfstandigen* (« la décentralisation fonctionnelle : pour une autonomie responsable ») a proposé cinq critères qui guident, encore aujourd'hui, le choix de la structure chargée de la mise en œuvre de la politique publique :

- ◆ la mission revêt-elle un intérêt public ? Si non, la mission pourrait être abandonnée par le secteur public ;

Annexe VII

- ◆ cette mission doit-elle être exercée par l'administration ? Si ce n'est pas le csa, une forme de privatisation, dans des conditions à définir, peut être envisagée ;
- ◆ à quel niveau cette mission doit-elle être exercée ? Cette question vise essentiellement à s'interroger sur l'opportunité de déléguer aux collectivités locales certaines des fonctions exercées jusqu'à présent au niveau central ;
- ◆ est-il nécessaire de limiter la responsabilité ministérielle ? Dans cas, le recours à une ZBO est recommandé ;
- ◆ s'il n'y a pas de raison de limiter la responsabilité ministérielle, mais que l'application de règles de gestion différentes du reste du secteur public est souhaitable, dans ce cas le recours à une agence exécutive peut être envisagé.

3.3.1.2. La délimitation du nombre d'agences, de leurs effectifs et de leurs budgets est un enjeu souligné tant par le ministère des finances que par la cour des comptes néerlandaise

En raison du développement rapide du nombre d'agences de différents types aux Pays-Bas au cours des 20 dernières années, la délimitation du nombre exact d'agences constitue un enjeu pour le gouvernement néerlandais :

- ◆ en 2001, le nombre total de ZBO était évalué à 339, dont 55 ZBO sans personnalité morale, 77 ZBO de droit public dotées de la personnalité juridique et 207 ZBO de droit privé²⁹ ;
- ◆ le registre des ZBO tenu par le ministère de l'intérieur et des relations du Royaume dénombre, au 1^{er} mars 2011, 118 ZBO sans personnalité morale³⁰ ;
- ◆ en 2010, la cour des comptes dénombre près de 1 850 organismes dotés de la personnalité morale et chargés de mission de service public³¹. Plus de 85 % de ces organismes sont des établissements d'enseignement primaire, secondaire et supérieur (près de 1 600) ;
- ◆ **le ministère des finances fait état d'une augmentation du nombre d'agences exécutives de 22 en 2000 à 44 en 2010.** En revanche, le nombre de ZBO de droit public sans personnalité morale a décliné selon le ministère des finances, passant de 168 en 2000 à 130 en 2010³².

De même, la délimitation du budget total des organismes chargés de la mise en œuvre de missions de service public (agences exécutives et ZBO) pose débat. En 2004, la cour des comptes néerlandaise avait établi une première évaluation de la part des agences dans le budget du secteur public, pour le chiffrer à 117,5 Md€. L'actualisation de ces chiffres est envisagée par la cour des comptes néerlandaises, qui compte mener à bien en 2011 une nouvelle mission de délimitation du périmètre d'intervention et des moyens publics mis à disposition des organismes publics non gouvernementaux.

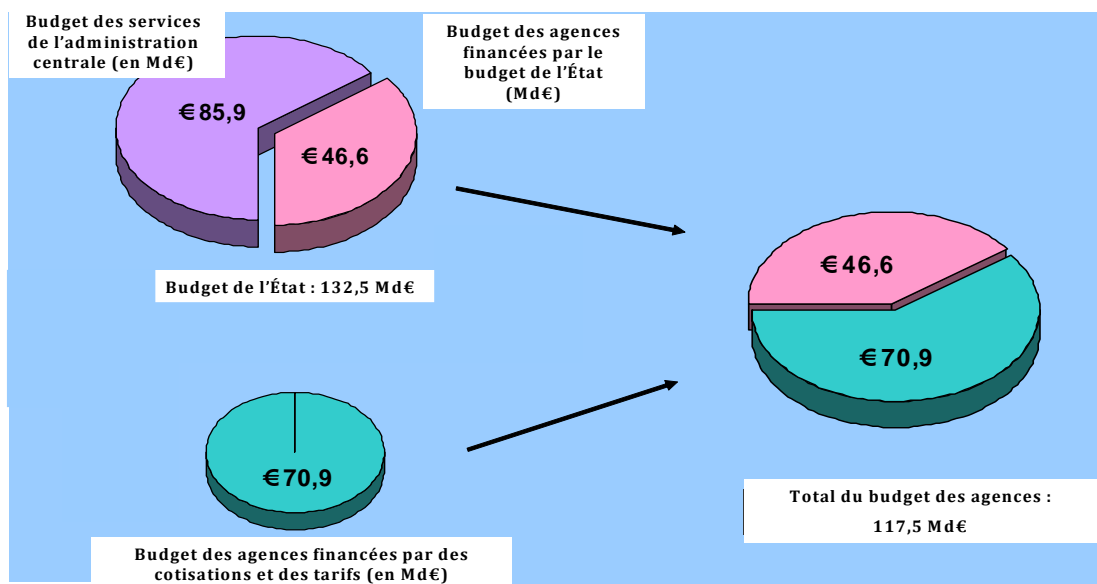
²⁹ OECD Journal on Budgeting, Ronald Van Oosterom (2002) : Distributed Public Governance : Agencies, Authorities and Other Autonomous Bodies in the Netherlands.

³⁰ Le registre des ZBO tenu par le ministère de l'intérieur et des relations du Royaume est disponible sur le site : http://almanak.zboregister.overheid.nl/sites/min_bzk2/index.php?

³¹ La liste de ces organismes publics par ministère peut être consultée sur le site de la cour des comptes néerlandaises : http://www.rekenkamer.nl/Actueel/Dossiers/B/Bestuur_op_afstand.

³² Présentation du ministère des finances néerlandais à la mission, 15 février 2011.

Graphique 13 : Évaluation du budget des agences néerlandaises (2004)



Source : Présentation de la cour des comptes néerlandaise, 15 février 2011.

3.3.1.3. L'évaluation du recours accru aux agences pour la mise en œuvre de politiques publiques est globalement positive, même si la cour des comptes néerlandaise et le parlement s'interrogent sur la nécessité d'un suivi plus poussé de leur action

Du côté de l'administration centrale comme des agences, la « décentralisation fonctionnelle », c'est-à-dire le recours accru aux agences pour la mise en œuvre de politiques publiques, est considérée comme une avancée positive. En effet, les responsables des agences et les ministères indiquent que les modalités de gestion *ad hoc* des agences permettent d'obtenir une plus grande efficacité dans la réalisation des missions de service public. En contrepartie, les agences sont amenées à fournir des informations précises sur les services qu'elles rendent. Les ministères disposent ainsi de plus d'indicateurs nécessaires au pilotage des agences.

La cour des comptes et le parlement néerlandais se sont montrés plus critiques de certains développements des agences. Suite à plusieurs rapports de la cour des comptes à la fin des années 1990, une réforme des règles de gestion des agences a été menée à bien, afin d'améliorer la qualité des informations mises à disposition des ministères par les agences. En particulier, cette réforme a visé à atteindre une séparation plus claire des budgets et de la gestion financière entre les agences et les services centraux, à passer à une comptabilité en droits constatés, et à corréliser le financement des agences aux résultats atteints³³.

Les audits menés dans les années 2000 par la cour des comptes néerlandaises auprès des différents types d'agences ont démontré une progression significative de la qualité de la gestion financière et de la supervision :

- ♦ la cour des comptes estime ainsi que 99 % des agences et ZBO tiennent des comptes dont la régularité peut être qualifiée de satisfaisante, notamment grâce à la mise en œuvre d'une nouvelle réglementation financière du fonctionnement des agences, introduite en 2008 (*Kaderwet ZBO*) ;

³³ Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Dirk-Jan Kraan (2005) : L'exception néerlandaise, volume 4 n°4.

- ◆ la quasi-totalité des ministères a mis en place des dispositifs de supervision permettant de suivre la performance des organismes publics qui lui sont reliés, sur la base du dispositif cadre élaboré en 2005 (*Kaderstellende visie op toezicht*). Toutefois, la cour des comptes souligne le manque d'informations agrégées permettant de mesurer avec précision la performance relative des agences³⁴.

3.3.1.4. Dans un contexte de consolidation budgétaire, le ministère des finances néerlandais envisage d'engager une évaluation systématique de la performance des agences

Le programme de consolidation budgétaire adopté en 2010 dans le cadre de l'accord de coalition prévoit de faire contribuer les agences aux efforts de réduction de la dépense publique. À titre d'exemple, le fonctionnement de l'Agentschap NL, responsable des subventions aux entreprises en matière d'aide à l'exportation, de soutien à l'innovation et de stratégie de développement durable, sera profondément impacté, avec une réduction jusqu'à 75 % des crédits de la majorité de ses 560 programmes de subventions au cours des cinq prochaines années. En conséquence, les effectifs de l'agence (2 150 ETP en 2010, dont 65 % de fonctionnaires et 35 % de contractuels à durée déterminée) vont être réduits de 40 %.

En parallèle, une évaluation systématique des agences exécutives est prévue en 2011 par la direction du budget du ministère des finances néerlandais. L'objectif de cette évaluation est de déterminer les conditions optimales d'une mise en œuvre efficiente des politiques publiques. Plusieurs raisons expliquent le lancement de cette évaluation. D'une part, le ministère des finances a pu constater que toutes les agences n'appliquaient pas précisément une comptabilité analytique et avaient une connaissance lacunaire de leurs coûts et de leur méthode de tarification de leurs activités. D'autre part, la direction du budget néerlandaise remarque qu'un mouvement tend à se développer, tant à travers de la littérature spécialisée, qu'au sein des pays traditionnellement à l'origine de la nouvelle gestion publique (*new public management*), comme l'Australie et le Royaume-Uni, qui tend à **remettre en cause le recours aux agences**, en raison des différences plus importantes qu'initialement anticipées entre le secteur privé et le secteur public. La direction du budget compte achever cette évaluation à l'été 2011 et faire part au parlement des résultats de l'enquête. Les recommandations prendront notamment la forme de propositions de modifications des règles de gestion financière, de la supervision des agences par le ministère des finances et des conditions de *reporting* des agences envers leur ministère de tutelle.

3.3.2. La décentralisation de certaines politiques aux communes néerlandaises s'accompagne d'une réduction des budgets correspondants et d'une incitation à la réorganisation de la carte administrative territoriale afin de développer des structures de taille optimale

3.3.2.1. Au cours des 20 dernières années, la gestion des politiques sociales ainsi que d'autres politiques de proximité ont été confiées aux communes

Depuis 1994, plusieurs vagues de transferts de compétences ont conduit à confier aux communes la plus grande partie des politiques d'intervention sociale :

- ◆ en 1994, la politique de lutte contre l'exclusion (sans abris, drogués) a été transférée, pour un montant total de 700 M€ ;
- ◆ en 1997, la gestion des écoles (immobilier) a été transférée, pour 1,3 Md€ ;

³⁴ Présentation de la cour des comptes néerlandaise à la mission, 15 février 2011.

Annexe VII

- ◆ en 2004, les prestations de sécurité sociale ont été transférées, pour 6 Md€, ainsi que la politique des transports et de la circulation, pour 2,1 M€ ;
- ◆ en 2007, la politique d'indemnisation du handicap a été confiée aux communes, pour 1,4 Md€.

En conséquence, un tiers (34 %) du budget des communes néerlandaises est, en 2009, consacré aux politiques sociales, soit 19,2 Md€. Parmi les autres compétences dont elles ont la charge, l'aménagement du territoire et le logement social ainsi que la santé et l'environnement constituent des postes budgétaires importants.

Tableau 36 : Masses budgétaires des compétences des communes néerlandaises (2009)

Politiques	Budget des politiques (en Md€)	Part dans le total (en %)	Part dans la richesse nationale (en % du PIB)
Assistance sociale et services sociaux	19,2	34,0	3,4
Aménagement du territoire et logement social	9,5	17,0	1,7
Santé et environnement	6,3	11,0	1,1
Circulation, transports et gestion des eaux	5,6	10,0	1,0
Culture et loisirs	5,0	9,0	0,9
Éducation	3,6	6,0	0,6
Administration publique	4,1	7,0	0,7
Sécurité	2,2	4,0	0,4
Affaires économiques	1,2	2,0	0,2
Total	56,7	100,0	9,9

Source : CPB Document, First Bos (2010) : Fiscal decentralisation in the Netherlands – History, current practice and economic theory, n°214.

3.3.2.2. Dans le cadre de l'accord de coalition du gouvernement de Mark Rutte de 2010, d'autres transferts de compétence sont envisagés, avec une contrainte budgétaire supplémentaire

Trois grands transferts de compétence sont envisagés dans l'accord de coalition :

- ◆ la politique en faveur de la jeunesse ;
- ◆ une dimension supplémentaire de la politique sociale, à travers le transfert de compétence en matière de maladies chroniques et de dépendance (*Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, ou AWBZ*) ;
- ◆ plusieurs dimensions des allocations aux personnes handicapées moteurs ou psychiques et l'aide de retour à l'emploi des publics les plus éloignés du marché du travail.

À la date de la mission, la mise en œuvre de ces transferts est suspendue à un accord entre le gouvernement et l'association des communes néerlandaises (VNG), notamment sur le montant des ressources budgétaires correspondantes.

Annexe VII

Dans le projet du gouvernement, ces transferts de compétences sont réputés s'accompagner de gains d'efficacité à réaliser par les communes, dans la mesure où les dotations budgétaires correspondantes seront réduites dans des fourchettes comprises entre -5 % et -30 %. Ces objectifs de réduction des coûts correspondent d'une part à la nécessité de faire participer les communes aux cibles de consolidation budgétaire prévues dans le cadre de l'accord de coalition. D'autre part, ils répondent aux positions prises par l'association des communes néerlandaises (VNG), affirmant que **les communes sont en mesure d'exercer de manière plus efficace un certain nombre de politiques publiques**³⁵.

Tableau 37 : Montant budgétaire total des politiques dont le transfert est envisagé et perspectives de réduction budgétaire envisagées dans l'accord de coalition de 2010

	Estimation du budget actuel des politiques concernées (en Md€)	Réduction des transferts budgétaires dans le cadre de la décentralisation	
		En montant (en Md€)	En pourcentage (gains d'efficacité attendus)
Politique d'aide sociale (maladies chroniques et dépendance)	2,8	- 0,14	5 %
Politique en faveur de la jeunesse	3,0	- 0,3	10 %
Transferts et réformes des allocations aux personnes handicapées et politiques d'aide au retour à l'emploi	3,7	- 1,2	32 %

Source : Association des communes néerlandaises (VNG), 1^{er} mars 2011.

3.3.2.3. Parallèlement à ces nouveaux transferts aux communes, l'État a engagé avec la VNG une réflexion sur la réorganisation de la carte administrative territoriale, afin de disposer de structures de taille optimale

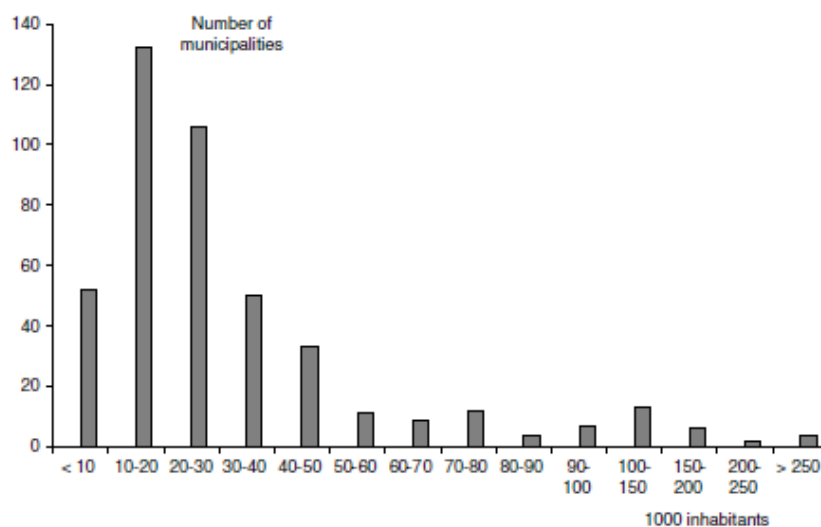
À la date de la mission, la perspective de transferts de compétences accrus aux communes s'accompagne d'une réflexion conjointe du gouvernement néerlandais et de l'association des communes néerlandaises (VNG) sur la dimension optimale des collectivités locales.

En effet, les Pays-Bas se caractérisent par un nombre relativement élevé de communes de taille moyenne, avec 75 % des communes de moins de 30 000 habitants.

³⁵ À cet égard, le rapport de la VNG « Lâcher prise et le défi : le transfert de compétences aux communes » (*Loslaten en uitdagen : Decentralisatie van taken naar gemeeten*), d'avril 2008, trace des perspectives en matière de décentralisation de politiques publiques aux communes, en partie suivies par les projets du gouvernement néerlandais pour les prochaines années. Ce rapport est disponible sur le site de la VNG : [http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Burger %20en %20bestuurlijke %20organisatie/BMC_definitief rap port Loslaten en Uitdagen VNG.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Burger%20en%20bestuurlijke%20organisatie/BMC_definitief_rapport_Loslaten_en_Uitdagen_VNG.pdf).

Annexe VII

Graphique 14 : Démographie des communes néerlandaises (2010)



Source : CPB Document, First Bos (2010) : Fiscal decentralisation in the Netherlands – History, current practice and economic theory, n°214.

Dans ce contexte, un mouvement de regroupements de communes est à l'œuvre depuis plusieurs décennies, qui s'est accéléré au cours des dix dernières années. Le nombre de communes s'est ainsi réduit de 483 en 2004 à 431 en 2010. Après la seconde guerre mondiale, le nombre de communes était supérieur à 1 000 et proche de 600 au début des années 1990. Cette consolidation du nombre de communes a permis de réduire progressivement les effectifs de l'administration communale, même si ceux-ci ont légèrement crû en 2008 et 2009, suite aux différents transferts de compétences intervenus en 2007.

Tableau 38 : Éléments de grandeurs concernant les communes néerlandaises

Année	Nombre de communes	Effectifs de l'administration communale (en ETP)	Ressources des communes ³⁶		
			Fonds communal (en M€)	Fonds spécifiques (en M€)	Montant total du budget des communes (en M€)*
2004	483	167 802	12 013	18 255	43 949
2005	467	161 730	11 894		43 451
2006	458	160 200	13 442	15 130	45 136
2007	443	155 900	15 015	16 137	47 153
2008	443	156 510	16 205	15 161	49 087
2009	441	160 960	17 645	15 269	52 819
2010	431	Non disponible	18 556	14 526	54 180

Source : Association des communes néerlandaises (VNG), 1^{er} mars 2011. *: la différence entre le montant total des fonds alloués aux communes et le budget s'explique pour l'essentiel par la part de la fiscalité directe locale (cf. première partie de l'annexe consacrée au cadre politico-administratif).

³⁶ Les ressources des communes néerlandaises proviennent pour la plupart des fonds spécifiques et du fonds communal, qui correspond à une dotation globale de fonctionnement établie sur des critères démographiques et géographiques (cf. *supra*).

Les fusions de communes sont encouragées, tant par le gouvernement néerlandais que par l'association des communes néerlandaises (VNG), afin de parvenir à atteindre une taille de structure de gestion optimale. Cependant, ce processus reposant avant tout sur la volonté des communes à se rapprocher, les réticences des citoyens et des conseils municipaux à abandonner leur identité locale expliquent le paysage encore relativement fragmenté de la carte administrative néerlandaise. Une alternative à la fusion est le recours à des structures intercommunales, à géométrie variable en fonction des compétences mises en commun.

Encadré 11 : Regroupement communal et intercommunalité aux Pays-Bas

Depuis les années 1960, plusieurs gouvernements ont cherché à réduire le nombre de communes afin de rationaliser la carte administrative néerlandaise.

En 1851, les Pays-Bas comptaient 1 209 communes. Les regroupements intervenus avant les initiatives gouvernementales ont permis d'aboutir à 994 communes en 1960. Les réformes des années 1970 et 1990 ont permis de réduire le nombre de communes à 536 en 2000, 467 en 2005 et 443 en 2008. Au 1^{er} janvier 2010, les Pays-Bas comptaient 431 communes.

Il existe trois modalités de fusion et regroupement de communes :

- sur proposition du ministre de l'intérieur, la Reine peut prononcer la fusion des communes ;
- les États provinciaux peuvent amener des communes à se regrouper ;
- les communes elles-mêmes peuvent décider de fusionner.

Face aux réticences des citoyens de procéder à des fusions de communes, l'intercommunalité s'est également développée aux Pays-Bas. Les coopérations intercommunales sont prévues par la loi du 20 décembre 1984 sur les projets communs (*Wet Gemeenschappelijke Regelingen*).

Les initiatives intercommunales concernent les petites communes. Dans la province du Limbourg, sept communes (Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunsum, Simpleveld, Voerendaal et Onderbanken) se sont associées sous le nom de « Parkstad Limburg » afin de mettre en commun des compétences dans le domaine des transports et du logement. Dans le centre du pays, sous le nom « Gewest Eemland », les sept communes de Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Eemnes, Leusden, Soest, et Woudenberg travaillent de concert dans les domaines de l'environnement, de l'aménagement du territoire, du logement, des transports et de l'emploi.

Pour les grandes villes, le phénomène de région urbaine (*Stadsregio*) est apparu, autour de grandes villes régionales telles que Rotterdam ou Amsterdam. Seize communes se sont ainsi regroupées autour de Rotterdam afin d'améliorer la cohérence régionale en matière de transports, d'environnement, de logement et de politique sociale, ainsi que de développement économique. Les activités de la région urbaine de Rotterdam sont coordonnées par un secrétaire général placé à la tête du conseil de région (*regio-raad*), où toutes les communes de la région urbaine sont représentées proportionnellement à leur nombre d'habitants. La région urbaine de Rotterdam bénéficie du soutien administratif de 60 agents publics.

Enfin, certaines communes explorent de nouveaux modes de coopération, sous la forme de mutualisation de tout ou partie de leur administration communale. Les entités juridiques des communes ne disparaissent pas, pas plus que les conseils municipaux, mais les services respectifs de chaque commune sont regroupés au sein d'un même ensemble, responsable de la mise en œuvre des politiques publiques décentralisées pour l'ensemble de la zone concernée. L'association des communes néerlandaises (VNG) travaille à la conception d'un document stratégique de conseil aux communes dans la mise en œuvre de centres de services partagés. Ce document sera disponible à l'été 2011.

Annexe VII

Encadré 12 : Un exemple de mutualisation des administrations municipales entre trois communes néerlandaises

Les communes de Blaricum, Laren et Eemnes, au sud est d'Amsterdam, ont mutualisé au 1^{er} janvier 2008, l'ensemble de leurs administrations au sein d'une structure commune, *BEL-Combinatie*³⁷.

Ces communes regroupent près de 30 000 habitants (Blaricum : 9 166 habitants, Eemnes : 8 856 et Laren : 10 955 habitants) et se situent dans un rayon de 10 km, sur deux provinces (province d'Utrecht pour Eemnes, province de Hollande Septentrionale pour Blaricum et Laren).

Cette structure regroupe, au 1^{er} mars 2011, 261 agents communaux. Tous les services municipaux sont situés dans la commune de Eemnes, à l'exception du bureau des affaires civiles (passeport, permis de conduire, extraits de naissance, preuve de nationalité et certificat de bonne conduite), qui a toujours une antenne à Laren et Blaricum.

Trois années après la mise en œuvre de cette coopération pionnière, les citoyens des communes concernés estiment que le service s'est amélioré à 50 % et 31 % des citoyens ont une opinion neutre.

³⁷ Le site internet de la *BEL-Combinatie* présente les principales caractéristiques de la structure : http://www.belcombinatie.nl/belcombinatie/home/id_10872300.

4. Les réformes menées au Pays-Bas dans la fonction publique depuis le début des années 2000 ont permis de contenir l'augmentation des effectifs publics et de normaliser le statut des fonctionnaires afin d'introduire une plus grande flexibilité dans la gestion des ressources humaines de l'État

4.1. La progression des effectifs publics aux Pays-Bas a été relativement contenue au cours de la décennie 2000, notamment grâce aux programmes de réduction d'effectifs qui ont ciblé principalement l'administration centrale depuis 2007

4.1.1. Alors que les effectifs de la fonction publique néerlandaise (tous acteurs et échelons confondus) ont relativement peu progressé au cours des années 2000, la masse salariale a augmenté sur un rythme de croissance proche de la croissance du produit intérieur brut

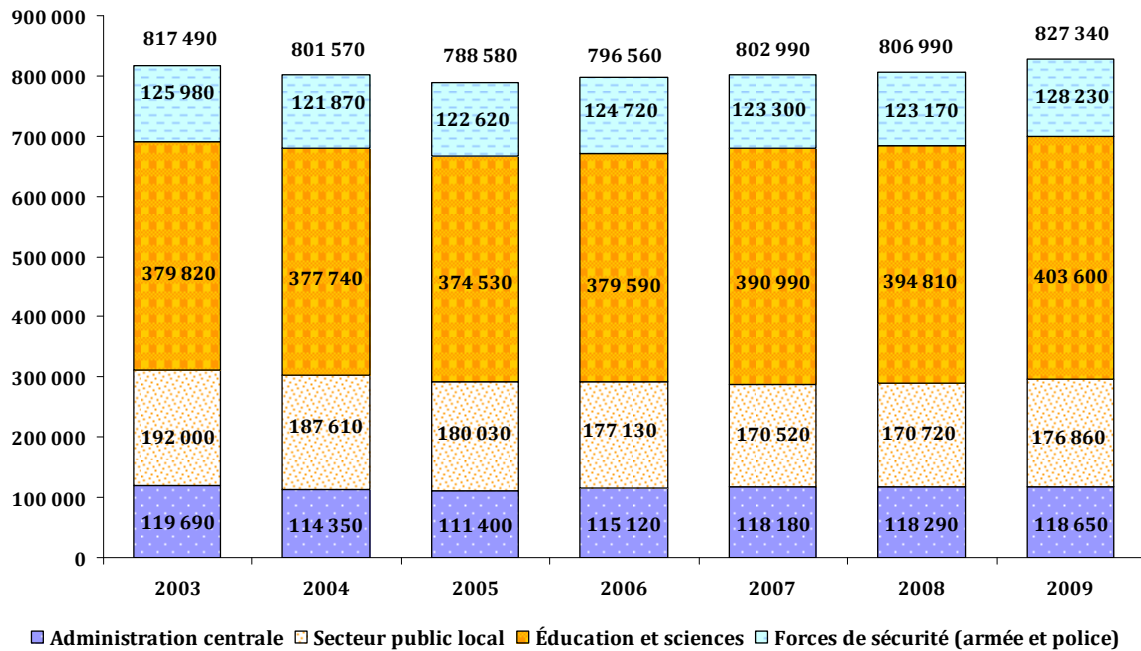
4.1.1.1. Du point de vue agrégé, les effectifs de la fonction publique néerlandaise affichent sur la période 2003 à 2009 une certaine stabilité

Les effectifs de la fonction publique néerlandaise ont modérément évolué au cours de la décennie 2000 :

- ◆ **les effectifs de l'administration centrale**, c'est-à-dire les personnels des ministères, les magistrats ainsi que certains agents des ZBO³⁸ **ont peu fluctué entre 2003 et 2009 et se stabilisent autour de 118 000 ETP ;**
- ◆ le secteur public local, qui regroupe les agents des communes, des provinces et des waterings (organismes de gestion de l'eau) a connu une réduction continue de ses effectifs jusqu'en 2007. Cette réduction est essentiellement imputable aux communes (170 030 ETP en 2003 et 149 740 ETP en 2007), qui ont procédé à des plans de réduction des effectifs, notamment dans le cadre des rapprochements de communes (plus de 40 communes ont fusionné entre 2004 et 2007, cf. *supra*) ;
- ◆ la progression constatée dans le secteur de l'éducation et des sciences (éducation primaire, secondaire, professionnelle, centres de recherche et centres hospitaliers universitaires) est principalement liée à l'accroissement du nombre d'enseignants en école primaire au cours de la période (135 460 ETP en 2003 et 141 660 ETP en 2009) ;
- ◆ l'évolution des effectifs des forces de sécurité (armée et police) correspond d'une part à la réduction du nombre d'effectifs de la défense (71 450 ETP en 2003 et 68 220 ETP en 2009) et d'autre part à la progression des effectifs des forces de police (54 530 ETP en 2003 et 60 010 ETP en 2009).

³⁸ Les chiffres agrégés des différents types d'agences ne sont pas disponibles aux Pays-Bas, ce qui constitue un point de vigilance du ministère des finances néerlandais qui souhaite disposer d'informations plus complètes permettant un pilotage des effectifs des agences.

Graphique 15 : Évolution de l'emploi public aux Pays-Bas (2003 à 2009, en ETP)



Source : Ministère néerlandais de l'intérieur et des relations du Royaume, mars 2011.

Au sein de l'administration centrale, la progression des effectifs est modérée et concentrée dans quelques ministères :

- ◆ les effectifs globaux de l'administration centrale sont relativement stables, avec certaines variations (de 108 431 ETP en 2005 à 115 295 ETP en 2009 et 112 930 ETP en 2010) ;
- ◆ **trois ministères sont particulièrement concernés par la baisse d'effectifs :**
 - le ministère des affaires sociales et de l'emploi qui tire les conséquences de la décentralisation de politiques sociales aux communes en 2004 et 2007 (de 2 926 ETP en 2005 à 2 397 ETP en 2010, soit une réduction de 18 %) ;
 - le ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (de 3 591 ETP en 2005 à 3 253 ETP en 2010, soit une réduction de 9 %) ;
 - le ministère des affaires étrangères, qui a mené une réforme de son réseau diplomatique et des mutualisations de services support avec d'autres ministères au niveau central et à l'échelle de régions du monde au niveau des postes diplomatiques (réduction de près de 250 ETP, soit 8 %, entre 2005 et 2010) ;
- ◆ **parmi les ministères qui ont vu leurs effectifs progresser au cours de la période :**
 - le ministère de l'intérieur et des relations du Royaume (a accueilli progressivement et à compter de 2007 la direction générale de gestion des fonctions supports (DG OBR) et l'agence P-Direkt qui regroupe les services de paye de l'ensemble des ministères centraux de 2 862 ETP en 2005 à 4 418 ETP en 2010) ;
 - les effectifs du ministère de l'économie ont été renforcés au moment de la crise économique (de 3 253 ETP à 3 650 ETP en 2008, puis stabilisation à 3 705 ETP en 2010).

Annexe VII

Tableau 39 : Effectifs des ministères néerlandais (2005 à 2010, en ETP)

Ministères	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Affaires générales	440	445	442	436	452	397
Affaires étrangères	3 081	3 101	3 137	3 091	2 974	2 838
Intérieur et relations du Royaume	2 862	3 208	3 383	3 565	3 899	4 418
Économie	3 253	3 549	3 600	3 650	3 775	3 705
Finances	30 085	31 404	32 567	32 572	32 483	31 634
Justice	35 819	36 783	38 055	38 306	38 205	37 166
Agriculture	6 716	7 051	6 919	6 936	6 799	6 569
Éducation, culture et science	2 752	2 819	2 758	2 698	2 720	2 615
Affaires sociales et emploi	2 926	2 938	2 750	2 584	2 470	2 397
Transports et gestion de l'eau	11 572	11 843	12 073	12 110	12 279	12 112
Logement, aménagement du territoire et environnement	3 591	3 640	3 717	3 541	3 408	3 253
Santé, bien-être et sports	3 761	3 753	3 888	3 904	4 230	4 211
Haut conseil d'État	1 572	1 553	1 560	1 604	1 600	1 616
Total	108 431	112 088	114 849	114 999	115 295	112 930

Source : Ministère néerlandais de l'intérieur et des relations du Royaume, mars 2011.

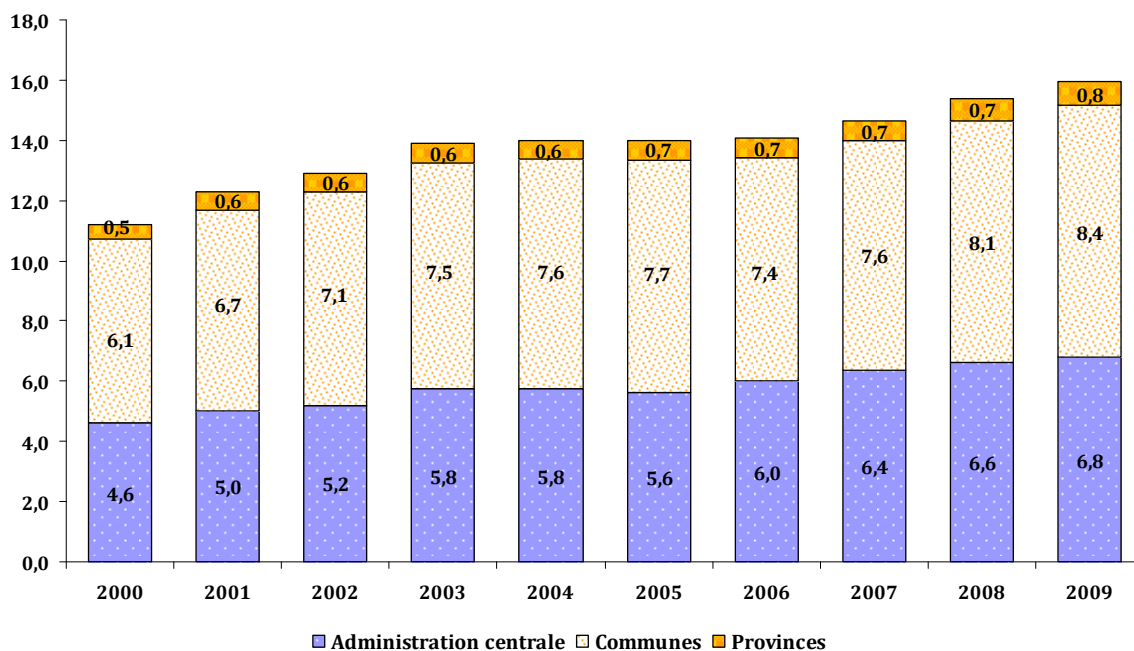
4.1.1.2. La masse salariale des principaux employeurs publics a globalement progressé au cours de la dernière décennie

La progression de la masse salariale de l'administration centrale, des communes et des provinces s'articule en trois périodes :

- ◆ **de 2000 à 2003, l'administration centrale, les communes et les provinces ont vu leur masse salariale progresser continuellement**, ce qui est lié en partie à l'augmentation des effectifs de la fonction publique pendant cette période, en particulier s'agissant des communes (de 177 000 agents publics en 2000 à 198 000 agents publics en 2003), afin de prendre en charge les politiques décentralisées par l'État central ;
- ◆ **la période de 2003 à 2006 se caractérise par une phase de modération salariale, pour l'ensemble des employeurs**. Les communes sont parvenues à réduire leur masse salariale globale, grâce notamment à une réduction des effectifs (de 198 000 agents publics en 2003 à 171 000 agents publics en 2007) ;
- ◆ **au cours de la période de 2007 à 2009, la progression de la masse salariale a été relativement limitée pour l'administration centrale**. Elle correspond aux mesures d'accompagnement (notamment la revalorisation de la grille indiciaire) dans le cadre du plan de réduction des effectifs publics centraux. La masse salariale des communes progresse parallèlement aux effectifs municipaux (171 000 agents publics en 2007 et 177 000 agents publics en 2009).

Au total, la progression salariale observée dans l'emploi public néerlandais est globalement cohérente avec la croissance du produit intérieur brut (PIB) sur la période. Avec une augmentation du produit intérieur brut en valeur nominale de 44 % entre 2000 et 2008 (de 468 Md€ en 2000 à 675 Md€ en 2008), l'augmentation observée dans la masse salariale nominale de l'administration centrale de 43 % (de 4,6 Md€ en 2000 à 6,6 Md€ en 2008) et pour l'administration communale de 32 % (de 6,1 Md€ en 2000 à 8,1 Md€ en 2008) apparaissent ainsi relativement contenues.

Graphique 16 : Évolution de la masse salariale des principaux employeurs publics aux Pays-Bas (2000 à 2009, en Md€)



Source : Ministère des finances néerlandais, mars 2011.

4.1.2. La réduction des effectifs de l'administration centrale est un objectif constant des gouvernements depuis 2007, mais le bilan des réductions d'effectifs de la période 2007/2010 est mitigé

Le gouvernement de coalition Balkenende IV (2003/2010) a conduit un plan de réduction des effectifs dans la fonction publique de l'État et des principales agences. Des objectifs chiffrés de réduction ont été assignés à chaque ministère. Le gouvernement de coalition Rutte entré en fonction en 2010 a poursuivi le plan de réduction, tout en fixant de nouveaux objectifs plus ambitieux.

4.1.2.1. Le mode de calcul complexe des objectifs de réduction des effectifs du précédent gouvernement implique une transparence limitée sur leur réalisation

Dans le cadre du programme de modernisation, une cible de réduction (brute) de près de 12 700 ETP est visée, soit une économie budgétaire de 630 M€ entre 2007 et 2011. Compte tenu des postes vacants non pourvus et des projets de créations de postes, la cible nette de réduction a en réalité été fixée à 6 090 ETP. Le dernier rapport du gouvernement au parlement sur l'état de réalisation des objectifs de réduction a été transmis à la chambre basse néerlandaise le 25 mai 2009 :

- ♦ 2 137 ETP ont été supprimés entre le 31 décembre 2005 et le 31 décembre 2008, légèrement en deçà de la cible de réduction prévue pour la deuxième année du calendrier de réduction (pour mémoire, 1/8 la première année, 1/8 la deuxième année, 1/4 la troisième année et 1/2 la dernière année) ;
- ♦ des postes vacants fin 2006, 2 044 ont été pourvus ; il reste à pourvoir 3 111 postes jusqu'en 2011. En raison de ces postes, certains départements n'ont pas eu à réduire leurs effectifs.

Annexe VII

La prise en compte des postes vacants brouille en conséquence le suivi fin des réductions d'effectifs, dans la mesure où elle offre une part de flexibilité aux ministères dans leur pilotage des réductions d'effectifs.

Tableau 40 : Bilan d'étape de la réalisation des objectifs de réduction des effectifs (en ETP)

Ministère	Effectifs de référence au 31 12 2006 ³⁹	Postes vacants	Effectifs au 31 12 2007 (en ETP)	Effectifs au 31 12 2008 (ETP)	Différence 2006-2008 (en ETP)
Affaires générales	458	-	442	436	-23
Intérieur et relations du Royaume	3 454	294	3 499	3 683	+229
Affaires étrangères	3 287	-	3 258	3 186	-101
Affaires économiques	5 897	250	5 914	5 970	+73
Finances	32 522	1 527	33 658	33 639	+1 117
Justice	28 718	3 084	29 316	29 150	+432
Agriculture, nature et qualité alimentaire	8 653	-	8 492	8 549	-104
Éducation, culture et recherche	12 002	-	11 749	11 282	-720
Affaires sociales et emploi	25 283	-	23 600	22 473	-2 810
Transport et gestion de l'eau	16 026	-	16 113	16 058	+32
Logement, aménagement du territoire et environnement	5 822	-	5 789	5 644	-178
Santé, bien-être et sport	7 275	-	7 413	7 191	-85
Total	149 398	5 155	149 243	147 261	-2 137

Source : Rapport du gouvernement au parlement sur l'état d'avancement du programme de réduction, 25 mai 2009.

Le gouvernement a également fixé des objectifs de réduction par grandes fonctions et fait état de réalisations différenciées au 31 décembre 2008. Ainsi, l'atteinte de la cible de réduction concernant les effectifs responsables de la conception de politiques publiques et concernant les agents publics responsables des fonctions d'inspection et de contrôle sont en bonne voie, alors que les réductions avaient peu touché les fonctions supports et les fonctions de mise en œuvre de politiques publiques au 31 décembre 2008.

Tableau 41 : Réalisation de la réduction des effectifs de l'État central par fonction (en ETP)

Fonctions	Point de référence	Effectifs au 31 12 2007	Effectifs au 31 12 2008	Différence 2006-2008 (en %)	Pour mémoire, cible en 2011 (en %)
Conception de politiques publiques	11 225	10 815	10 583	-5,7 %	-20 %
Fonctions supports	7 667	7 776	7 444	-2,9 %	-25 %
Inspection et contrôle	7 106	6 916	6 781	-4,6 %	-20 %
Mise en œuvre de politiques publiques	123 400	123 735	122 454	-0,8 %	-5 % à -10 %
Total	149 398	149 243	147 261	-1,4 %	-

Source : Rapport du gouvernement au parlement sur l'état d'avancement du programme de réduction, 25 mai 2009.

³⁹ Le total des effectifs de référence ne correspond pas exactement au total de référence de 174 966 ETP mentionné *supra* (notamment en partie 3.1), en raison de la prise en compte de périmètres différents. En effet, dans le cadre du rapport au parlement, le gouvernement ne rend compte que des effectifs de l'administration centrale et des agences directement intégrées dans les ministères.

Enfin, le plan de réduction d'effectifs s'est accompagné d'une revalorisation des salaires et de la mise en place d'un fonds d'accompagnement de la mobilité pour l'administration centrale. La convention collective des agents publics, signée en mai 2007 avec les syndicats, prévoit ainsi une augmentation de +2,3 % en 2007, +2 % en 2008 et +2,05 % en 2009. Par ailleurs, le gouvernement a mis en place un programme pour faciliter et promouvoir la mobilité des fonctionnaires de l'État. L'organisation pour la mobilité des fonctionnaires (*Mobiliteitsorganisatie*) a ainsi pour objectif d'aider les agents dont le poste est supprimé à trouver un autre poste au sein de la fonction publique, ou en dehors de celle-ci. Le fonds *A+O Rijk*, doté de 500 M€, s'est vu confier un rôle important de développement et de gestion de la mobilité des agents publics.

Au total, une incertitude demeure quant à la capacité du gouvernement de réaliser les objectifs de réduction des effectifs de la fonction publique d'État à l'horizon de 2011, pour plusieurs raisons :

- ◆ le calcul des réductions nettes de postes prend en compte les créations de postes décidées par les précédents gouvernements (c'est-à-dire les vacances de postes à la date de référence, le 31 décembre 2006, soit 5 155 ETP) et les créations décidées par le gouvernement Balkenende IV (soit 1 455 ETP). La réduction nette est donc de 6 090 ETP, et non 12 700 ETP comme annoncé dans le programme de modernisation ;
- ◆ la crise économique a doublement impacté l'emploi public : d'une part, des recrutements d'agents publics ont été effectués afin de répondre aux besoins concernant la régulation de marchés financiers et la gestion du plan de relance ; d'autre part, la rigidité accrue du marché du travail du secteur privé dans un contexte de crise a empêché les départs naturels du public vers le privé.

4.1.2.2. Le gouvernement de Mark Rutte envisage d'accentuer la politique de réduction des effectifs publics

Dans le cadre de l'accord de coalition, le gouvernement de Mark Rutte souhaite réduire les dépenses d'administration des ministères centraux de 6,1 Md€ de 2010 à 2015, à travers la mobilisation de plusieurs leviers :

- ◆ **en premier lieu, des fusions de structures politiques doivent permettre de dégager des économies**, dont le montant n'est pas précisé. Il s'agit de la réduction du nombre de ministères de 16 à 10, en fusionnant notamment le ministère de l'économie avec le ministère de l'agriculture, en réduisant le nombre de membres des conseils municipaux et en envisageant une réduction du nombre de parlementaires ;
- ◆ **en deuxième lieu, un gel de la progression des salaires de la fonction publique a été décidé en 2010, pour 2011**. Ce projet de gel de la masse salariale de l'État central doit recueillir l'accord de l'ensemble des syndicats et être validé dans le cadre d'une convention collective. En l'absence d'accord avec les syndicats, le gouvernement envisage de le faire adopter à travers une modification législative. L'économie budgétaire envisagée est de 0,87 Md€ ;
- ◆ **en troisième lieu, le gouvernement souhaite poursuivre la réduction des effectifs des ministères**, même si les objectifs concrets de réduction par ministère ne sont pas encore connus. Le ministre de l'intérieur devrait exposer ses projets de réorganisation au cours du mois de mars 2011. Si de nombreux licenciements sont à prévoir, certaines organisations gouvernementales ont d'ores et déjà annoncé des réductions de leurs effectifs pour les années à venir :
 - le ministère de la défense compte supprimer 10 000 ETP ;
 - le service des impôts 5 000 ETP ;

Annexe VII

- l'organisme de l'assurance sociale du travail (UWV) a annoncé qu'elle ne reconduirait pas 1 300 CDD ;
- de nombreuses communes et provinces ne renouvelleront pas les CDD ou annoncent un gel des offres d'emploi.

Au total, le programme de réduction de la dépense publique adopté par le gouvernement de Mark Rutte est nettement plus ambitieux que les objectifs de réduction des effectifs du gouvernement précédent. Alors que les diminutions des effectifs pouvaient être conduites sans recourir à des départs forcés au cours des quatre dernières années, **les plans du gouvernement de Mark Rutte nécessiteront une évolution du statut de la fonction publique, à l'étude à la date de la mission.**

4.2. Le statut de la fonction publique a évolué vers une plus uniformisation plus grande, ainsi qu'une normalisation avec le droit du travail privé

4.2.1. Une uniformisation du statut de la fonction publique entre les différents employeurs publics est à l'œuvre afin d'accroître la mobilité des agents

La fonction publique néerlandaise est très diverse. La gestion des ressources humaines des salariés des administrations publiques est très décentralisée. Des mesures d'harmonisation ont néanmoins été mises en œuvre, particulièrement s'agissant de l'administration centrale, afin de renforcer la mobilité des agents publics.

4.2.1.1. Les agents publics néerlandais exercent leur activité dans le cadre de conventions collectives de travail dont la négociation est décentralisée

Les conditions d'emploi des agents publics néerlandais sont régies par une convention collective signée entre leur employeur et les principaux syndicats de la fonction publique. Leur statut a été défini dans la Loi sur la fonction publique (*Ambtenarenwet*) de 1929. Leurs conditions de travail sont réglementées par le Règlement sur la fonction publique (*Ambtenarenreglement*). En conséquence, ils ne disposent pas d'un contrat de travail bilatéral. Les conventions collectives déterminent les modalités de recrutement, les conditions de travail, les grilles de salaire, les perspectives d'évolution et les offres de formation des agents publics.

Depuis 1993, les négociations sur les conditions de travail se déroulent à deux niveaux distincts. Au niveau national, les négociations sont entamées entre l'État, la défense, l'enseignement, la police, et le pouvoir judiciaire. Au niveau sectoriel, les syndicats de la fonction publique participent aux négociations et représentent les intérêts des agents publics.

En conséquence, de nombreuses conventions collectives s'appliquent aux agents publics, déterminant des politiques de ressources humaines différentes. Les conventions collectives diffèrent d'une administration à l'autre, par exemple entre la fonction publique d'État et la fonction publique communale. Ces conventions peuvent également différer entre deux communes. Chaque école ou poste de police recrute ses propres agents en fonction des postes qu'il souhaite pourvoir. De la même manière, les rémunérations, formations, évaluations, progressions de carrière sont différentes entre administrations publiques. Ainsi, les salaires de départ sont différents entre une municipalité et un ministère. Les programmes de formation et stages ne sont pas harmonisés au niveau des provinces. Les classifications des fonctions et les salaires ne sont pas harmonisés dans les différentes municipalités.

4.2.1.2. L'harmonisation des conditions d'emploi et de travail de la fonction publique concerne essentiellement l'administration centrale

En premier lieu, le ministère de l'intérieur et des relations du Royaume a été à l'initiative d'une réforme de simplification de la grille de rémunération des agents publics :

- ◆ les grilles de rémunération sont ainsi réparties en douze secteurs, ayant chacun des niveaux de rémunération différents : l'État, l'éducation (subdivisée en 5 sous-secteurs), les hôpitaux universitaires, le pouvoir judiciaire, la police, les provinces, les municipalités, et les administrations publiques de l'eau ;
- ◆ chaque fonction est valorisée au moyen d'une échelle salariale. Les critères d'âge, d'éducation et d'expérience comptent également. Au sein des échelles se trouvent plusieurs échelons (*periodieken*). En général, un agent public passe annuellement d'un échelon à l'autre.

Cependant, la grille de rémunération est considérée comme relativement rigide :

- ◆ d'une part, les progressions salariales sont encore largement déterminées par l'ancienneté et la rémunération des agents publics ne rétribue que modérément les performances individuelles et collectives ;
- ◆ ces limites du système de rémunération expliquent en partie le départ de cadres de la fonction publique entre 35 et 45 ans, alors que la rémunération de la fonction publique est globalement plus attractive que le secteur privé pour les jeunes diplômés.

Encadré 13 : La rémunération à la performance dans la fonction publique néerlandaise

De manière générale, les performances sont peu prises en compte dans la rémunération des agents. C'est l'ancienneté qui joue un rôle majeur dans le montant du salaire.

Au sein de l'administration centrale, les responsables de service disposent chaque année de la possibilité de récompenser un agent pour des efforts exceptionnels. Toutefois, le recours à cette possibilité est très encadré et limité en pratique à 5 % à 10 % des agents d'une structure de gestion.

Les provinces ont introduit un système de rémunération en fonction des performances depuis 2005, à travers trois types de « bonus » :

- le premier dépend du développement des compétences (accélération de la progression des échelons dans la grille salariale) ;
- le deuxième évalue les résultats (distribution d'un « bonus » ou complément de rémunération) ;
- le troisième récompense les efforts ponctuels (complément de rémunération).

Selon l'évaluation conduite de ce système en avril 2008, il apparaît que l'effet de ces bonus sur la motivation n'est pas si important qu'attendu, dans la mesure où le premier type de bonus (le plus élevé) ne peut pas être distribué aux salariés arrivés en haut de leur échelle, soit 55 % des salariés.

En deuxième lieu, un service de gestion générale de la fonction publique a été mis en place au sein du ministère de l'intérieur et des relations du Royaume. Créé le 1^{er} avril 2006, le *Algemene Bestuursdienst* est en charge de définir les normes salariales au niveau de l'administration centrale. Le service de gestion générale est également l'employeur des hauts fonctionnaires d'administration centrale (soit 65 directeurs et secrétaires généraux des ministères centraux). Enfin, le ministère de l'intérieur et des relations du Royaume travaille à un projet d'harmonisation des fonctions exercées au sein des ministères centraux, afin de simplifier la mobilité entre ministères.

En troisième lieu, l'harmonisation des fonctions supports de ressources humaines au sein de l'administration centrale tend à favoriser une plus grande uniformité au sein de la fonction publique d'administration centrale :

- ◆ la création des centres d'expertise de ressources humaines a permis d'harmoniser l'accompagnement des agents publics dans certains aspects de leurs conditions de travail (aide juridique, soutien psychologique et services sociaux) ;
- ◆ la mise en œuvre de l'agence de mutualisation P-Direkt (*cf. supra*) a permis d'unifier la gestion de la paye et des ressources humaines ;
- ◆ d'autres mesures ont permis d'uniformiser les conditions de travail des agents publics de l'État, comme la création d'un espace de travail numérique unique et la mise à disposition de badges unifiés permettant d'accéder à l'ensemble des ministères.

4.2.2. Les gouvernements successifs ont cherché à rapprocher le statut de la fonction publique des contrats privés

Un premier rapprochement entre le statut des fonctionnaires et les contrats de droit privé a été l'introduction de conventions collectives du travail au sein de la fonction publique. En effet, les agents publics se trouvaient avant 1988 dans une situation unilatérale et statutaire à l'égard leurs employeurs publics. Dans le cadre de la politique de « normalisation », le principe de l'obtention préalable d'un accord entre l'employeur public et les syndicats (*overeenstemmingsvereiste*) a été introduit en 1988. Par ailleurs, depuis 1995, la loi sur le comité d'entreprise s'applique dans les secteurs publics et privés. Ces réformes ont permis l'introduction de négociations de conventions collectives de travail dans lesquelles s'insèrent les relations de travail des agents publics avec leurs employeurs.

Par la suite, un alignement des conditions de couverture sociale de certains événements a été mené à bien dans les années 1990. Ce rapprochement a notamment concerné le système d'assurance maladie, les régimes d'incapacité au travail ainsi que les conditions de cotisations et de versement des retraites.

Le gouvernement de Mark Rutte envisage dans le cadre du programme de coalition une normalisation plus poussée du régime de la fonction publique. Les projets en négociations en 2011 concernent notamment la réforme du régime des conditions de licenciement des fonctionnaires et le passage à une relation contractuelle bilatérale :

- ◆ dans le cas de départs forcés, l'État verse des indemnités de licenciement s'élevant à 70 % du salaire journalier du fonctionnaire, pendant 38 mois minimum. L'accord de coalition prévoit d'aligner le droit des agents de l'État sur le droit du travail, à travers notamment une réduction du plafond de l'indemnité de licenciement pour les hauts fonctionnaires du secteur public ;
- ◆ de manière plus fondamentale, une évolution vers un contrat de travail bilatéral est envisagée. En remplacement de la relation unilatérale dans le cadre d'une convention collective négociée avec l'ensemble des syndicats, un contrat bilatéral avec l'employeur, qui s'inscrirait dans une convention collective qui ne devrait recueillir l'assentiment que d'un seul syndicat de la fonction publique, est envisagée.

Ces dernières réformes se heurtent à une opposition marquée des syndicats de la fonction publique et n'ont pas réuni de consensus au sein des précédentes coalitions. La majorité formée des partis libéraux et conservateurs est en revanche favorable à cette évolution de la fonction publique, qui achèverait le rapprochement entre le statut de la fonction publique et les conditions d'emploi et de travail du droit privé.

Annexe VII

À rémunération constante, cette évolution pose néanmoins la question de l'attractivité de la fonction publique néerlandaise, dans un contexte de vieillissement de la fonction publique. À titre d'exemple, l'État devra faire face à 70 % de départs à la retraite d'ici à 2015 dans l'enseignement. Lorsque les réductions d'effectifs auront été menées à bien, le risque d'une pénurie de main d'œuvre et la capacité de l'administration à attirer les jeunes diplômés talentueux pourraient être deux défis majeurs que l'administration publique néerlandaise aura à relever dans les prochaines années.

PIECES JOINTES

- Liste des personnes rencontrées**
- Liste des sigles**

Liste des personnes rencontrées

1. Ministères centraux

1.1. Ministère de l'intérieur et des relations du Royaume

Roel Bekker, ancien secrétaire général du ministère de l'intérieur et des relations du Royaume

Martin Adelaar, conseiller politique auprès de l'ancien secrétaire général

Peter van der Gaast, conseiller senior à la direction de l'emploi dans le secteur public

Jan Gudde, directeur adjoint du programme « *Krachtig Bestuur* » de renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles des collectivités locales

Dorinda Hovestadt, chef du département stratégie et organisation de l'Etat, en charge du pilotage de la fonction publique

John Kootstra, membre du groupe de travail sur la qualité et l'innovation dans le secteur public

Henri Rauch, conseiller auprès du *Chief Information Officer* de la direction de la politique d'informatisation

Jacqueline Rutiens, chef du groupe de travail pour la réduction des charges administratives pesant sur les citoyens

1.2. Ministère des finances

Corinna den Broeder, inspection du budget

Pier Hornstra, inspection du budget

Irene Linthorst, inspection du budget

Henk Jan Oosterhuis, inspection du budget

Martin Looijer, inspection du budget

Tessa de Kort, direction du budget

Patrick Schuerman, direction du budget

1.3. Ministère de l'économie, de l'agriculture et de l'innovation

Natalia Cerrato, chef du département Europe et contacts internationaux au sein du groupe *Regeldruk* en charge de la réduction des charges administratives pour les entreprises

Petra van Baak, conseillère au sein du groupe *Regeldruk*

Herman Schippers, conseiller au sein du groupe *Regeldruk*

1.4. Ministère des affaires étrangères

Monique van Daalen, secrétaire générale adjointe

Pieter Blussé, conseiller auprès du secrétariat général

2. Agences exécutives

2.1. Agence P-Direkt

Sylvia Bronmans, directrice générale de P-Direkt

Cor van der Krogt, directeur

2.2. Agence ACTAL

Rudy van Zijp, secrétaire général d'ACTAL

Jaap Sleifer, membre d'ACTAL

2.3. Agentschap NL

Ab van Ravestein, directeur général

Maarten Sprey, conseiller

2.4. Sociale Verzekeringsbank (SVB)

Erry Stoové, directeur général

Herpert Trouw, directeur de la direction des affaires stratégiques et administratives

Rob van Eerde, conseiller senior à la direction des affaires stratégiques et administratives

Marjolein Quené, conseiller stratégique à la direction des affaires stratégiques et administratives

Luc Boss, coordinateur des services au département de la gestion de l'information

3. Cour des comptes néerlandaise

Diny van Est, magistrate à la cour des comptes

Ereek Hoek, magistrat à la cour des comptes

Tanneke Vandermissen, magistrate à la cour des comptes

Lisa Vermeer, responsable des relations internationales

Geert van der Velden, magistrat à la cour des comptes

4. Collectivités locales, représentants de la société civile et organismes sociaux

4.1. Collectivités locales

Ralph Pans, directeur de l'association des communes néerlandaises (VNG)

Renate Kolte, conseillère en charge des finances locales pour la VNG

Annexe VII

Gaspard Litner, conseiller en charge des affaires européennes pour la VNG

4.2. Médiateur du Royaume (*Ombudsman*)

Adriana Stehouwer, adjointe au médiateur du Royaume

Marjo Hess, chercheuse en amélioration de la qualité du service public auprès du médiateur du Royaume

4.3. Syndicats

Marco Ouwehand, représentant du principal syndicat de la fonction publique AbvaKabo

Sigrid Verweij, représentante de l'organisation patronale VNO-NCW

4.4. Universitaires

Professeur Marc van Twist, de l'université Erasmus de Rotterdam et de l'école d'administration *Nederlandse School voor Openbaar Bestuur* (NSOB)

Dr. Philippe Karré, enseignant à la NSOB

5. Ambassade de France

Ambassadeur de France aux Pays-Bas, Jean-François Blarel

Liste des sigles

ACTAL	Autorité administrative indépendante chargée de l'évaluation des études d'impact et des projets de réduction de charges administratives du gouvernement
APD	Aide publique au développement
BSN	Numéro unique de citoyen
BZ	Ministère des affaires étrangères
BZK	Ministère de l'intérieur et des relations du Royaume
CDA	Parti chrétien-démocrate
CHR	Commission sur la réorganisation de l'administration centrale
CITACO	Commission sur la coordination interministérielle et sur la répartition des missions
CNV	Syndicat chrétien néerlandais
CPB	Bureau central de prévisions
CRD	Programme de réforme « administration compacte » (<i>Compacte Rijksdienst</i>)
D66	Parti social-libéral
DKD	Dossier client numérique
ETP	Equivalent temps plein
EZ	Ministère de l'économie
Fin	Ministère des finances
FMI	Fonds monétaire international
FNV	Fédération syndicale néerlandaise
FSC	Centre de services partagés unique préfigurant l'agence P-Direkt
GL	Parti écologiste
GRH	Gestion des ressources humaines
HR SSC	<i>Human Resources Shared Service Center</i>
ICTU	Institut en charge de la conduite des projets informatiques des autorités publiques
IPAL	Commission interministérielle d'évaluation des charges administratives
IPC	Indice des prix à la consommation
IPO	Association des régions
LNV	Ministère de l'agriculture, de la nature et de la qualité des aliments
MHP	Confédération des cadres néerlandais
NUP	Programme national de mise en œuvre de l'administration électronique
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique

Annexe VII

OCW	Ministère de l'éducation, de la culture et des sciences
PAO	Programme de réforme « une autre administration » (<i>Andere Overheid</i>)
PAL	Programme de réduction des charges administratives
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PSC	Pacte de stabilité et de croissance
PvdA	Parti travailliste
PVV	Parti de la liberté (extrême droite)
RH	Ressources humaines
SCM	<i>Standard Cost Model</i>
SVB	Banque des assurances sociales, chargée du versement des prestations sociales et retraites d'Etat
SP	Parti socialiste
SZW	Ministère des affaires sociales et de l'emploi
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
UVW	Union des wateringues
UWV	Organisme d'assurance chômage
VenW	Ministère des transports et de la gestion de l'eau
VNG	Association des communes néerlandaises
VNO-NCW	Association des entrepreneurs néerlandais
VRD	Programme de réforme « administration moderne » (<i>Vernieuwering Rijksdienst</i>)
VROM	Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
VVD	Parti libéral
VVM	Délai fixe d'entrée en vigueur de nouvelles normes
VWS	Ministère de la santé, du bien être et des sports
WRR	Conseil scientifique sur la politique gouvernementale
ZBO	Autorité administrative indépendante

ANNEXE VIII

Royaume-Uni

SOMMAIRE

1. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE	1
1.1. Cadrage politico-administratif du Royaume-Uni.....	1
1.1.1. <i>L'État britannique s'organise autour d'un régime parlementaire et d'entités régionales aux compétences de plus en plus étoffées</i>	1
1.1.2. <i>L'administration britannique repose sur des ministères dont les missions sont centrées sur des fonctions d'état-major et des agences chargées de la mise en œuvre des politiques publiques</i>	7
1.1.3. <i>La société civile joue un rôle actif dans la réflexion sur la réforme des services publics</i>	13
1.1.4. <i>La fonction publique britannique est duale et sa gestion est largement déconcentrée</i>	15
1.2. Cadrage macro-économique : évolution de la situation des finances publiques du pays.....	17
1.2.1. <i>Avec une contraction de 6,5 points du PIB en 2008, la crise économique de 2008 a eu un impact important sur les finances publiques du Royaume-Uni, le déficit public ayant atteint -11,3 % du PIB en 2009</i>	17
1.2.2. <i>Le redressement des finances publiques a été un enjeu électoral en 2010 et la coalition au pouvoir a rapidement pris des mesures pour réduire les dépenses publiques en adoptant un budget d'urgence en juin 2010</i>	19
1.2.3. <i>Dans la Spending Review de 2010, le gouvernement de coalition de David Cameron a précisé la répartition des économies selon les ministères en réitérant l'objectif de réduction de 81 Md £ de la dépense publique</i>	19
2. LA REFORME DE L'ÉTAT S'ILLUSTRE AU ROYAUME-UNI PAR DES INITIATIVES FORTES EN FAVEUR DE LA SIMPLIFICATION DES DEMARCHES POUR LES CITOYENS ET LES ENTREPRISES, UN RECOURS ACCRU AUX POTENTIALITES DE L'ADMINISTRATION ELECTRONIQUE ET L'INTRODUCTION D'UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE DANS LES RELATIONS ENTRE LES CITOYENS ET L'ADMINISTRATION	21
2.1. Dans le cadre de l'initiative <i>Better Regulation</i> , des projets de réduction des charges administratives ont été menés à bien en faveur des entreprises et du secteur public, avec des résultats contrastés.....	21
2.1.1. <i>Si les initiatives visant à réduire les charges administratives des entreprises et du secteur public dans le cadre de Better Regulation ont atteint leurs objectifs quantitatifs, les résultats qualitatifs sont plus nuancés</i>	22
2.1.2. <i>Les leçons tirées du programme Better Regulation ont permis au gouvernement de coalition de David Cameron de réorienter certaines des initiatives visant à réduire les charges administratives au Royaume-Uni</i>	28
2.2. Le développement de l'administration électronique au Royaume-Uni repose sur des plans stratégiques réguliers et vise à offrir un accès à l'intégralité des services publics en ligne.....	33
2.2.1. <i>Le développement de l'administration électronique au Royaume-Uni s'appuie sur des plans stratégiques publiés à intervalles réguliers, mais qui manquent de cohérence et de continuité</i>	33
2.2.2. <i>La rationalisation du nombre de sites existants et la création de sites d'information et transactionnels uniques pour les usagers et les entreprises</i>	

Annexe VIII

<i>ont permis d'améliorer la prestation de services publics, même si des progrès sont encore nécessaires</i>	36
2.2.3. <i>Pour améliorer l'impact du développement de l'administration numérique auprès des publics les plus consommateurs en services publics, l'initiative RaceOnline 2012 cherche à familiariser près de 10 millions de citoyens britanniques avec les technologies de l'information et de la communication...</i>	41
2.3. L'introduction d'une plus grande transparence dans les relations entre l'administration et les citoyens s'inscrit dans une logique de redevabilité accrue et de mise à la disposition de données susceptibles de favoriser la croissance économique	44
2.3.1. <i>La publication d'informations concernant l'utilisation des deniers publics sur certains sujets sensibles participe de la dynamique de redevabilité accrue de l'administration centrale dans un contexte de consolidation budgétaire.....</i>	44
2.3.2. <i>Ce mouvement en faveur d'une plus grande transparence vise également à mettre à la disposition du public des données publiques que des structures privées pourront réutiliser et créer ainsi de l'activité économique.....</i>	50
2.3.3. <i>Dans le cadre de cette politique de transparence, les citoyens sont associés aux grands choix publics, en matière de réformes concernant la modernisation de l'État et lorsqu'il s'agit d'identifier les économies budgétaires que le gouvernement devra mettre en œuvre prioritairement</i>	55
3. RYTHMEE PAR LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES A TRAVERS LES PROCESSUS DE SPENDING REVIEWS, LA MESURE DE LA PERFORMANCE ET DE L'EFFICIENCE DU SECTEUR PUBLIC SOUS-TEND LA DYNAMIQUE DE REFORME DE L'ÉTAT AU ROYAUME-UNI	58
3.1. L'évaluation <i>ex post</i> de la performance des politiques publiques repose à la fois sur les audits <i>value for money</i> et depuis 2005 sur les <i>Capability Reviews</i> , qui cherchent renforcer la dimension de qualité du service public et de stratégie dans l'évaluation des politiques publiques.....	58
3.1.1. <i>Près de 200 agents du National Audit Office travaillent chaque année aux 60 audits value for money qui visent à évaluer l'efficacité, l'économie et l'efficience des politiques publiques au Royaume-Uni et qui génèrent des économies budgétaires.....</i>	58
3.1.2. <i>Introduites en 2006, les Capability Reviews, qui ont eu pour objectif d'analyser la stratégie, le pilotage et la contribution des politiques publiques à l'amélioration du service public, sont parvenues à contribuer à la modernisation des ministères, mais leur impact sur la progression de l'efficience des politiques publiques n'a pas été démontré</i>	59
3.2. La stratégie pluriannuelle des finances publiques des <i>Spending Reviews</i> est liée à la définition d'objectifs dans le cadre des <i>Public Service Agreements</i> (PSA), mais cette mesure de la performance a rencontré de nombreuses critiques qui ont abouti à sa remise en cause par le gouvernement de coalition de David Cameron	64
3.2.1. <i>Depuis 1998, les accords du secteur public (Public Service Agreements) lient la définition d'objectifs et l'évaluation de la performance à la programmation pluriannuelle des finances publiques britannique des Spending Reviews.....</i>	64
3.2.2. <i>Si la méthodologie de suivi des objectifs fait l'objet de critiques pour les Spending Review comme pour les PSA, le processus de Spending Review a été confirmé dans son principe alors que les PSA ont été abandonnés par le gouvernement de coalition de David Cameron</i>	68

4. LES EVOLUTIONS DU PERIMETRE DE L'ÉTAT, EN RECENTRANT L'ACTION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE SUR DES FONCTIONS D'ETAT MAJOR, ONT CONDUIT A ACCROITRE LE ROLE DES AGENCES EXECUTIVES, DES COLLECTIVITES DEVOLUES ET DU SECTEUR PRIVE DANS LA PRESTATION DES SERVICES PUBLICS 75	
4.1. À travers la mutualisation de certaines fonctions et le recours aux agences, l'administration centrale britannique s'est recentré sur des fonctions de conception de politiques publiques.....	75
4.1.1. <i>La mutualisation des fonctions supports a progressé au Royaume-Uni à travers la création de centres de services partagés et la centralisation de certains processus, comme la fonction achat, sans qu'une évaluation précise ne permette de mesurer les gains obtenus.....</i>	75
4.1.2. <i>Si le recours aux agences exécutives, qui sont une manière de gérer des départements ministériels de façon plus opérationnelle, ne fait plus débat au Royaume-Uni, la lutte contre la prolifération des organismes publics et parapublics constitue l'une des priorités de réorganisation de l'État du gouvernement de coalition de David Cameron.....</i>	81
4.2. La dernière décennie est marquée par un désengagement de l'État de certaines missions à mesure que les partenaires privés et les collectivités locales exercent un rôle accru dans le financement et la prestation de services publics.....	92
4.2.1. <i>Les gouvernements britanniques successifs ont eu recours au secteur privé pour progresser dans la modernisation de l'État, tant dans le domaine du financement d'infrastructure que dans la gestion de fonctions supports et la prestation de services publics, avec des résultats à nuancer.....</i>	92
4.2.2. <i>Le mouvement de « décentralisation » du pouvoir vers les collectivités locales poursuit la dynamique plus ancienne de dévolution et s'inscrit dans l'agenda politique du gouvernement de coalition de confier davantage de compétences au niveau local, actant ainsi un désengagement de l'État.....</i>	103
5. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS PUBLICS AU ROYAUME-UNI SE CARACTERISE PAR DES FORTES VARIATIONS, EN VOLUME COMME DANS LA COMPOSITION DE L'EMPLOI PUBLIC, CORRESPONDANT AUX PRIORITES POLITIQUES DES GOUVERNEMENTS SUCCESSIFS.....	110
5.1. Après avoir décliné sous les gouvernements conservateurs (1991/1997), le nombre d'agents publics a fortement progressé sous les gouvernements travaillistes (1997/2010).....	110
5.1.1. <i>L'emploi public, qui occupe 20 % de la population active britannique, a fortement varié en fonction des priorités des gouvernements successifs, tant dans son volume total que dans sa composition.....</i>	110
5.1.2. <i>L'augmentation de la masse salariale pour l'ensemble du secteur public (+10 % en réel pour le Civil Service et +40 % pour le reste de l'emploi public) s'explique en partie par la revalorisation des fonctions, avec plus de cadres et moins d'agents d'exécution.....</i>	116
5.2. Les particularités du statut des agents publics au Royaume-Uni tendent à s'estomper, d'autant plus que le gouvernement de coalition vise, dans le cadre des objectifs de diminution des effectifs de l'administration centrale, à banaliser le système d'indemnisation des départs forcés ou volontaires et des retraites publiques afin de réduire la dépense publique.....	118
5.2.1. <i>Le régime juridique de l'emploi public diffère encore du droit du travail, même si les réformes successives ont eu pour conséquence de réduire ces divergences, notamment à travers l'introduction de la rémunération de la performance dans la fonction publique.....</i>	118

Annexe VIII

- 5.2.2. *La réduction de la dépense publique prévue dans le cadre de la Spending Review de 2010 passe en partie par la réduction du nombre d'agents publics, facilitée par la réforme des indemnités de départ, par la modération salariale et par la réforme des retraites publiques..... 120*

1. Éléments de contexte

Tableau 1 : Principales caractéristiques du Royaume-Uni

Caractéristiques politiques	
Chef de l'État	La Reine Elizabeth II
Premier ministre	David Cameron (depuis le 11 mai 2010)
Régime	Démocratie parlementaire
Caractéristiques géographiques et humaines	
Superficie	253 799 km ²
Population	61,7 millions d'habitants (2009)
Nombre de régions	Quatre pays : Angleterre, Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord
Caractéristiques macroéconomiques ¹	
Produit intérieur brut (PIB)	1 456 Md £ (2010)
Taux de croissance	-4,9 % (2009) et 1,3 % (2010)
Taux de chômage	8 % (janvier 2011)
Taux d'inflation	4,4 % (février 2011)
Déficit public	-11,4 % du PIB (2009/2010) ²
Dette publique	71,3 % du PIB (2009/2010)

1.1. Cadrage politico-administratif du Royaume-Uni

1.1.1. L'État britannique s'organise autour d'un régime parlementaire et d'entités régionales aux compétences de plus en plus étoffées

1.1.1.1. Le Royaume-Uni est une monarchie constitutionnelle au régime parlementaire

Le Royaume-Uni est une monarchie constitutionnelle, fondée sur une démocratie parlementaire bicamérale. Elizabeth II est reine du Royaume-Uni depuis le 6 février 1952.

Le pouvoir exécutif est assuré par le premier ministre, chef du parti majoritaire à la Chambre des Communes, nommé par la reine. Les autres ministres sont nommés sur recommandation du premier ministre.

Le pouvoir législatif est exercé par le parlement, composé de la chambre des communes (House of Commons) et de la chambre des Lords (House of Lords). La chambre haute a vu ses pouvoirs progressivement réduits. Depuis le 1^{er} octobre 2009, la réforme constitutionnelle britannique a supprimé les *Law Lords*, en créant une cour suprême, en charge de se prononcer en appel et en cassation des tribunaux du Royaume, à l'exception des tribunaux écossais. La chambre des Lords conserve toutefois un droit de veto suspensif sur les lois, excepté sur les questions budgétaires et financières.

¹ Les données concernant l'économie et les finances publiques proviennent de l'Office for national statistics : <http://www.statistics.gov.uk>.

² L'année budgétaire britannique débute le 6 avril de l'année N et se termine le 5 avril de l'année N+1. En conséquence, les données des finances publiques correspondants à une année budgétaire sont présentées sous la forme N/N+1. En l'espèce l'année budgétaire 2009/2010 correspond à la période du 6 avril 2009 au 5 avril 2010.

Pour la première fois depuis 1974, **les élections législatives du 6 mai 2010 ont entraîné la formation d'un « parlement suspendu »** (*hung parliament*), où aucun parti n'a détenu la majorité absolue. Les conservateurs ont en effet obtenu 306 sièges (sur 650), les travaillistes 258, et les libéraux démocrates 57. Le programme gouvernemental de la coalition dirigé par David Cameron prévoit une réforme du mode de scrutin, conformément à la demande des libéraux démocrates.

Le nouveau gouvernement, dirigé par le premier ministre conservateur David Cameron, a été formé le 12 mai 2010 à l'issue des négociations entre le parti conservateur, arrivé en tête, et les libéraux démocrates, dirigés par Nick Clegg qui a pris le poste de vice-premier ministre.

1.1.1.2. Les collectivités locales britanniques bénéficient de compétences élargies dans le cadre de la dévolution initiée en 1997

1.1.1.2.1. L'organisation administrative des entités régionales du Royaume-Uni diffère selon leur degré d'autonomie

Le Royaume-Uni est formé de quatre entités, qui constituent des pays : l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Écosse (qui forment ensemble la Grande-Bretagne) et l'Irlande du Nord.

L'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord bénéficient d'une large autonomie institutionnelle. Ces pays sont gouvernés localement par une assemblée et un exécutif élus dans le cadre du système de « **devolution** », équivalent britannique de la décentralisation, amorcé en 1997. En revanche, l'Angleterre est administrée par le gouvernement central du Royaume-Uni.

Tableau 2 : Les quatre entités composant le Royaume-Uni

Entité	Capitale	Population (2009)	Superficie
Angleterre	Londres	51 809 700	130 395 km ²
Écosse	Édimbourg	5 194 000	88 782 km ²
Pays de Galles	Cardiff	2 999 300	20 779 km ²
Irlande du Nord	Belfast	1 788 100	13 843 km ²
Royaume-Uni	Londres	61 792 000	253 799 km²

Source : Office for National Statistics, Mid-2009 Population Estimates, 24 juin 2010.

À l'échelle infrarégionale, les niveaux de subdivisions administratives diffèrent selon les régions :

- ◆ l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord ne connaissent qu'un **seul niveau de subdivision administrative** constitué par les *Unitary Authorities* en Écosse et au Pays de Galles et les *Districts* en Irlande du Nord ;
- ◆ **en Angleterre, la situation est plus complexe.** Cette entité est tout d'abord divisée en neuf régions (*Government Office Regions, GOR*) administrées jusqu'en 2011 par des *Government Offices*³. Il s'agit de structures déconcentrées de l'État assimilables aux préfetures de région. Seule la région du *Greater London Authority* (le Grand Londres) dispose d'une assemblée et d'un maire élus. Les régions sont ensuite subdivisées soit en *Unitary Authorities* (qui ne connaissent qu'un seul niveau d'administration), soit en *County Councils*, divisés eux-mêmes en *District Councils*. Il arrive que ces districts soient également divisés en collectivités locales de moindre importance comme les *Parishes* (paroisses) ou les *Town Councils* (dans les zones urbaines). La *Greater London Authority* est quant à elle découpée en 33 *Boroughs* (arrondissements).

³ Dans le cadre de la revue des dépenses de 2010 (*Spending Review* de 2010) : http://cdn.hm-treasury.gov.uk/sr2010_complereport.pdf.

Tableau 3 : Organisation administrative du Royaume-Uni

Entité autonome	Niveau régional	Collectivités locales		
		1 ^{er} niveau	2 ^{ème} niveau	3 ^{ème} niveau
Écosse (Scotland)	1 parlement régional	32 conseils (Unitary Authorities)	-	Circonscriptions électorales (Electoral Wards) et conseils de communauté (Community Councils) et paroisses (Parishes)
Pays de Galles (Wales)	1 assemblée régionale	22 conseils (Unitary Authorities)	-	Circonscriptions électorales (Electoral Divisions) et Conseils de communauté (Community Councils) ou Community Meetings
Irlande du Nord (Northern Ireland)	1 assemblée régionale	26 conseils de districts (District Councils)	-	Circonscriptions électorales (Electoral Wards)
Angleterre (England)	Pas d'autorité régionale unique au niveau de l'Angleterre	33 conseils de comtés (County Councils) dont six métropolitains	Les conseils de comtés sont divisés en 36 Conseils de districts et en 238 Conseils de districts ruraux	11 000 circonscriptions électorales (Electoral Wards/Divisions) et paroisses (Parishes)
	Ce pays est divisé en 9 régions (Government Offices Regions)	56 conseils (Unitary Authorities)	-	-
	Cas particulier : L'autorité du grand Londres (Greater London Authority)	33 arrondissements (Boroughs) dont la City of London	-	-

Source : Service économique, ambassade de France à Londres.

Les relations entre les entités régionales et le pouvoir central diffèrent également selon le degré d'autonomie conféré aux pouvoirs locaux :

- ◆ en Angleterre, ce sont les **préfectures de régions**, *Government Offices*, qui, en tant qu'administrations déconcentrées, coordonnent les politiques locales et centrales menées par le ministère des communautés et du gouvernement local (*Department for Communities and Local Government*) ;
- ◆ pour les trois régions *dévolues* (l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord), c'est un **secrétaire d'État** qui est chargé des relations avec le gouvernement central. Les relations entre l'État et les trois entités sont encadrées par un accord commun, le **Memorandum of Understanding** (MoU)⁴ :
 - le MoU créé le *Joint Ministerial Committee* (JMC), une instance de collaboration entre les trois exécutifs écossais, gallois et nord-irlandais. Le JMC se réunit de façon plénière une fois par an et en conférence sectorielle tout au long de l'année ;
 - des *Concordats* (textes spécifiques) sont également prévus par le MoU afin d'organiser la coopération entre l'autorité centrale et les autorités dévolues. Trois concordats communs à l'ensemble des autorités dévolues ont été signés dans le cadre du MoU. Ils concernent la coordination européenne, l'aide économique à

⁴ *Devolution, Memorandum of Understanding and Supplementary agreements between the United Kingdom Government Scottish Ministers, the Cabinet of the National Assembly for Wales and the Northern Ireland Executive Committee*. La dernière version du MoU a été signée le 10 mars 2010. La première version du 1^{er} octobre 1999. Il a été ensuite révisé en 2002. Disponible sur le site des autorités écossaises : <http://www.scotland.gov.uk/Publications/1999/10/MofU>.

l'industrie et les relations internationales. Par ailleurs, d'autres concordats spécifiques ont été signés entre les autorités centrales et chaque autorité dévolue⁵.

1.1.1.2.2. *La dévolution a eu pour effet d'accroître sensiblement les compétences confiées aux entités régionales*

Le gouvernement britannique conserve les compétences dans les domaines régaliens et les domaines qui impliquent une coopération nationale :

- ◆ les affaires constitutionnelles, les affaires étrangères, la défense, les affaires intérieures et l'immigration demeurent sous la compétence du gouvernement central ;
- ◆ la conduite des politiques macroéconomique, fiscale et monétaire ainsi que la politique budgétaire relève de la compétence du ministère des finances (*Her Majesty's Treasury ou HM Treasury*). L'emploi, la sécurité sociale, les postes et télécommunications et la politique énergétique restent également de la compétence du gouvernement central.

L'accroissement des compétences dévolues aux autorités régionales s'est accompagné d'un renforcement des institutions politiques locales, à travers l'évolution des institutions existantes vers une plus grande autonomie. La dévolution demeure toutefois un processus différencié, certaines régions ayant bénéficié de transferts de compétences plus importantes que d'autres. L'Écosse dispose ainsi de l'autonomie la plus importante, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord bénéficiant d'une structure régionale et de compétences moins étoffées.

Encadré 1 : Dirigée par un gouvernement et un parlement, l'Écosse se voit confier d'importantes compétences

Depuis l'entrée en vigueur du *Scotland Act* en 1998, l'organisation politique de l'Écosse a profondément évolué afin d'accompagner le transfert de nouvelles compétences.

L'Écosse est désormais dirigée par un gouvernement écossais et dispose d'un parlement doté de pouvoirs législatifs dans de nombreux domaines :

- le parlement écossais (en écossais, *Parlamaid na h-Alba*) est unicaméral et composé de 129 parlementaires élus pour un mandat de quatre ans selon deux modes de scrutin⁶ ;
- un premier ministre (*First Minister*, Alex Salmond depuis le 16 mai 2007) est à la tête du gouvernement écossais et assisté par plusieurs ministres. Il est désigné par le parlement écossais avant d'être nommé par la Reine. Les ministres (*Cabinet Secretaries* et *Junior ministers*) sont nommés par le premier ministre au sein du parlement écossais et avec son accord. Le premier ministre, les *Cabinet Secretaries*, le *Lord Advocate* (équivalent du procureur général) et le *Solicitor General* (procureur général adjoint), appelés *the Scottish Ministers*, forment l'exécutif écossais.

Les compétences des autorités dévolues écossaises sont larges et concernent :

- certains domaines quasi-régaliens, tels que la justice et la police ;
- des compétences d'aménagement et de protection du territoire (l'environnement, l'agriculture, la forêt et la pêche, le développement économique, le tourisme et les transports) ;
- les responsabilités dans des aspects sociaux, tels que l'éducation et la formation, la santé et le sport.

Le budget annuel des autorités écossaises pour l'année budgétaire 2010/2011 est de 34,8 Md £ (41,9 Md€)⁷.

⁵ S'agissant de l'Écosse, les concordats signés sont disponibles sur le site des autorités écossaises : <http://www.scotland.gov.uk/About/concordats>. S'agissant du Pays de Galles, ils sont disponibles sur le site de l'assemblée galloise : <http://wales.gov.uk/about/organisationexplained/intergovernmental/concordats/?lang=en>.

⁶ 73 élus au scrutin majoritaire à un tour dans le cadre des circonscriptions du parlement de Westminster et 56 élus à la proportionnelle dans le cadre de circonscriptions régionales. Ils siègent dans les deux parlements, de Westminster et de Holyrood, siège des institutions écossaises dévolues.

⁷ *Scotland's Budget Documents 2010-2011: Budget (Scotland) Bill: Supporting documents for the year ending 31 March 2011*. Disponible sur le site de l'exécutif écossais : www.scotland.gov.uk.

Encadré 2 : Le Pays de Galles est dirigé par un exécutif issu de l'assemblée nationale galloise mais se caractérise par des compétences moins étoffées

Depuis le transfert de compétences consacré par le *Government of Wales Act* de 1998, les institutions régionales du Pays de Galles ont été renforcées à travers une révision du *Government of Wales Act* en 2006.

Le Pays de Galles dispose désormais d'une assemblée régionale chargée de désigner l'exécutif gallois :

- l'assemblée nationale galloise (en gallois, *Cynulliad Cenedlaethol Cymry*) est composée de 60 membres, élus pour quatre ans au suffrage universel direct (pour partie au scrutin majoritaire et pour partie au scrutin proportionnel). L'Assemblée peut adapter les lois cadres adoptées par le parlement de Westminster. En revanche, elle ne dispose pas de fiscalité propre ;
- les membres de l'assemblée nationale galloise choisissent parmi eux le premier ministre à la tête de l'exécutif gallois. Jusqu'en 2007, une commission exécutive de l'Assemblée jouait le rôle de l'exécutif. Elle était composée d'un secrétaire général (*First Secretary*) élu par l'Assemblée, et de secrétaires d'assemblée désignés par le Secrétaire général. Depuis le *Government of Wales Act 2006*, l'exécutif et l'assemblée sont formellement séparés. Le premier ministre gallois (*First Minister*) est élu par l'assemblée (Carwyn Jones depuis le 9 décembre 2009) et il désigne des ministres gallois membres du Cabinet.

Les compétences dévolues galloises comprennent l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques en matière :

- d'aménagement et de protection du territoire (agriculture, environnement, infrastructures routières et transports, logement, développement économique et tourisme) ;
- d'affaires sociales (culture, éducation, services sociaux).

Enfin, 40 parlementaires gallois sont présents à la House of Commons. Un ministre du Pays de Galles (*Secretary of State for Wales*) et le *Wales Office* sont chargés des relations entre le Pays de Galles et le parlement britannique.

Le budget annuel prévisionnel de l'exécutif gallois pour 2011/2012 s'élève à 15 Md £ (18 Md€)⁸.

Encadré 3 : Après une période de troubles, la dévolution a été restaurée en 2007 en Irlande du Nord

La signature du *Good Friday Agreement*, le 10 avril 1998 a marqué une étape importante dans le processus de stabilisation de l'Irlande du Nord. À la suite de cet accord, l'assemblée d'Irlande du Nord (*Northern Ireland Assembly*) a été créée le 1^{er} juillet 1999 avec l'entrée en vigueur du *Northern Ireland Act 1998*. Les institutions nord-irlandaises dévolues ont été suspendues en 2002 avant d'être restaurées par l'accord de Saint-Andrews du 13 octobre 2006.

L'assemblée d'Irlande du Nord désigne désormais son exécutif, dans une logique bipartisane :

- l'assemblée (en irlandais : *Tionól Thuaisceart Éireannest*) est composée de 108 membres élus à la représentation proportionnelle pour quatre ans ;
- Le premier ministre d'Irlande du Nord (*First Minister*) et son vice-premier ministre (*Deputy First Minister*) composent l'exécutif nord-irlandais. Il s'agit d'un exécutif bipartisan : initialement élus au sein de la communauté irlandaise, les deux membres de l'exécutif nord-irlandais sont, depuis 2007, directement nommés par l'assemblée d'Irlande du Nord en tant que dirigeants des deux plus grands partis politiques de l'assemblée. Ainsi, le *First Minister* est Peter Robinson du parti unioniste, depuis le 5 juin 2008, et le *Deputy First Minister* est Martin McGuinness, du parti *Sinn Féin*, depuis le 8 mai 2007.

L'assemblée d'Irlande du Nord légifère principalement dans les domaines de l'aménagement du territoire (agriculture, environnement et développement économique) et les affaires sociales (éducation, culture et santé).

Le budget annuel de l'exécutif d'Irlande du Nord pour 2010/2011 s'élève à 10,3 Md £ (12,3 Md€)⁹.

⁸ Les documents budgétaires des autorités galloises sont disponibles sur le site du gouvernement de l'Assemblée galloise : <http://wales.gov.uk/about/budget/draftbudget2010/?lang=en>.

⁹ L'exécutif d'Irlande du Nord a publié son projet de budget quadriennal à l'automne 2010. Les documents budgétaires sont disponibles sur le site de l'exécutif nord irlandais : <http://www.northernireland.gov.uk/website-draft-budget.pdf>.

Encadré 4 : Le cas particulier de l'Angleterre et la *West Lothian question*

Depuis la création des assemblées écossaise, galloise et nord-irlandaise en 1999, l'Angleterre est le seul pays du Royaume-Uni dont le gouvernement demeure centralisé. L'activité du gouvernement et du parlement britanniques peut ainsi concerner le Royaume-Uni dans son ensemble comme l'Angleterre seule.

Cette prérogative du parlement de Westminster, composé de représentants anglais, écossais, gallois et nord-irlandais, pose le problème du caractère équitable de la situation anglaise vis-à-vis des autres pays. En effet, des parlementaires des trois autres entités peuvent se prononcer sur des sujets concernant l'Angleterre seule, alors que l'Angleterre ne dispose pas de droit de regard dans les domaines laissés à la discrétion des assemblées écossaise, galloise et nord-irlandaise. Ce déséquilibre est connu sous le nom de *West Lothian question*¹⁰.

Encadré 5 : L'autorité du grand Londres (*Greater London Authority*) bénéficie d'un statut spécifique au sein des autorités régionales anglaises

Londres est composée de 32 arrondissements (*Boroughs*), auxquels s'ajoute la *City of London Corporation*¹¹. En Angleterre, Londres constitue la seule autorité régionale directement élue :

- jusqu'en 1986, la capitale était administrée par un conseil élu, le conseil du grand Londres. Ce conseil a été supprimé à l'initiative de Margaret Thatcher et remplacé par des agences non gouvernementales quasi-autonomes ;
- depuis l'entrée en vigueur du *London Government Act* de 1999, l'autorité du grand Londres dispose d'une organisation articulée autour d'un maire, d'une assemblée (la *London Assembly*) et de quatre autorités déconcentrées. La première élection municipale s'est déroulée le 4 mai 2000. Ken Livingstone, du parti travailliste, a été le premier maire de Londres et a effectué deux mandats successifs de mai 2000 à mai 2008. Boris Johnson, du parti conservateur, a été élu le 1^{er} mai 2008.

Le maire de Londres exerce ses responsabilités sous le contrôle de l'assemblée de Londres et coordonne l'action de quatre agences :

- le maire est directement élu le même jour que l'assemblée pour un mandat de quatre ans avec un système de premier et de deuxième choix sur le bulletin de vote. La première élection de l'assemblée et du maire de Londres s'est déroulée le 4 mai 2000. Le maire de Londres bénéficie de vastes pouvoirs exécutifs sous le contrôle de l'Assemblée de Londres. Il arrête le budget de la GLA, et des quatre autorités déconcentrées ;
- la *London Assembly* est composée de 25 membres élus selon deux modes de scrutin¹². 70 % sont des conseillers élus des autorités locales et 30 % des représentants de la société civile issus de l'industrie et du commerce, des syndicats, des organisations environnementales. Elle exerce un contrôle sur l'activité du maire et peut mener des enquêtes ;
- quatre autorités sont mises à la disposition de l'Autorité du grand Londres. Deux d'entre elles relèvent directement de l'autorité du maire : l'agence des transports (*Transport for London*) et l'agence pour le développement économique (*London Development Agency*). Les deux autres relèvent de l'autorité du gouvernement central : l'autorité de police métropolitaine (*Metropolitan Police Authority*, MPA) et l'autorité de sécurité civile et de lutte contre les incendies (*London Fire and Emergency Planning Authority*, LFEPA).

¹⁰ Cette question du déséquilibre dans la représentation a longtemps été formulée par le député écossais de la circonscription de West Lothian, Tom Dalyell le 14 novembre 1977 : "For how long will English constituencies and English Honourable members tolerate(...) at least 119 Honourable Members from Scotland, Wales and Northern Ireland exercising an important, and probably often decisive, effect on English politics while they themselves have no say in the same matters in Scotland, Wales and Northern Ireland?". Disponible sur le site du Parlement de Westminster : <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/west-lothian-question/>.

¹¹ La corporation de la Cité de Londres correspond au cœur historique de Londres. Elle regroupe à présent l'essentiel du centre financier de la ville. La Cité est dirigée par un Lord-Maire, désigné pour un mandat unique d'une année par les représentants des intérêts économiques de la place de Londres.

¹² Quatorze d'entre eux, représentant chacun une grande zone géographique de Londres sont élus au scrutin majoritaire à un tour ; les onze autres sont élus au scrutin de liste.

Annexe VIII

Les compétences de l'autorité du grand Londres sont vastes. Elle est ainsi responsable en matière de :

- transport, avec la gestion du métro et des bus, des taxis et de la plupart des axes routiers de la capitale (*Transport for London*) et d'environnement, avec la préservation de la qualité de l'air et de l'eau ;
- développement économique, de tourisme et de planification, afin d'attirer de nouveaux investissements et de mettre en œuvre un cadre stratégique de développement de la capitale, même si les *Boroughs* conservent leurs prérogatives en matière de permis de construire ;
- promotion de la culture et du sport ;
- protection contre les incendies et préservation de la santé des Londoniens.

1.1.2. L'administration britannique repose sur des ministères dont les missions sont centrées sur des fonctions d'état-major et des agences chargées de la mise en œuvre des politiques publiques

Tableau 4 : Structure administrative et répartition des compétences des autorités publiques au Royaume-Uni

Échelon	Compétences
Administration centrale des ministères	Conception et évaluation des politiques publiques nationales, par exemple la politique monétaire, la politique étrangère et de défense, la politique budgétaire
Agences exécutives et agences indépendantes	Mise en œuvre des politiques publiques, par exemple dans le domaine de l'emploi (<i>Jobcentre Plus</i>) et compétences de régulation et de supervision
Quatre pays (Angleterre, Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord), dont trois autorités dévolues (Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord)	Compétences différentes selon les autorités dévolues : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Écosse : compétences larges, y compris la politique de santé et la justice ; ▪ Pays de Galles et Irlande du Nord : compétences moins étoffées (notamment aménagement du territoire, environnement, développement économique) ; ▪ Angleterre : aucune compétence, ce pays n'étant pas une autorité dévolue.
Collectivités locales dans les autorités dévolues : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Écosse : 32 autorités uniques ; ▪ Pays de Galles : 22 autorités uniques ; ▪ Irlande du Nord : 26 districts Collectivités locales en Angleterre : <ul style="list-style-type: none"> ▪ autorité du grand Londres ; ▪ 32 boroughs de Londres et la Cité de Londres ; ▪ 56 autorités uniques ; ▪ 6 comtés métropolitains et 27 comtés non métropolitains ; ▪ 36 districts métropolitains et 201 districts non métropolitains ; ▪ 85 autorités à but unique (pompiers et police). 	Plusieurs blocs de compétences : <ul style="list-style-type: none"> ▪ éducation (gestion des écoles) ; ▪ protection sociale pour les enfants et les adultes ; ▪ infrastructures et transports ; ▪ aménagement du territoire et logement ; ▪ services environnementaux, y compris collecte des déchets ; ▪ sécurité civile (pompiers et police) ; ▪ services culturels.

Source : Mission IGF.

1.1.2.1. L'administration centrale britannique conserve des missions d'état-major

Les ministères du gouvernement britannique sont chargés pour l'essentiel de la conception et de l'élaboration des politiques publiques. Avec le développement des agences responsables de l'exécution et de la mise en œuvre des politiques publiques (*cf. infra*), les ministères centraux britanniques se sont recentrés depuis le milieu des années 1980 sur les missions d'état-major : définition des politiques publiques et de leurs objectifs, suivi et pilotage des agences intervenant dans leur périmètre ministériel, relations avec le parlement.

Au sein du gouvernement, le Cabinet Office joue un rôle particulier et structure de coordination interministérielle. À travers l'*Efficiency and Reform Group* (ERG) qui lui est rattaché, il constitue le moteur de la réforme de l'État au Royaume-Uni.

Encadré 6 : Le programme stratégique du Cabinet Office du gouvernement de coalition de David Cameron¹³

Les priorités de réforme structurelles énoncées par le document stratégique du *Cabinet Office* du gouvernement de coalition de David Cameron sont :

- piloter l'efficacité et l'efficience au sein de l'administration : rendre l'administration centrale plus efficace et plus efficiente en contrôlant la manière dont l'argent des contribuables est dépensée, en supprimant les agences inutiles et en réformant le *Civil Service* ;
- accroître la transparence du secteur public : publier toute information permettant aux contribuables de demander des comptes aux agents publics et pour permettre aux usagers de choisir entre les différents fournisseurs d'un même service public ;
- réformer le système politique et constitutionnel britannique : rééquilibrer le partage des compétences par une décentralisation accrue des pouvoirs ;
- construire une *Big Society* : promouvoir la prise de responsabilité des communautés, ouvrir les services publics et encourager les initiatives sociales et solidaires.

¹³ Ce document stratégique (*Business Plan*) est disponible sur le site du *Cabinet Office* : <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/cabinet-office-business-plan.pdf>.

Annexe VIII

Tableau 5 : Les ministères et ministres du gouvernement de David Cameron du 19 mai 2010

Ministères	Ministres	Portefeuille ministériel
Cabinet du premier ministre	David Cameron	Premier ministre, premier Lord du Trésor, ministre de la fonction publique
	Nick Clegg	Vice-premier ministre, Lord président du conseil (avec responsabilité spéciale pour la réforme politique et constitutionnelle)
Ministère des affaires étrangères et du Commonwealth (<i>Foreign and Commonwealth Office</i>)	William Hague	Premier Secrétaire d'État, secrétaire d'État des affaires étrangères et du Commonwealth
Ministère des finances (<i>HM Treasury</i>)	George Osborne	Chancelier de l'Échiquier
Ministère de la justice (<i>Ministry of Justice</i>)	Kenneth Clarke	Lord Chancelier, secrétaire d'État à la justice, secrétaire d'État à la justice
Ministère de l'intérieur (<i>Home Office</i>)	Theresa May	Secrétaire d'État à l'intérieur, ministre pour les femmes et pour l'égalité
Ministère de la défense (<i>Ministry of Defence</i>)	Dr Liam Fox	Secrétaire d'État à la défense
Ministère de l'économie, de l'innovation et des compétences (<i>Department for Business, Innovation and Skills</i>)	Dr Vince Cable	Secrétaire d'État aux affaires, à l'innovation et aux compétences
Ministère des affaires sociales (<i>Department for Work and Pensions</i>)	Iain Duncan Smith	Secrétaire d'État aux affaires sociales
Ministère de l'énergie et du changement climatique (<i>Department of Energy and Climate Change</i>)	Chris Huhne	Secrétaire d'État à l'énergie et au changement climatique
Ministère de la santé (<i>Department of Health</i>)	Andrew Lansley	Secrétaire d'État à la santé
Ministère de l'éducation (<i>Department of Education</i>)	Michael Gove	Secrétaire d'État à l'éducation
Ministère des communautés et du gouvernement local (<i>Department for Communities and Local Government</i>)	Eric Pickles	Secrétaire d'État aux communautés et au gouvernement local
Ministère des transports (<i>Department for Transport</i>)	Philip Hammond	Secrétaire d'État aux transports
Ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales (<i>Department for Environment, Food and Rural Affairs</i>)	Caroline Spelman	Secrétaire d'État à l'environnement, à l'alimentation et aux affaires rurales
Ministère de l'aide au développement (<i>Department for International Development</i>)	Andrew Mitchell	Secrétaire d'État au développement international
Bureau de l'Irlande du Nord (<i>Northern Ireland Office</i>)	Owen Paterson	Secrétaire d'État pour l'Irlande du Nord
Bureau de l'Écosse (<i>Scotland Office</i>)	Michael Moore	Secrétaire d'État pour l'Écosse
Bureau du Pays de Galles (<i>Wales Office</i>)	Cheryl Gillan	Secrétaire d'État pour le Pays de Galles
Ministère de la culture, des médias et du sport (<i>Department for Culture, Media and Sport</i>)	Jeremy Hunt	Secrétaire d'État à la culture, aux jeux olympiques, aux médias et aux sports
Cabinet Office	Francis Maude	Ministre pour le <i>Cabinet Office</i> , <i>paymaster</i> général
	Oliver Letwin	Ministre d'État au <i>Cabinet Office</i>

Source : Répartition des portefeuilles ministériels, www.number10.gov.uk

1.1.2.2. Au niveau déconcentré, une réforme de l'administration locale de l'État est envisagée par le gouvernement de David Cameron

Jusqu'en 2011, l'administration locale de l'État britannique était représentée d'une part par les préfetures de région (*Government Offices*) et d'autre part par les branches locales des agences chargées de la mise en œuvre de politiques publiques.

1.1.2.2.1. Le gouvernement de David Cameron envisage la suppression des *Government Offices*

Les préfetures de région ont été créées en Angleterre en avril 1994 par le gouvernement conservateur de John Major afin de mettre en cohérence la déclinaison locale des politiques publiques de la compétence du gouvernement central. Auparavant, chaque ministère disposait de son service déconcentré d'administration centrale.

Chaque région administrative de l'Angleterre dispose d'un *Government Office*. Les *Government Offices* régionaux dépendent du ministère des communautés et du gouvernement local.

Graphique 1 : Les neuf régions administratives de l'Angleterre



Source : Office for National Statistics, <http://www.statistics.gov.uk/geography/gor.asp>

Annexe VIII

Jusqu'en 2011, douze ministères étaient représentés au sein de chaque *Government Office*¹⁴ :

- ◆ le *Cabinet Office* ;
- ◆ le ministère des communautés et du gouvernement local ;
- ◆ le ministère de l'économie, de l'innovation et des compétences ;
- ◆ le ministère de l'éducation ;
- ◆ le ministère de la culture, des médias et du sport ;
- ◆ le ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales ;
- ◆ le ministère de l'énergie et du changement climatique ;
- ◆ le ministère de l'emploi et des retraites ;
- ◆ le ministère des transports ;
- ◆ le ministère de la santé ;
- ◆ le ministère de l'intérieur ;
- ◆ le ministère de la justice.

Dans le cadre de la *Spending Review* du 20 octobre 2010, le gouvernement britannique a confirmé son intention de supprimer les représentations locales du gouvernement central que constituent les *Government Offices*. Le secrétaire d'État aux communautés et au gouvernement local, Eric Pickles, a affirmé dans un communiqué de presse du 22 juillet 2010 que le développement des moyens modernes de communication ne rend plus nécessaire des représentations territoriales des ministères centraux. De plus, la suppression de ces représentations de l'État central dans des régions correspond au programme du gouvernement de coalition de conférer un plus grand pouvoir aux autorités locales tout en réduisant la bureaucratie des administrations centrales¹⁵.

La suppression des préfetures de région concerne 1 526 ETP. Le principal ministère employeur des agents des *Government Offices* est le ministère des communautés et du gouvernement local, suivi par le ministère de l'éducation et du ministère de l'économie, de l'innovation et des compétences.

Tableau 6 : Effectifs employés par les préfetures de région au 29 octobre 2010

Ministère de rattachement	Nombre d'agents (en ETP)	Nombre de cadres (en ETP)	Total
Ministère des communautés et du gouvernement local	470,5	20,0	490,5
Ministère de l'éducation	340,2	19,0	359,2
Ministères des affaires, de l'innovation et des compétences	292,1	8,0	300,1
Ministère de l'intérieur	122,7	8,0	130,7
Ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales	114,2	4,0	118,2
Ministère des transports	98,8	3,0	101,8
Ministère de l'emploi et des retraites	10,0	1,0	11
Ministère de la culture, des médias et du sport	3,0	1,0	4
Ministère de la justice	1,0	1,0	2
Ministère des finances	2,0	-	2

¹⁴ La liste de ces ministères est disponible sur le site du *Government Offices Network* : <http://www.gos.gov.uk/>.

¹⁵ Le communiqué de presse du 22 juillet 2010 du ministre des communautés et du gouvernement local est disponible sur le site du ministère : <http://www.communities.gov.uk/statements/corporate/regionalgovernment>.

Annexe VIII

Ministère de rattachement	Nombre d'agents (en ETP)	Nombre de cadres (en ETP)	Total
Ministère de la défense	1,0	-	1
Autres	1,0	5,0	6
Total	1 456,5	70,0	1 526,5

Source: Department for communities and local government, *Government staff and data and organogram*, 29 octobre 2010, disponible sur le site du ministère des communautés et du gouvernement local : <http://www.communities.gov.uk/publications/corporate/gostaffdata102010>.

1.1.2.2. Les branches locales des agences sont en charge de la mise en œuvre locale des politiques publiques

Certaines agences exécutives disposent de branches locales, afin d'offrir un service de proximité aux administrés. À titre d'exemple, l'agence responsable de l'accompagnement des chômeurs vers l'emploi et de l'indemnisation du chômage, *Jobcentre Plus*, dispose de 865 bureaux locaux répartis sur le territoire du Royaume-Uni.

1.1.2.3. Les agences se voient confier au Royaume-Uni des missions de mise en œuvre des politiques publiques

L'« agencification » de l'action publique britannique depuis la fin des années 1980 s'est traduite par le développement d'agences exécutives (*Executive Agencies*) et d'autres organismes publics non-ministériels (*Non Departmental Public Bodies*).

1.1.2.3.1. Les agences exécutives ont permis d'introduire la gestion par la performance dans l'exécution des politiques publiques

Selon le *Cabinet Office*, le Royaume-Uni compte 57 agences exécutives au 1^{er} juillet 2010¹⁶.

Ces agences exécutives sont hétérogènes en taille, en moyens et en missions. À côté des agences dont les missions sont les plus étoffées et qui emploient le plus d'agents, telles que l'agence pour l'emploi (*Jobcentre Plus*, près de 80 000 agents) et le service des prisons (*Her Majesty's Prison Service*, près de 50 000 agents)¹⁷, coexistent des structures plus modestes tels le service des poids et mesures (50 agents) ou le service de la gestion de la dette (40 agents).

Le modèle de gouvernance des agences exécutives est inspiré du management par la performance :

- ◆ la lettre de cadrage (*framework*), adressée par le ministère de tutelle au directeur d'agence (*Chief Executive*, CE) fixe les objectifs stratégiques et les cibles de performance opérationnelles et financières de l'opérateur. Sur cette base, l'agence va concevoir son *corporate plan*, qui précise les objectifs à moyen-long terme (trois à cinq ans) et son *business plan*, qui correspond au cadrage financier et opérationnel de la gestion annuelle ;
- ◆ les agences rendent compte dans un rapport public annuel mis en ligne sur le site internet de l'agence ;

¹⁶ *Cabinet Office* (2010) *List of Ministerial Responsibilities, Including Executive Agencies and Non-Ministerial Departments, July 2010*. Disponible sur le site du *Cabinet Office* : www.cabinetoffice.gov.uk.

¹⁷ Her Majesty's Government (2009) *Putting the Frontline First : Smarter government*, p. 53. Disponible sur le site du gouvernement : www.hmg.gov.uk.

- ◆ chaque agence fait l'objet d'une **analyse générale**, tous les trois ans en principe, qui questionne son opportunité, son utilité et peut entraîner jusqu'à sa remise en cause¹⁸.

1.1.2.3.2. *Les organismes publics non ministériels se distinguent par la variété des missions qui leur sont confiées*

Il existe, à côté des agences, un très grand nombre d'organismes publics non ministériels (*Non Departmental Public Bodies*, NDPB), qui remplissent des missions diverses pour le gouvernement, sans toutefois être rattachés directement à un ministère. Les NDPB étaient au nombre de 766 au 31 mars 2009, répartis en quatre grands secteurs d'activité¹⁹ :

- ◆ les *executive NDPB*, au nombre de 192, sont chargés de fonctions d'exécution, de régulation ou commerciales, et emploient 110 000 personnes ;
- ◆ les *advisory NPDB*, au nombre de 405, ont pour rôle de conseiller les ministères ;
- ◆ les *tribunal NDPB*, qui sont 19, sont pour leur part spécialisés dans un champ législatif donné, et évaluent les juridictions ;
- ◆ les *independant monitoring boards*, au nombre de 150, sont des observateurs indépendants des prisons et des centres de rétention des immigrés.

Afin de limiter le développement du nombre de NDPB, le gouvernement s'est fixé comme objectif d'exercer une vigilance constante sur l'utilité des structures en place. Ainsi, le recours aux NDPB est strictement limité aux cas où la démonstration est faite que les agences indépendantes constituent le modèle le plus performant pour réaliser la mission en question²⁰. En conséquence, le nombre de NDPB est en diminution (-10 % entre 1997 et 2009).

1.1.3. **La société civile joue un rôle actif dans la réflexion sur la réforme des services publics**

1.1.3.1. *Si le taux de syndicalisation reste élevé dans la fonction publique, le nombre d'adhérents aux syndicats tend à diminuer*

Le paysage syndical britannique se caractérise par quelques syndicats dominants au sein des secteurs public et privé (*Unite the Union, Unison, GMB, Royal College of Nursing of the UK, National Union of Teachers, PCS*), issus de fusions dans tous les secteurs de l'économie, et par une multitude de syndicats sectoriels (par exemple, *Bakers, Foods and Allied Workers' Union, Chartered Society of Physiotherapy, Society of Local Council Clerks*).

Les syndicats qui le souhaitent peuvent, tout en gardant leur autonomie, faire partie de la confédération des syndicats (*Trade Union Congress, TUC*) qui assure le rôle d'interlocuteur unique auprès du gouvernement. Au 31 mars 2009, le TUC regroupait 60 syndicats sur 166 (soit 36,1 %) mais représentait 6,5 millions d'adhérents sur un total de 7,6 millions (soit 84,9 %).

¹⁸ La méthodologie de cet audit de structure est détaillée dans le guide ministériel : *Public Bodies : A guide for Departments, Chapter 9 : Reviewing a public body*. Disponible sur le site du Civil service : www.civilservice.gov.uk.

¹⁹ Cabinet Office (2010) *Public Bodies 2009*, 9 avril 2010, p. 6, disponible sur le site du Civil service : <http://www.civilservice.gov.uk/about/resources/public-bodies.aspx>.

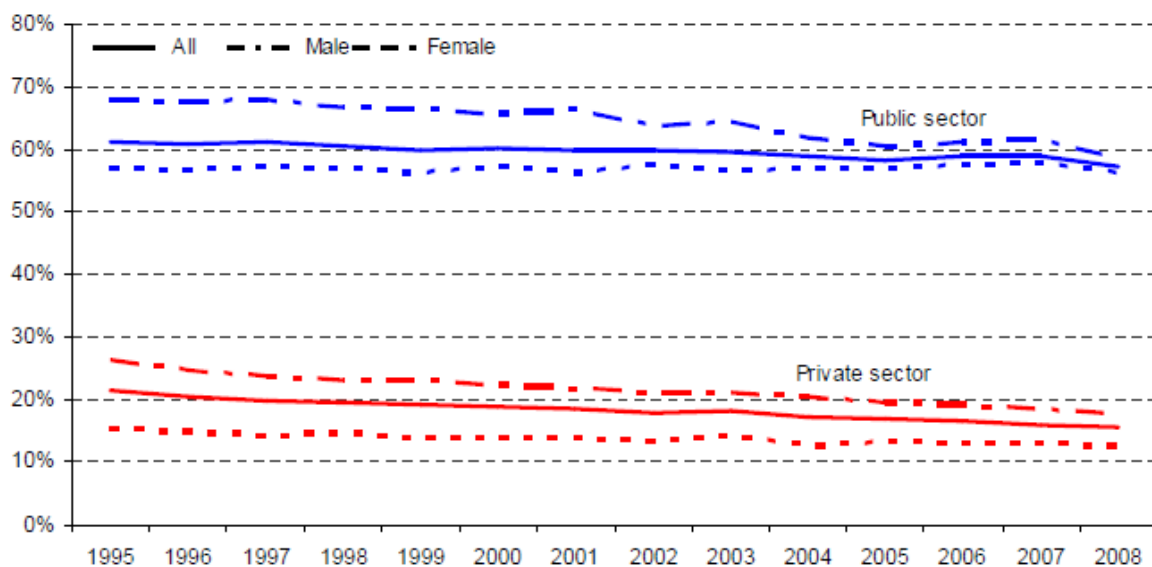
²⁰ La méthodologie de l'évaluation de l'opportunité de créer un NDPB est détaillée dans le guide ministériel : *Public Bodies : A guide for Departments, Chapter 1 : Case assessment and classification of a Public Body*. Disponible sur le site du Civil service : www.civilservice.gov.uk.

Au sein du secteur public, quatre syndicats dominent les relations professionnelles :

- ◆ *Unison (the Public Service Union)* est le deuxième syndicat du Royaume-Uni et le premier syndicat au sein du secteur public avec 1,3 millions de membres. Il est issu de la fusion en 1993 de trois syndicats du secteur public : *The National and Local Government Officers Association (NALGO)*, *The National Union of Public Employees (NUPE)*, *The Confederation of Health Service Employees (COHSE)*. Ses membres sont recrutés essentiellement au sein du service national de santé (*National Health Service, NHS*), de l'éducation, des transports et la fourniture d'énergie ;
- ◆ *The National Union of Teachers (NUT)* est le cinquième syndicat du Royaume-Uni et le deuxième syndicat du secteur public. Fondé en 1870, il est le plus ancien syndicat de l'enseignement ;
- ◆ *The Public and Commercial Services Union (PCS)* est le huitième syndicat du Royaume-Uni et le troisième syndicat au sein du secteur public avec 300 000 membres. PCS fut créé en 1998 à la suite de la fusion du *Civil and Public Services Association (CPSA)* et du *Public Services, Tax and Commerce Union (PTC)*. Ses membres sont essentiellement recrutés au sein de la fonction publique et des agences exécutives ;
- ◆ *Unite the Union* est, depuis le 1^{er} mai 2009, le premier syndicat du Royaume-Uni. Il est issu de la fusion entre *Amicus* et *Transport and General Workers Union (T&G ou TGWU)*. Il est implanté essentiellement dans les secteurs publics de la santé et de l'éducation.

Le nombre de salariés syndiqués en 2009 s'élève à 7,1 millions de salariés. Selon le rapport annuel²¹ du ministère de l'économie, de l'innovation et des compétences (*Department for Business, Innovation and Skills*), **le taux de syndicalisation britannique, tous secteurs confondus, rapporté à la population active était en 2009 de 24,7 % contre 24,9 % en 2007.** Le taux de syndicalisation dans le secteur privé se situe à 15,1 % en 2009 et 56,6 % dans le secteur public.

Graphique 2 : Taux de syndicalisation dans les secteurs public et privé entre 1995 et 2008



Source: Labour Force Survey, Office for National Statistics.

Source : Office for National Statistics : Labour Force Survey.

²¹ *Department for Business, Innovation and Skills (2010) Trade Unions Membership 2009.* Disponible sur le site du ministère de l'économie, de l'innovation et des compétences : <http://stats.bis.gov.uk/UKSA/tu/TUM2009.pdf>.

Entre 1980 et 2010, l'appartenance à un syndicat s'est progressivement érodée. Le nombre de personnes syndiquées est passé de 11,7 millions en 1975 à 7,6 millions en 2009 soit une baisse de 4 millions (-34,2 %). Cette tendance s'est poursuivie au cours des années 1990 mais à un rythme moins marqué, passant de 9,8 millions en 1990 à 7,8 millions en 2000 (moins 2 millions soit -20,4 %).

1.1.3.2. Les réservoirs d'idées (think tanks) alimentent le débat public sur la réforme de l'État

Les réservoirs d'idées (think tanks) et les fondations à but politique jouent un rôle important dans la promotion de nouvelles idées de réforme des services publics et dans l'évaluation des politiques publiques britanniques. Les travaux du *think tank* progressiste *Policy Network*, ont ainsi fortement influencé le programme politique du *New Labour* de Tony Blair. Plus récemment, le *think tank* Demos a nourri le programme politique du parti conservateur en développant des notions telles que le « conservatisme progressiste »²².

1.1.4. La fonction publique britannique est duale et sa gestion est largement déconcentrée

Au sens large, c'est-à-dire en incluant les effectifs des entreprises publiques²³, **les effectifs du secteur public s'élève à 6,073 millions d'agents au premier trimestre 2010**, contre 5,221 millions d'agents en 1999²⁴.

Cette forte augmentation au cours de la décennie est notamment liée :

- ◆ aux priorités des gouvernements travaillistes de Tony Blair (1997/2007) et Gordon Brown (2007/2010) en matière :
 - d'éducation, avec un passage de 1,135 millions d'enseignants en 1999 à 1,418 millions en 2010 (soit +25 %) ;
 - de santé, avec un passage de 1,121 millions d'agents en 1999 à 1,612 millions en 2010 (soit +43 %) pour le service national de santé (*National Health Service*, NHS) ;
- ◆ à la nationalisation de plusieurs établissements financiers (par exemple, la banque Northern Rock) entre 2007 et 2008.

Les effectifs de l'emploi public se répartissent entre les *Civil Servants* et les autres agents publics :

- ◆ **les agents de l'État chargés de la conception des politiques publiques sont les *Civil Servants* (527 484 au 31 mars 2010).** Il s'agit de la fonction publique au sens strict. Les *Civil Servants* travaillent dans les ministères et au sein de certaines agences exécutives. Le *Civil Service* comprend à la fois :
 - le *Senior Civil Service*, qui est composé des 5 071 agents de la haute fonction publique britannique ;

²² Cette notion a été étudiée dans le cadre d'un projet initié par le *think tank* Demos, Il est piloté par le ministre d'État en charge des universités et de la science, David Willetts. Les travaux du projet sont disponibles sur le site de Demos : <http://www.demos.co.uk/projects/progressiveconservatism>.

²³ Dont notamment les banques nationalisées au cours de la crise financière et considérées en tant que telles comme des *Public Corporations* : Northern Rock depuis le 9 octobre 2007, Bradford and Bingley depuis le 26 septembre 2008, Royal Bank of Scotland et Lloyds Banking Group depuis le 13 octobre 2008.

²⁴ Office for National Statistics (2010) *Statistical Bulletin : Public sector employment Q3 2010*, 15 décembre 2010. Disponible sur le site de l'ONS : www.statistics.gov.uk.

Annexe VIII

- le *Crown Civil Service*, qui représente les 522 413 agents employés par le gouvernement central, les ministères et certaines agences exécutives²⁵ ;
- ◆ **les autres agents publics chargés de la mise en œuvre des politiques publiques sont au nombre de 5,545 millions :**
 - les agents des collectivités locales dont le nombre s'élève à 2,911 millions d'agents, soit près de 50 % des agents du secteur public. Les enseignants sont employés par les collectivités locales et représentent 1,418 millions d'agents ;
 - le NHS, avec 1,612 millions d'agents ;
 - les *Public Corporations*, comme la BBC, la Banque d'Angleterre, depuis 2007 la banque Northern Rock et depuis 2008 les établissements financiers Bardford and Bingley, Royal Bank of Scotland et Lloyds Banking Group, avec 556 000 agents ;
 - les forces armées (*Armed Forces*), avec 198 000 agents²⁶ ;
 - les autres agents sont employés par les *Non Departmental Public Bodies*, le parlement britannique, la cour des comptes (*National Audit Office*) et d'autres organismes publics.

Cette distinction entre *civil servant* et autres agents publics (souvent qualifiés de *public servants*) est fondée sur la **différence statutaire entre le *Civil Service* et les autres modalités d'emploi du reste des agents publics :**

- ◆ depuis 1996, le ***Civil Service management Code*** (CSC) régit les règles applicables aux fonctionnaires du *civil service* en matière de conditions de travail et de gestion des ressources humaines (GRH). Ce texte à valeur de circulaire pose aussi les grands principes applicables en matière de droits et obligations des fonctionnaires, qui découlent jusque-là de la tradition et non d'un texte de portée statutaire. Les ministères et les agences exécutives élaborent à leur niveau un *staff handbook* qui précise les règles applicables, dans le respect du CSC ;
- ◆ les autres agents publics, majoritaires, sont employés sur une base contractuelle et soumis à la législation du travail de **droit commun**. Leurs conditions d'emplois sont variables d'un employeur à un autre et dépendent des conditions d'emploi négociées avec les différents employeurs.

Les services du premier ministre (*Cabinet Office*) sont en charge de la fonction publique, et en particulier du *civil service*.

La gestion des ressources humaines est très largement déconcentrée, confiée aux gestionnaires locaux, et fondée essentiellement sur le mérite :

- ◆ la **procédure de recrutement** est gérée localement, sauf pour les postes de haut rang. Elle est fondée sur le principe de recrutement au mérite, qui doit permettre de composer une fonction publique compétente, politiquement impartiale et d'un haut degré d'intégrité. Les vacances d'emploi font l'objet d'une publicité dans les journaux et d'un appel à candidature. Les postulants déposent leurs candidatures, qui sont évaluées par un comité de sélection ;
- ◆ la **gestion de la carrière** est également déconcentrée et s'effectue sur la base du mérite. Relevant d'un système d'emploi, la fonction publique britannique n'offre pas, en tant que tel, une carrière à ses agents. La promotion au mérite existe, mais les agents publics ont surtout la possibilité, pour évoluer, de postuler à un poste vacant ;

²⁵ Office for National Statistics (2010) *Statistical Bulletin : Civil Service Statistics*, 19 novembre 2010. Disponible sur le site de l'ONS : www.statistics.gov.uk.

²⁶ Chiffres au premier trimestre 2010, issus de l'Office for National Statistics (2010) *Statistical Bulletin : Public sector employment Q3 2010*, 15 décembre 2010. Disponible sur le site de l'ONS : www.statistics.gov.uk.

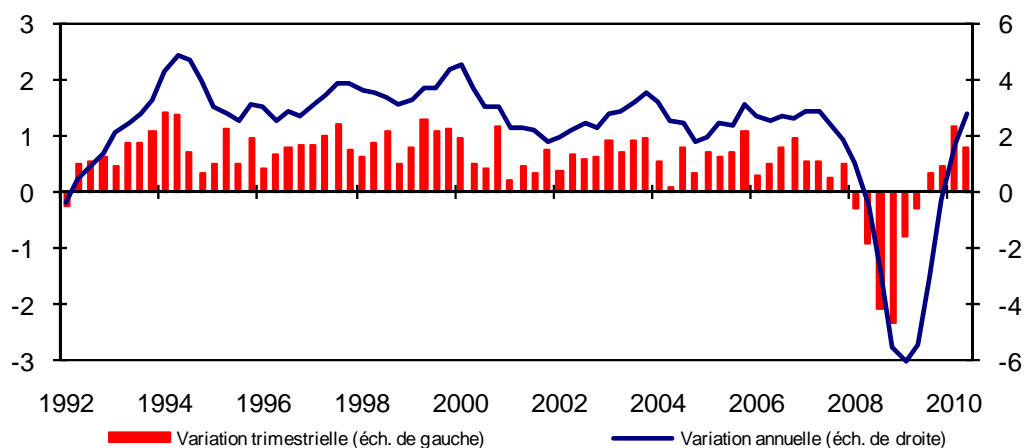
- ♦ la **rémunération** n'est pas liée à l'ancienneté, mais à la performance de l'agent. Ceci est renforcé pour les cadres supérieurs, dont la prime à la performance peut représenter jusqu'à 25 % du salaire annuel. Ce cadre repose sur une évaluation des performances des agents au regard des objectifs qui leur avait été fixés. Les méthodes d'évaluation sont variées (auto-évaluation, évaluation avec le responsable hiérarchique direct selon une grille de critères concrets...).

1.2. Cadrage macro-économique : évolution de la situation des finances publiques du pays

1.2.1. Avec une contraction de 6,5 points du PIB en 2008, la crise économique de 2008 a eu un impact important sur les finances publiques du Royaume-Uni, le déficit public ayant atteint -11,3 % du PIB en 2009

Après une contraction cumulée de 6,5 points de PIB du pic au creux en lien avec la crise économique et financière, le PIB britannique a recommencé à croître fin 2009.

Graphique 3 : Croissance du PIB Royaume-Uni (en pourcentage)



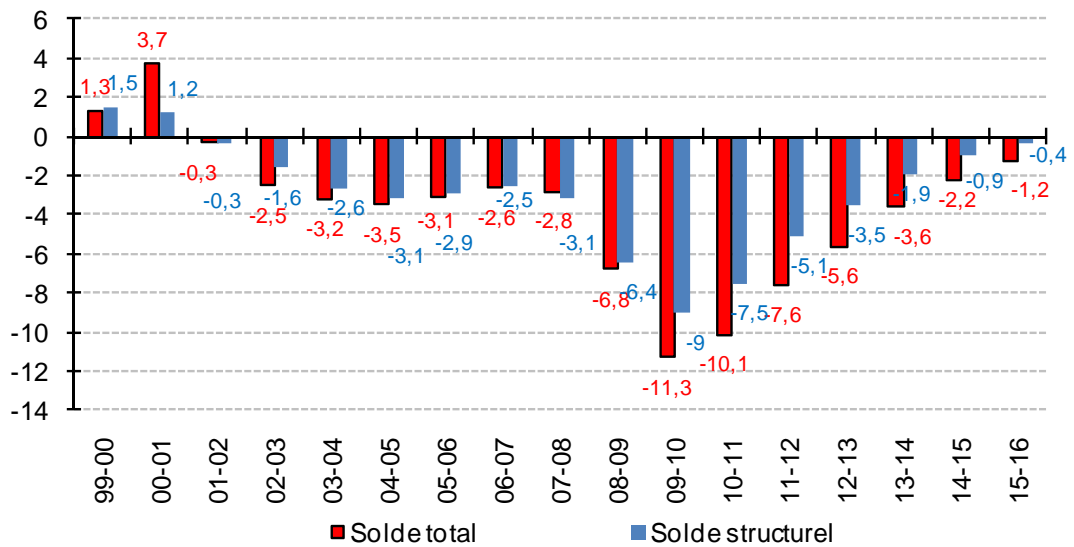
Source : Service économique de Londres, Office of National Statistics.

Dans le contexte de la crise économique et financière et face à la détérioration rapide de la conjoncture au quatrième trimestre 2008, **le gouvernement travailliste de Gordon Brown a mis en place, dans le cadre du pré-budget du 24 novembre 2008²⁷, un plan de soutien de l'activité de grande ampleur.** Ce plan de relance s'est élevé à 1,5 point de PIB (21,7 Md £), essentiellement centré sur la demande des ménages. La principale mesure de cette mesure de relance a consisté en la baisse temporaire de 2,5 points du taux normal de TVA (à 15 % du 1^{er} décembre 2008 au 31 décembre 2009, puis 17,5 % en 2010 et relevé à 20 % à compter du 1^{er} janvier 2011).

Ces décisions, ajoutées aux effets de la récession, ont conduit à une très forte augmentation des déficits publics, de l'ordre de -6,8 % du PIB en 2008/2009 et de -11,3 % en 2009/2010, contre -2,8 % en 2007/2008. En particulier, la forte chute de l'activité dans des secteurs à rendement fiscal élevé (immobilier et finance) et une hausse rapide des dépenses publiques dans le PIB (à 48 % du PIB en 2009/2010 contre 41 % en 2007/2008), ont conduit à une forte hausse de la composante structurelle du déficit, à 9,0 % du PIB au sens de Maastricht en 2009/2010 (contre 3,1 % en 2007/2008).

²⁷ Depuis l'arrivée au pouvoir des travaillistes du *New Labour*, en mai 1997, le gouvernement britannique présente au parlement deux lois de finances, l'une au printemps (le *Budget*) et l'autre à l'automne (le *Pre-Budget*).

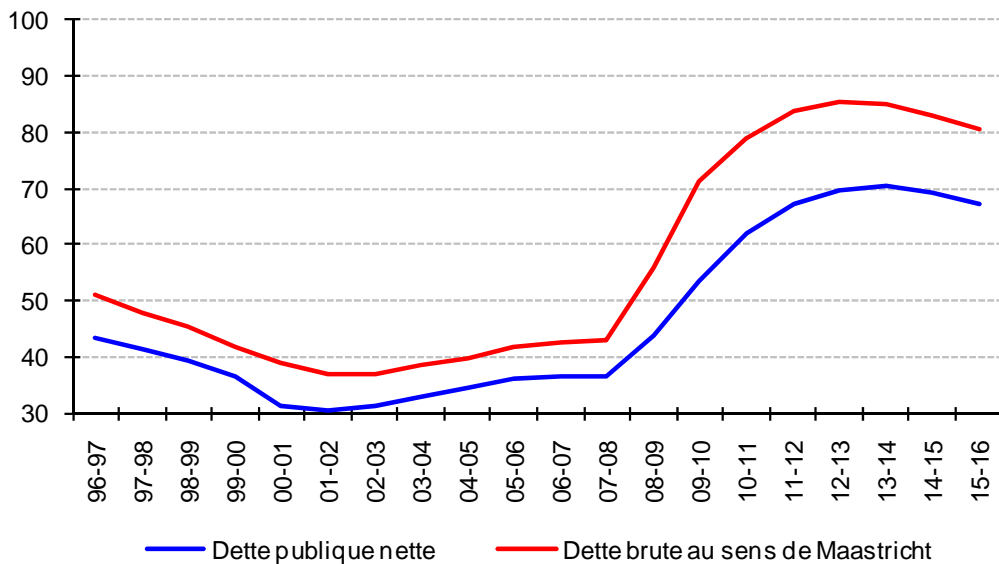
Graphique 4 : Solde des finances publiques au sens de Maastricht (en pourcentage du PIB)



Source : Service économique de Londres, Budget du 22 juin 2010.

La charge de l'emprunt public a connu depuis le début de la crise de 2008 un essor sans précédent depuis la seconde guerre mondiale. **Les intérêts de la dette ont ainsi représenté à la date de la mission 30 Md £ par an**, soit près de 500 livres par habitant. La dette publique brute au sens de Maastricht atteindrait, selon les projections du budget, 85,5 % du PIB en 2012/2013 contre 43,2 % en 2007/2008.

Graphique 5 : Dette publique au sens de Maastricht et dette publique nette (en pourcentage du PIB)



Source : Service économique de Londres, Budget du 22 juin 2010.

1.2.2. Le redressement des finances publiques a été un enjeu électoral en 2010 et la coalition au pouvoir a rapidement pris des mesures pour réduire les dépenses publiques en adoptant un budget d'urgence en juin 2010

Le thème du redressement des comptes publics a été au centre de campagne électorale du printemps 2010 ayant conduit à l'arrivée au pouvoir de la coalition entre conservateurs et libéraux-démocrates. Les conservateurs se sont distingués en se prononçant en faveur d'un redressement des finances publiques plus ambitieux que celui proposé par le Labour. L'accord de coalition confirme cette orientation : la réduction du déficit et la poursuite de mesures pour assurer la reprise économique y sont déclarées être « *le problème le plus urgent que doit résoudre le pays*²⁸ ».

Une entité indépendante, l'Office for Budget Responsibility (OBR), a été mise en place et est désormais en charge du cadrage macroéconomique et des projections de finances publiques du budget. L'OBR doit aussi évaluer les mesures afin d'apprécier si les décisions présentées en loi de finances ont plus de 50 % de chances de permettre au gouvernement d'atteindre ses objectifs budgétaires et établir la véracité des comptes de la nation.

Conformément aux engagements pris par le parti conservateur au cours de la campagne électorale, **un budget d'urgence a été présenté dans les 50 jours suivant le scrutin, le 22 juin 2010**. Ce plan a prévu des mesures importantes de consolidation des finances publiques :

- ◆ **le plan présenté permettrait un redressement structurel de 8,1 points de PIB d'ici 2015** (soit 1,6 point de PIB par an sur cinq ans), le déficit au sens de Maastricht passant respectivement de 11,3 % en 2009/2010 du PIB à 2,2 % du PIB en 2014/2015, soit un durcissement de 2 points de PIB supplémentaire par rapport au dernier budget travailliste de mars 2010 (déficit à 4,2 % du PIB en 2014/2015) ;
- ◆ **selon le budget voté en 2010, 74 % de l'effort de consolidation viendrait des dépenses, soit une baisse de 3,7 % de la dépense publique** en termes réels d'ici 2015 et 24 % de nouvelles recettes dont une hausse de 2,5 points du taux normal de TVA, à 20 %, à compter du 1^{er} janvier 2011 (ainsi qu'une hausse des cotisations sociales, de l'impôt sur le revenu et des baisses des taux d'amortissement) ;
- ◆ le budget voté en 2010 a par ailleurs fixé un nouvel objectif de politique budgétaire, de retour à l'équilibre du solde courant structurel en 2014/2015 et recul du ratio de dette publique nette à l'horizon 2015/2016.

1.2.3. Dans la Spending Review de 2010, le gouvernement de coalition de David Cameron a précisé la répartition des économies selon les ministères en réitérant l'objectif de réduction de 81 Md £ de la dépense publique

La Spending Review de 2010, publiée le 20 octobre 2010 par le gouvernement, a précisé les 81 Md £ d'économies de dépenses publiques à réaliser d'ici mars 2015 :

- ◆ en dehors de certaines missions qui ont été explicitement placées hors du champ des réductions budgétaires (système de santé, aide internationale), les dépenses des ministères baisseraient de -19 % en termes réels à l'horizon 2014/2015 ;
- ◆ les contours de la refonte du système de prestations sociales (*Welfare*) ont été précisés, avec 7 Md £ d'économies supplémentaires, venant s'ajouter aux 11 Md £ annoncés en juin 2010.

²⁸ *The Coalition : our programme for government, HM Government*, p. 15. Disponible sur le site : www.direct.gov.uk.

Annexe VIII

La Spending Review prévoit d'ici 2014/2015 une baisse de 8,3 % en termes réels des dépenses courantes des ministères, en laissant à ce stade à chaque département le soin de prendre les mesures appropriées pour parvenir à cet objectif.

Tableau 7 : Évolution de la dépense publique, en termes nominaux, réels et en points de PIB

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
PIB nominal en milliards de livres	1434	1408	1474	1539	1620	1710	1803
<i>Var en termes nominaux, %</i>	1,1	-1,8	4,7	4,4	5,3	5,5	5,4
<i>Var en termes réel, %</i>	-1,4	-3,7	1,8	2,4	2,9	2,8	2,7
Déflateur du PIB	2,5	1,9	2,9	1,9	2,3	2,6	2,7
Dépenses en milliards de livres	629,8	669,3	696,8	701,8	713	724,2	739,8
<i>Var en termes nominaux, %</i>	-	6,3	4,1	0,7	1,6	1,6	2,2
<i>Var en termes réel, %</i>	-	4,4	1,2	-1,2	-0,7	-1,0	-0,6
dont dépenses par ministère (DEL)	350,4	378	394,4	386,7	386,8	388,7	388,9
<i>Var en termes nominaux, %</i>	-	7,9	4,3	-2,0	0,0	0,5	0,1
<i>Var en termes réel, %</i>	-	6,0	1,5	-3,9	-2,3	-2,1	-2,7
dont dépenses obligatoires (AME)	279,5	291,2	302,4	315,1	326,2	335,5	350,9
<i>Var en termes nominaux, %</i>	-	4,2	3,8	4,2	3,5	2,9	4,6
<i>Var en termes réel, %</i>	-	2,3	1,0	2,3	1,2	0,3	1,9
dont dépenses courantes	564,7	600,6	637,3	651,1	664,5	678,6	692,7
<i>Var en termes nominaux, %</i>	-	6,4	6,1	2,2	2,1	2,1	2,1
<i>Var en termes réel, %</i>	-	4,5	3,2	0,3	-0,2	-0,5	-0,7
dont investissement brut	65,1	68,7	59,5	50,7	48,5	45,6	47,1
<i>Var en termes nominaux, %</i>	-	5,5	-13,4	-14,8	-4,3	-6,0	3,3
<i>Var en termes réel, %</i>	-	3,6	-16,3	-16,7	-6,6	-8,6	0,6
dont intérêts bruts	30,5	30,9	43,3	46,5	52,4	57,8	63
<i>Var en termes nominaux, %</i>	-	1,3	40,1	7,4	12,7	10,3	9,0
<i>Var en termes réel, %</i>	-	-0,6	37,2	5,5	10,4	7,7	6,3
Dépenses en points de PIB	43,9	47,5	47,3	45,6	44,0	42,4	41,0
dont dépenses par ministère (DEL)	24,4	26,8	26,8	25,1	23,9	22,7	21,6
dont dépenses obligatoires (AME)	19,5	20,7	20,5	20,5	20,1	19,6	19,5
dont dépenses courantes	39,4	42,7	43,2	42,3	41,0	39,7	38,4
dont investissement brut	4,5	4,9	4,0	3,3	3,0	2,7	2,6
dont intérêts	2,1	2,2	2,9	3,0	3,2	3,4	3,5

Source : Service économique de l'ambassade de Londres, budget du 22 juin 2010 et Spending Review du 20 octobre 2010, HM Treasury.

2. La réforme de l'État s'illustre au Royaume-Uni par des initiatives fortes en faveur de la simplification des démarches pour les citoyens et les entreprises, un recours accru aux potentialités de l'administration électronique et l'introduction d'une plus grande transparence dans les relations entre les citoyens et l'administration

2.1. Dans le cadre de l'initiative *Better Regulation*, des projets de réduction des charges administratives ont été menés à bien en faveur des entreprises et du secteur public, avec des résultats contrastés

La simplification administrative est abordée au Royaume-Uni de manière englobante à travers le concept de « mieux légiférer » (*Better Regulation*), qui recouvre l'ensemble du processus réglementaire et tous les secteurs concernés par la réglementation administrative :

- ◆ la politique de *Better Regulation* vise à améliorer le processus d'élaboration de la norme législative et réglementaire en amont (à travers des études d'impact), pendant l'élaboration des règles de droit (par l'intermédiaire de consultations avec les destinataires de la réglementation) et en aval (à l'occasion d'évaluation de la pertinence et de l'efficacité de la réglementation) ;
- ◆ les initiatives liées à la *Better Regulation* concernent au Royaume-Uni le secteur privé (lucratif et non lucratif) aussi bien que le secteur public.

Encadré 7 : Gouvernance et pilotage de la politique de *Better Regulation* au Royaume-Uni

La structure responsable de la coordination et de la mise en œuvre de l'initiative *Better Regulation* a progressivement changé de ministère de tutelle en fonction des enjeux liés à la réduction des charges administratives :

- dans un premier temps, la dimension englobante de la *Better Regulation* a conduit le gouvernement britannique à confier cette politique publique à une unité spécialisée au sein d'un département ministériel à vocation interministériel, le *Cabinet Office (Better Regulation Unit)* ;
- cependant, le constat de l'échec d'une approche uniforme de la simplification administrative pour le secteur privé et le secteur public a mené à la distinction entre la *Better Regulation* en direction des entreprises et des acteurs privés à but non lucratifs, confiée en 2007 au ministère de l'économie, des entreprises et de la réforme réglementaire (*Business, Enterprise and Regulatory Reform, BERR*), et la simplification administrative en direction du secteur public. Sous le gouvernement de coalition dirigé par David Cameron, c'est le ministère ayant succédé au BERR, le ministère de l'économie, de l'innovation et des compétences (*Business, Innovation and Skills, BIS*), qui est en charge de la simplification administrative.

Le suivi et la mise en œuvre de l'initiative *Better Regulation* sont confiés à deux structures principales :

- le *Risk and Regulation Advisory Council (RRAC)*, anciennement la *Better Regulation Commission*, assure la supervision de l'ensemble du dispositif de simplification administrative en place. Il a la charge de veiller à l'amélioration de la qualité de la réglementation dans son ensemble, de conseiller le gouvernement sur cet aspect, d'évaluer sous un angle critique les résultats des ministères et de proposer des forums de discussions sur certains aspects administratifs ;
- le *Better Regulation Executive* assure la coordination et l'assistance aux ministères. Cette direction centralise l'information sur la réglementation et assiste les ministères dans leur plan de simplification administrative. Elle a un rôle de coordination entre les différentes administrations centrales mais aussi entre les autres secteurs de l'économie. Elle apporte son soutien aux études d'impact réalisées afin de conseiller et de proposer la forme la plus adéquate d'action publique tout en s'assurant que les cinq principes d'une meilleure régulation (proportionnée, cohérente, consistante, transparente et adaptée) sont appliqués dans les secteurs public et privé.

2.1.1. Si les initiatives visant à réduire les charges administratives des entreprises et du secteur public dans le cadre de *Better Regulation* ont atteint leurs objectifs quantitatifs, les résultats qualitatifs sont plus nuancés

2.1.1.1. L'objectif de réduction des charges administratives de 25 % pour les entreprises en cinq ans a été atteint, même s'il suscite certaines critiques

2.1.1.1.1. Le rapport Hampton de 2005 est à l'origine de la démarche de simplification administrative pour les entreprises et a tracé des perspectives générales de *Better Regulation*

À l'origine de l'initiative du programme de simplification administrative de 2005 à 2010 en direction des entreprises, le rapport de Philip Hampton *Reducing administrative burdens*²⁹ a analysé en 2005 les perspectives de réduction des charges administratives pour les entreprises, sans compromettre la sécurité juridique et la cohérence du système juridique britannique.

En premier lieu, le rapport met en évidence deux axes de réduction des charges administratives :

- ◆ d'une part, il préconise la réduction du nombre et de la fréquence des inspections et contrôles des entreprises, en passant d'une logique de contrôle systématique et à un processus fondé sur l'analyse risque ;
- ◆ d'autre part, le rapport émet également des recommandations concernant la qualité du processus d'élaboration de la norme réglementaire en proposant de réformer le processus de confection des normes réglementaires afin d'examiner l'opportunité d'introduire une nouvelle réglementation et d'en évaluer les conséquences.

En deuxième lieu, afin d'assurer le pilotage de l'ensemble du processus, le rapport préconise la création d'une structure composée de représentants des entreprises. C'est dans la lignée de cette dernière recommandation que le gouvernement a créé le *Better Regulation Executive* (BRE) pour superviser la réduction du fardeau réglementaire et pour inciter les ministères à davantage de simplification administrative.

Enfin, le rapport Hampton énonce des principes qui ont irrigué les initiatives dans le cadre du *Better Regulation* :

- ◆ l'analyse des risques doit présider aux réflexions sur la pertinence d'introduire une nouvelle réglementation ;
- ◆ les régulateurs devraient être responsables de l'efficacité et de l'efficience de leurs activités, ils devraient être accessibles et disponibles pour conseiller les entreprises et la création de nouvelles autorités de régulation devrait être envisagée avec parcimonie ;
- ◆ les entreprises ne devraient pas se voir demander des informations inutiles, ni devoir donner deux fois la même information.

²⁹ Le rapport de Philip Hampton est disponible sur le site du ministère de l'économie : <http://www.berr.gov.uk/files/file22988.pdf>.

2.1.1.1.2. *Le programme de réduction des charges administratives adopté en 2005 a mobilisé l'ensemble des ministères britanniques en vue de la réalisation de l'objectif de réduction de 25 % des charges pesant sur les entreprises*

Inspiré des initiatives néerlandaises, le programme de réduction des charges administratives (*Administrative Burden Reduction Programme*) se fonde sur un chiffrage des charges administratives reposant sur la méthodologie des coûts standard :

- ◆ la définition des charges administratives retenue par le gouvernement britannique est celle adoptée également aux Pays-Bas, c'est-à-dire les coûts annuels engagés par les entreprises pour répondre aux exigences imposées par le gouvernement central. À titre d'exemple, l'envoi d'information et les formulaires de demandes de subventions sont inclus dans les charges administratives ;
- ◆ la mesure des coûts de référence a été effectuée par les ministères britanniques, sous la coordination du BRE, entre mai 2005 et mai 2006 et avec le soutien du cabinet d'audit PriceWaterhouseCoopers. Le montant total des charges administratives pesant sur les entreprises a été chiffré à 13,1 Md £ au 1^{er} mai 2005 ;
- ◆ lorsque l'évaluation des charges administratives de références au 1^{er} mai 2005 a été achevée, le montant total a été défalqué du coût des obligations que les entreprises continueraient à remplir, même si elles n'étaient plus exigées (*business as usual*). Ce choix a permis à l'initiative *Better Regulation* de se concentrer sur la réduction des charges administratives sur les mesures pesant réellement sur les entreprises.

La cible de réduction de 25 % des charges administratives a été déclinée pour chaque ministère britannique qui ont été individuellement responsables de la mise en œuvre de leurs plans ministériels de simplification :

- ◆ chaque ministère s'est engagé en mai 2005 à réduire de 25 % les charges administratives pesant sur les entreprises pour les réglementations dans son ressort ministériel. Trois ministères étaient responsables de près de 70 % des charges administratives totales reposant sur les entreprises (13,1 Md £) :
 - le ministère de l'économie était responsable de 4,5 Md £ et visait ainsi une réduction de 1,1 Md £ des charges administratives (soit un tiers de la cible globale pour l'ensemble du gouvernement) ;
 - le ministère des communautés et du gouvernement local (objectif de réduction de 0,6 Md £) ;
 - le ministère de la santé (objectif de réduction de 0,5 Md £) ;
- ◆ chaque ministère a présenté au gouvernement un plan de simplification pluriannuel pour atteindre leurs cibles individuelles de réduction. Un rapport annuel sur la mise en œuvre des plans de simplification a également été présenté chaque année au gouvernement et au parlement.

Afin de disposer d'une évaluation impartiale des économies réalisées, un comité de validation externe (*External Validation Panel*) a été établi :

- ◆ le comité a été établi en 2008 afin d'évaluer la crédibilité des estimations de réduction de charges administratives indiquées par les ministères. Il s'est réuni pour examiner les plans de simplification et leurs résultats en mai 2008, en octobre 2009 et en juin 2010 ;
- ◆ la méthodologie d'évaluation du comité a légèrement évolué au cours des années :
 - en 2008, le comité a examiné les principales mesures introduites entre mai 2005 et mai 2008 qui représentaient 86 % du total des réductions annoncées par le gouvernement ;
 - en 2009, le comité a évalué les mesures chiffrées à plus de 10 M £ ainsi que les mesures introduites par l'office national des forêts, l'institut national des statistiques, la commission du secteur caritatif ainsi que le ministère de l'éducation ;

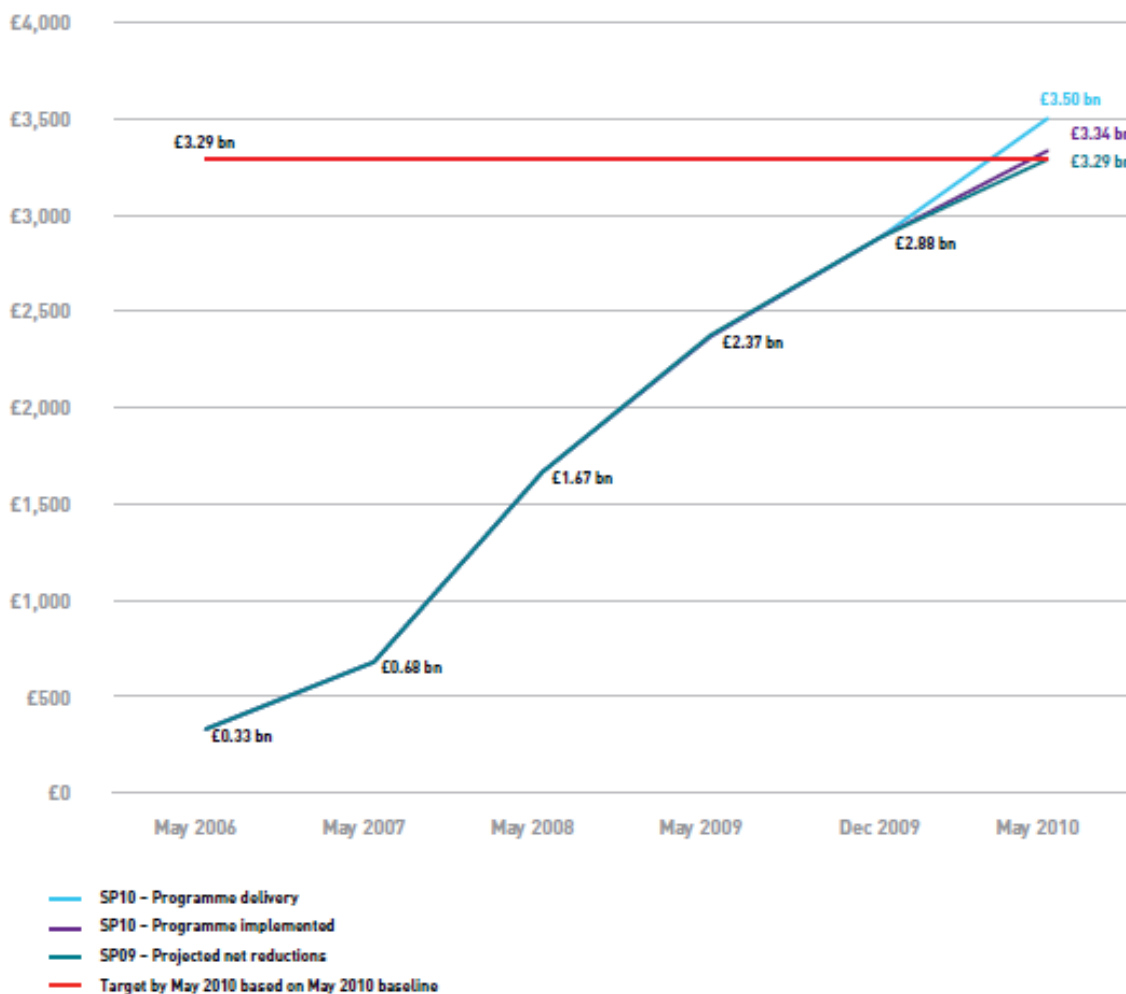
Annexe VIII

- en 2010, le comité a examiné l'ensemble des mesures dont les économies étaient chiffrées à plus de 10 M £ ainsi que les réductions introduites par la commission du secteur caritatif et le ministère de l'énergie.

2.1.1.1.3. Si l'objectif quantitatif de réduction de 25 % a été réalisé, le programme a néanmoins fait l'objet de certaines critiques

L'adoption de plus de 300 mesures de simplification a permis de dépasser l'objectif de réduction de 25 %, en réduisant les charges administratives de plus de 3,5 Md £. La réalisation de l'objectif a été marquée par des progrès constants au cours de la période 2005/2010.

Graphique 6 : Résultats du programme de réduction des charges administratives au 1^{er} mai 2010



Source : HMGovernment : Rapport final des plans de simplification 2005/2010.

Chaque ministère a contribué à la réalisation de l'objectif de réduction de 25 % des charges administratives pesant sur les entreprises, à des degrés divers :

- ♦ l'objectif ministériel de réduction de 25 % a connu peu de différenciation, seuls le *Cabinet Office* (35 %) et l'institut des statistiques nationales (19 %) se sont vus attribuer des cibles différentes, au regard de la particularité de leurs missions respectives ainsi que du caractère exemplaire que souhaitait endosser la structure de coordination interministérielle du *Cabinet Office* ;

Annexe VIII

- ◆ le comité de validation externe a validé à près de 85 % les plans de simplification ministériels. Certains plans ont toutefois été particulièrement remis en cause par le comité, ainsi du ministère de la justice (taux de validation de 34 %) et du ministère de l'agriculture (taux de validation de 27 %), en raison de méthodologies de chiffrages insuffisamment documentées ;
- ◆ au total, la majorité des ministères ont rempli et même surpassé leurs objectifs de réduction, ainsi du ministère des finances (66 % de réduction). D'autres ministères n'ont pas été en mesure de remplir leurs objectifs, comme l'autorité de régulation de la qualité des aliments (-17 %, soit un accroissement des charges administratives), en raison de règles d'origine européenne introduites au 1^{er} janvier 2006 et qui ont eu pour effet d'accroître l'ensemble des charges administratives de 90 M £ à 204 M £.

Tableau 8 : Réalisations du programme de réduction des charges administratives au 1^{er} mai 2010, par ministères

Department	Baseline [£M]	Target by May 2010 [£M]	Target by May 2010 [%]	Validation		Net programme delivery	
				Programme validation (£m)	Programme validation' [%]	May 2010 [£M]	May 2010 [%]
BIS	£4,541.0	£1,135.3	25%	£1,362.4	94.02%	£1,182.7	26.05%
CLG	£2,486.5	£621.6	25%	£778.1	94.25%	£592.6	23.83%
HSE	£2,022.5	£505.6	25%	£572.0	98.47%	£559.3	27.65%
DH	£1,201.9	£300.5	25%	£150.9	47.36%	£309.5	25.75%
DfT	£585.0	£146.3	25%	£102.8	70.82%	£142.1	24.30%
DWP	£471.0	£117.8	25%	£142.5	76.20%	£136.0	28.87%
Defra	£458.2	£114.6	25%	£58.5	27.50%	£171.5	37.42%
MoJ	£356.0	£89.0	25%	£25.0	34.01%	£73.4	20.62%
DCMS	£343.2	£85.8	25%	£255.1	97.93%	£158.1	46.05%
DfE	£209.7	£52.4	25%	£56.4	99.95%	£54.9	26.19%
HM Treasury	£158.9	£39.7	25%	£92.0	79.04%	£105.4	66.33%
Food SA ^a	£90.5	£22.6	25%	£113.2	74.96%	-£15.4	-17.06%
Home Office	£83.0	£20.8	25%	£59.6	87.25%	£32.2	38.80%
ONS	£48.7	£9.3 ^b	19%	£3.3	32.04%	£9.0	18.48%
Charity Commission	£36.6	£9.2	25%	£3.6	41.31%	£6.2	16.98%
Cabinet Office	£15.4	£5.4	35%	£0.0	0.00%	£0.0	0.00%
GEO	£5.7	£1.4	25%	£0.0	0.00%	-£0.3	-4.39%
Forestry Commission	£1.46	£0.4	25%	£0.34	87.18%	£0.4	26.55%
DECC	£45.1	N/A	N/A	£0.4	33.87%	-£14.4	N/A
Total	£13,160.4	£3,291.6^b	25%	£3,776.2	84.55%	£3,503.2	26.62%

Source : HM Government : Rapport final des plans de simplification 2005/2010. BIS : ministère de l'économie ; CLG : ministère des communautés et du gouvernement local ; HSE et DH : ministère de la santé ; DfT : ministère des transports ; DWP : ministère des affaires sociales ; Defra : ministère de l'agriculture ; MoJ : ministère de la justice ; DCMS : ministère de la culture ; DfE : ministère de l'éducation ; HM Treasury : ministère des finances ; Food SA : autorité de régulation de la qualité des aliments ; Home Office : ministère de l'intérieur ; ONS : institut des statistiques nationales ; Charity Commission : commission du secteur caritatif ; GEO : bureau de lutte contre les inégalités ; Forestry Commission : office national des forêts ; DECC : ministère de l'énergie.

Si l'objectif quantitatif a été considéré comme atteint, ce programme de simplification administrative a néanmoins fait l'objet de plusieurs critiques :

- ◆ il s'agit d'un montant global d'économies, et non pas de réalisation d'économies par secteurs. En particulier, les PME n'ont pas fait l'objet d'une attention particulière. Celles-ci considèrent même que le fardeau réglementaire s'est accru ;
- ◆ en dépit de la réalisation de la cible de réduction de 25 %, la perception des entreprises n'a que peu évolué ;
- ◆ les mesures de coordination rendues nécessaires par la mise en œuvre de ce vaste programme de simplification ont rendu *Better Regulation* impopulaire au sein des ministères.

2.1.1.2. Dans le secteur public, chaque ministère a été responsable de mettre en œuvre des réductions de demandes d'informations auprès des services déconcentrés afin d'alléger leurs charges administratives

En parallèle à la démarche entreprise pour les entreprises, le précédent gouvernement britannique a initié un programme de réduction des charges administratives pour le secteur public en 2007 à travers le plan *Cutting Bureaucracy for our Public Services*³⁰ :

- ◆ dans un premier temps, une définition des charges administratives pesant sur le secteur public a été apportée : il s'agit des requêtes d'information et de données envoyées par l'administration centrale aux services déconcentrés (*front line services*). En effet, le programme *Cutting Bureaucracy* fait le constat que les agents des services déconcentrés passent une partie trop importante de leur temps à répondre aux demandes de l'administration centrale, au détriment de la qualité des prestations qu'ils offrent aux usagers du service public ;
- ◆ dans un deuxième temps, les neuf départements ministériels disposant d'un réseau ont recensé l'ensemble des requêtes d'informations et de données qu'ils adressaient chaque année aux services déconcentrés, afin de pouvoir disposer d'une mesure de référence ;
- ◆ dans un troisième temps, un objectif global de réduction de 30 % du nombre de demandes de renseignements en trois ans a été fixé par le premier ministre pour l'ensemble des ministères participant à l'initiative.

Confiée aux secrétaires généraux des ministères, la mise en œuvre des plans de réduction des demandes d'informations aux services déconcentrés a atteint ses objectifs quantitatifs :

- ◆ contrairement à la démarche en direction des entreprises, l'initiative visant le secteur public n'a pas fait l'objet de coordination interministérielle et les résultats n'ont pas été évalués par un comité indépendant. Les secrétaires généraux de chaque ministère (*Permanent Secretary*) ont piloté la réduction des demandes au sein de leur ministère ;
- ◆ l'objectif global de réduction de 30 % en 2010 a été dépassé, avec une réduction moyenne de 34 % des demandes d'informations adressées aux services déconcentrés. Le nombre de référence des demandes d'information, 478 en 2007, a été ainsi réduit à 315 en 2010. Cet objectif a été atteint en supprimant les demandes d'information obsolètes et redondantes et en améliorant la coordination des demandes de renseignements aux services déconcentrés.

³⁰ Le plan *Cutting Bureaucracy for our Public Service* est disponible sur le site du ministère de l'économie : www.berr.gov.uk/files/file45149.pdf

Tableau 9 : Résultats de l'initiative de réduction des demandes d'informations aux services déconcentrés (2007 à 2010)

Department	Number of information requests in 2007 (baseline)	Number of information requests as of may 2010	% Reduction achieved by may 2010
CLG	148	91	38.5%
HO	111	75	32.4%
MOJ	82	54	34.1%
DFT	38	26	31.6%
DCMS	33	30	9.1%
BIS and DECC (former BERR ¹⁴)	21	15	28.6%
DEFRA	20	7	65.0%
DWP	17	9	47.1%
CO	8	8	0.0%
TOTAL	478	315	34.1%

Source : HM Government : Rapport final des plans de simplification 2005/2010. BIS : ministère de l'économie ; CLG : ministère des communautés et du gouvernement local ; DfT : ministère des transports ; DWP : ministère des affaires sociales ; Defra : ministère de l'agriculture ; MoJ : ministère de la justice ; DCMS : ministère de la culture ; Home Office : ministère de l'intérieur ; DECC : ministère de l'énergie ; CO : Cabinet Office.

L'évaluation qualitative de *Better Regulation* a permis de mettre en évidence plusieurs conclusions relatives à sa déclinaison au secteur public :

- ◆ la perception par les fonctionnaires en charge de l'exécution des politiques publiques dans les services déconcentrés (*frontline workers*) n'a pas évolué, dans la mesure où la réduction des demandes de remontées statistiques vers les ministères centraux s'est accompagnée d'une augmentation du nombre de requêtes de la part des gestionnaires locaux ;
- ◆ la rationalisation des requêtes effectuées à destination des agents des services déconcentrés nécessite des changements culturels importants au niveau des structures centrales ;
- ◆ plutôt qu'une approche descendante dans l'identification des fardeaux administratifs pesant sur les agents des services déconcentrés, des groupes de travail comprenant des acteurs locaux auraient dû permettre d'identifier les principales mesures de simplification administrative pour les agents publics.

2.1.2. Les leçons tirées du programme *Better Regulation* ont permis au gouvernement de coalition de David Cameron de réorienter certaines des initiatives visant à réduire les charges administratives au Royaume-Uni

2.1.2.1. Plusieurs leçons ont été tirées de l'initiative *Better Regulation* concernant la méthode d'identification des contraintes réglementaires à alléger ainsi que l'identification *ex ante* des charges administratives dans les projets de réglementation

2.1.2.1.1. L'initiative *Better Regulation* a démontré l'utilité d'associer les destinataires des réglementations à l'identification des contraintes réglementaires les plus gênantes, dès lors que les contributions sont suffisamment encadrées et modérées

Les contributions récoltées sur les sites internet, comme par exemple *Your Freedom*, offrent la possibilité aux usagers et aux entreprises de signaler les mesures de simplification administrative qu'ils souhaitent voir mises en œuvre et aux agents publics et aux citoyens de suggérer leurs propositions de simplification administrative³¹.

Afin de prévenir le risque de contributions d'inégale qualité, le gouvernement britannique a identifié plusieurs leviers pour encadrer les interventions des internautes. Ainsi, le site *Your Freedom* a été organisé par grands thèmes qui ont permis la structuration des contributions autour d'un nombre limité de thèmes ou de questions centrales (comme par exemple : quelles sont les lois qui restreignent les libertés publiques, quelles sont les restrictions réglementaires qui affaiblissent la compétitivité des entreprises) permet d'orienter le débat public.

Au total, plus que d'apporter des solutions concrètes à des problèmes dans des cas particuliers, les contributions des internautes permettent d'une part d'identifier les changements les plus importants pour les usagers et d'autre part de valider les orientations prises et le choix des mesures de simplification administrative.

2.1.2.1.2. Le processus de réduction du stock de charges administratives pesant sur les entreprises et le secteur public a mis en évidence la nécessité de procéder à une évaluation rigoureuse *ex ante* du fardeau administratif qu'apporte chaque projet normatif

Cette évaluation de l'impact réglementaire de l'ensemble des projets normatifs, désormais systématique dans l'administration britannique, s'effectue en deux temps :

- ◆ dans un premier temps, la question de l'opportunité politique d'une intervention publique sous la forme d'une réglementation doit être examinée et défendue par le ministère à l'origine de la réglementation. Les autres options (par exemple, absence de réglementation ou réglementation par le secteur à travers l'élaboration d'un code de conduite) sont également envisagées ;
- ◆ dans un second temps, dès lors que la réglementation est l'option privilégiée, le projet de réglementation est évalué à l'aune de trois critères : il doit être proportionné, ciblé et ne pas produire d'effets collatéraux. À cette fin, des études d'impact sont menées pour examiner les coûts et les bénéfices attendus de chaque initiative réglementaire.

L'examen de la pertinence de l'adoption de mesures réglementaires s'apprécie dans le cadre d'une structure politique, placée au niveau du conseil des ministres britannique. Chaque projet normatif s'accompagne d'une étude d'impact qui a un poids important dans l'examen de l'opportunité d'introduire de nouvelles contraintes réglementaires :

³¹ Le site internet *Your Freedom* mis en place à cet effet a été fermé depuis la fin de la consultation. Les archives du site sont néanmoins consultables sous :

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100824180635/http://yourfreedom.hmg.gov.uk/>.

Annexe VIII

- ◆ dans un premier temps, les études d'impact qui accompagnent chaque projet normatif sont examinées par l'économiste en chef de chaque ministère (*chief economist*). Ce dernier émet une opinion sur le degré de fiabilité de l'étude d'impact. L'étude d'impact est ensuite jointe au projet normatif et signée par le ministre en charge, ce qui l'engage politiquement ;
- ◆ dans un deuxième temps, une structure administrative indépendante qui a été créée en 2009, le *Regulation Policy Committee* (RPC), émet une opinion sur la qualité de l'étude d'impact et sur les diligences prises par le ministre à l'origine du projet afin d'évaluer l'impact en termes de contraintes administratives du projet ;
- ◆ dans un troisième temps, le *Reducing Regulation sub-Committee*, qui constitue l'une des formations du conseil des ministres (*Cabinet Committee*)³², examine la pertinence du projet. Ce comité peut décider de stopper l'adoption d'une législation ou réglementation sur la base d'une analyse coûts/avantages de l'introduction d'une contrainte réglementaire supplémentaire.

Les résultats des évaluations conduites par l'organisme indépendant *Regulation Policy Committee* démontrent les progrès substantiels restant à faire pour améliorer les études d'impact des projets normatifs :

- ◆ au cours de la période de septembre à décembre 2010, 189 études d'impact ont été examinées par le RPC ;
- ◆ si près d'un tiers des projets normatifs sont d'origine européenne ou internationale (57 sur 189 au cours de la période), l'essentiel des projets proposés proviennent du département des communautés et du gouvernement local (33 sur 189), du ministère des transports (18 sur 189) et du ministère de l'énergie et du changement climatique (18 sur 189).

Tableau 10 : Répartition des évaluations d'études d'impact conduites par le *Regulation Policy Committee* entre septembre et décembre 2010

Department	Domestic	European / Int'l	Total
Cabinet Office	1	0	1
Department for Business, Innovation & Skills	15	7	22
Department for Communities and Local Government	33	0	33
Department for Culture, Media and Sport	5	0	5
Department for Education	2	0	2
Department for Environment, Food and Rural Affairs	17	6	23
Department for Transport	18	23	41
Department for Work and Pensions	3	0	3
Department of Energy and Climate Change	18	13	31
Department of Health	1	1	2
Foreign & Commonwealth Office	1	0	1
Government Equalities Office	5	0	5
Health and Safety Executive	0	1	1
HM Treasury	6	5	11
Home Office	6	0	6
Ministry of Defence	0	1	1
Ministry of Justice	1	0	1
GRAND TOTAL	132	57	189

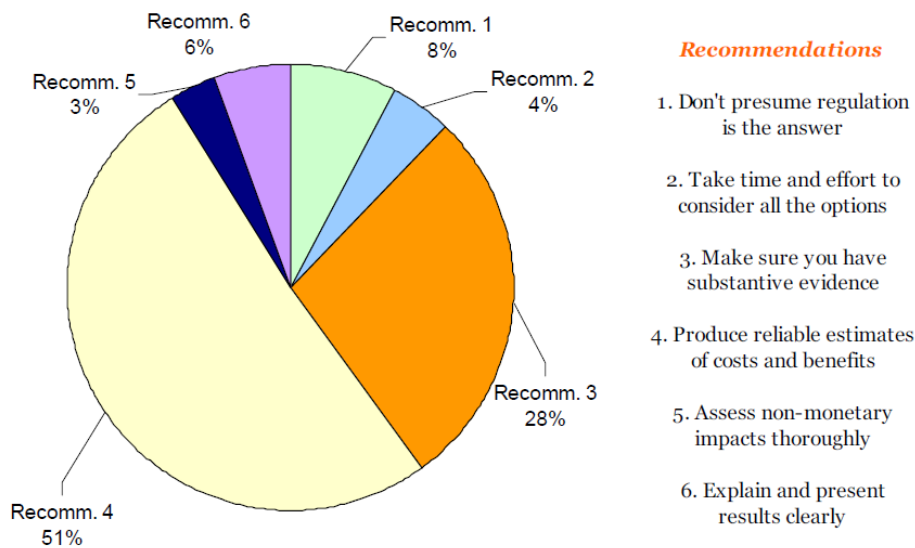
Source : RPC : *Challenging Regulation, an independent report on the analysis supporting regulatory proposals, September to December 2010*, février 2011. Disponible sur le site du RPC : <http://regulatorypolicycommittee.independent.gov.uk/>

³² Siègent notamment au *Reducing Regulation sub-Committee* le secrétaire d'État du BIS, le *chief secretary* du Trésor, le secrétaire d'État aux transports, le ministre du commerce, le ministre responsable de la mise en œuvre de la *Better Regulation* et le ministre présentant le projet de texte.

Parmi les 83 études d'impact jugées inadéquates par le RPC, les principales raisons tiennent à la faiblesse des estimations concernant l'analyse coûts/bénéfices de l'introduction de contraintes réglementaires :

- ◆ 44 % des études d'impact examinées (soit 83 sur 189) ont été jugées inadéquates entre septembre et décembre 2010 ;
- ◆ 51 % des études d'impact jugées inadéquates le sont en raison d'une analyse coûts/bénéfices insuffisante, 28 % en raison de l'absence de données suffisamment objectives concernant les impacts évalués et 8 % n'étudient pas assez des options autres que la réglementation.

Graphique 7 : Principales faiblesses des 83 études d'impact pour lesquelles l'évaluation par le Regulation Policy Committee (sur 189, entre septembre et décembre 2010)



Source : RPC : *Challenging Regulation, an independent report on the analysis supporting regulatory proposals, September to December 2010*, février 2011. Disponible sur le site du RPC : <http://regulatorypolicycommittee.independent.gov.uk/>

2.1.2.2. En matière de simplification administrative, le gouvernement de coalition de David Cameron envisage de réorienter certains aspects du programme Better Regulation, en introduisant notamment un principe de compensation de l'introduction de charges administratives nouvelles par une réduction des charges administratives existantes (principe de « One In, One Out »)

Le gouvernement de coalition a choisi de renouveler l'approche sur la Better Regulation en introduisant deux nouvelles dimensions :

- ◆ en premier lieu, alors que l'approche précédente de la réduction des charges administratives visait à réduire les obligations de renseignements et d'information de l'administration, le gouvernement britannique souhaite introduire une définition plus englobante du fardeau administratif. Les coûts de mise en conformité des équipements et des entreprises seront également pris en compte dans le calcul des objectifs de réduction des charges administratives (notion de *policy costs* ou *compliance costs*) ;

- ◆ en deuxième lieu, la nouvelle approche introduite par le gouvernement de David Cameron vise à traiter en parallèle les stocks et les flux de contraintes réglementaires, à travers l'initiative *One In, One Out*. Les coûts de mise en conformité induits par chaque projet normatif devront être compensés par des réductions de coûts intervenant dans le même secteur, mais pas nécessairement visant les mêmes destinataires. Par exemple, l'introduction de nouvelles réglementations en matière d'amélioration des équipements automobiles pour prévenir les pollutions atmosphériques devra être compensée par un allègement des contraintes pesant sur l'industrie automobile ou manufacturière. Le *Better Regulation Executive* élabore au début de l'année 2011 la méthodologie de mise en œuvre de cette initiative, afin que les ministères britanniques puissent débiter les chiffrages des coûts de mise en conformité de l'ensemble des réglementations dont ils sont responsables. Les premières évaluations de mesures gagées seront présentées au *Regulatory Policy Committee* en avril 2011.

La réflexion sur les nouvelles perspectives au sein du gouvernement britannique en matière de réduction des charges administratives pour les entreprises portent sur des sujets variés et permettant d'améliorer la sécurité juridique du secteur privé :

- ◆ le *Better Regulation Executive* a initié une réflexion autour de la notion de risque et de responsabilité des autorités publiques. En effet, lorsque survient un accident ou un fait divers qui porte atteinte à la sécurité publique (par exemple, un accident industriel), les autorités publiques sont fréquemment incitées par l'opinion publique à prendre des mesures pour éviter la survenance future de ce risque. Ces adoptions de réglementation dans un contexte d'urgence alourdissent les charges administratives pesant sur le secteur privé ;
- ◆ de plus, le gouvernement britannique envisage de généraliser le recours aux législations et réglementations temporaires (*Sunset Regulation*). La « durée de vie » des réglementations secondaires sera ainsi limitée à sept années. Toutes les autres réglementations devront être revues tous les trois à cinq ans ;
- ◆ enfin, afin d'accroître la sécurité juridique des entreprises, les projets de textes normatifs seront publiés à intervalles réguliers : le programme à six mois d'élaboration des textes législatifs et réglementaires de chaque ministère sera ainsi mis en ligne.

Au total, si les initiatives de *Better Regulation* ont atteint leurs objectifs quantitatifs, elles ont été réorientées afin de réduire plus efficacement les principales charges qui pèsent sur les entreprises, dans un souci de compétitivité du secteur privé britannique.

Les initiatives depuis 2005 se sont concentrées plus sur le secteur privé que sur le secteur public. Cependant, à mesure que les acteurs privés vont jouer un rôle plus important dans la fourniture de services publics (cf. *infra* projet de *Big Society*), les principes de *Better Regulation* vont trouver à s'appliquer dans les services publics.

**Encadré 8 : La simplification administrative pour les événements de vie des citoyens :
l'initiative *Tell Us Once***

L'initiative *Tell Us Once* résulte des recommandations du rapport de Sir David Varney (2006). *Service Transformation: a better service for citizens and businesses, a better deal for the taxpayer*³³ qui préconisait de simplifier les démarches administratives des citoyens lors de certains événements de vie, comme la naissance, le décès ou encore les changements d'adresse. En effet, la naissance ou la mort peuvent concerner jusqu'à 24 prestations ou services délivrés par plus de 433 structures différentes, au niveau local ou central.

Cette initiative, a été lancée à titre expérimental en novembre 2008 dans plusieurs collectivités locales, afin permettre à l'usager de n'effectuer qu'une seule démarche auprès des différentes administrations concernées, lorsqu'un événement important se produit (naissance, décès, perte d'emploi...). À l'origine, le projet *Tell Us Once* n'était limité qu'à la déclaration de naissance et à la déclaration de décès dans les arrondissements de Rotherham, Tameside, Wolverhampton, Southwark, Kent, Lancashire et Lambeth.

Effectuée au choix par le biais de plusieurs canaux, la déclaration unique de *Tell Us Once* permet à l'usager de signaler à l'ensemble des administrations concernées par l'intermédiaire d'une seule démarche la survenance d'un événement de vie :

- la déclaration peut se faire soit par téléphone (numéro national), soit auprès des autorités locales. Une déclaration par internet doit également être ouverte fin 2011. L'information est transmise systématiquement aux administrations concernées et peut être envoyée à d'autres sur simple demande ;
- les prestations et services concernés par *Tell Us Once* relèvent de cinq grandes catégories de structures : le ministère des affaires sociales (l'allocation de deuil, les retraites, le crédit d'impôt pour les retraités, les prestations d'autonomie, les prestations d'incapacité et d'invalidité, le soutien au revenu et l'allocation chômage), l'administration fiscale (les crédits d'impôts pour les travailleurs, le crédit d'impôt au titre des enfants, les allocations familiales), les autorités locales (les services administratifs, les listes électorales, le logement social, les allocations au logement, les impôts locaux et leurs réductions éventuelles, les dettes dues aux autorités locales), le service des passeports (le passeport britannique), l'autorité responsable de la délivrance du permis de conduire.

Le succès de *Tell Us Once*, auprès des usagers comme des agents publics, explique la volonté du gouvernement britannique de généraliser cette initiative à d'autres collectivités et à d'autres événements de vie :

- cette initiative est considérée comme un succès, avec un taux de satisfaction des usagers proche de 99 %. Les agents en charge de la mise en œuvre de *Tell Us Once* au niveau local ont indiqué avoir le sentiment d'offrir un service utile au public à 97 %³⁴ ;
- le gouvernement de coalition envisage de développer un projet informatique permettant de généraliser *Tell Us Once* à l'ensemble du territoire national en 2011. Parmi les évolutions envisagées, il y a la possibilité d'étendre le service aux changements d'adresse ;
- les économies générées par ce service sont estimées par le rapport *Smarter Government* à 260 M £ sur dix années si le service était étendu au plan national³⁵ ;

Le succès de cette initiative démontre la pertinence de mener des projets pilotes avant d'envisager la généralisation de la démarche à l'ensemble des autorités locales.

³³ Le rapport Varney de 2006 est disponible sur le site : <http://www.official-documents.gov.uk/document/other/011840489X/011840489X.pdf>

³⁴ Etude de cas du *Local Government Delivery Council*, disponible sur le site de la mutualisation d'innovation et de bonnes pratiques des autorités locales : <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/10012779>.

³⁵ *Smarter Government* (2009), p. 22 <http://www.hmg.gov.uk/media/52788/smarter-government-final.pdf>

2.2. Le développement de l'administration électronique au Royaume-Uni repose sur des plans stratégiques réguliers et vise à offrir un accès à l'intégralité des services publics en ligne

Depuis le début des années 2000, le gouvernement britannique a consacré entre 100 et 120 Md £ au développement de l'administration électronique (*eGovernment*) :

- ◆ le déploiement des technologies numériques dans l'administration s'effectue dans le cadre de plans stratégiques, qui sont régulièrement renouvelés, mais manquent de continuité et de cohérence ;
- ◆ parmi les initiatives les plus significatives et les plus emblématiques du développement de l'administration électronique au Royaume-Uni, les sites uniques de services publics pour les usagers (*Directgov*) et pour les entreprises (*BusinessLink*) ont connu un certain succès ;
- ◆ enfin, afin d'accompagner le recours croissant aux technologies numériques dans la prestation de services publics, une initiative de lutte contre l'exclusion numérique, *RaceOnline 2012*, vise à promouvoir l'utilisation d'internet auprès des publics les plus éloignés.

2.2.1. Le développement de l'administration électronique au Royaume-Uni s'appuie sur des plans stratégiques publiés à intervalles réguliers, mais qui manquent de cohérence et de continuité

2.2.1.1. Depuis 2000, près d'une dizaine de plans stratégiques de développement de l'administration numérique ont été adoptés au Royaume-Uni afin de fixer les priorités de développement de services en ligne

De 2000 à 2005, les plans de développement de l'administration électronique se sont succédés en abordant chacun des aspects différents de la stratégie numérique de l'administration britannique :

- ◆ le rapport *E-Government: a strategic framework for public services in the information age* (avril 2000) s'est articulé autour de quatre grands principes : la nécessité de construire des services en ligne autour des besoins et des choix des citoyens ; l'ambition de rendre le gouvernement et les services publics plus accessibles ; l'attention portée à l'inclusion sociale ; l'impératif d'utiliser l'information publique et celle transmise par les citoyens au mieux, notamment en évitant de redemander à plusieurs reprises des informations ;
- ◆ le rapport *Successful IT: modernising government in action* (2000) s'est intéressé plus particulièrement aux projets informatiques développés par le passé par le gouvernement britannique. Dans le cadre des développements des systèmes d'information futurs, il a fixé plusieurs principes directeurs : la nécessité de penser le développement de services informatiques comme des changements du mode de fonctionnement de l'administration ; l'impératif de disposer de compétences en interne pour piloter efficacement les projets informatiques et prévenir les risques de dépassement de délais et de budgets ; la nécessité de gérer efficacement la phase de mise en œuvre et d'appropriation du système d'information par les services qui l'utilisent au quotidien ;
- ◆ le rapport *E-Government strategy framework policy and guidelines: registration and authentication* (novembre 2001) a développé la question des procédures d'authentification des usagers dans leurs relations avec l'administration ;

- ◆ **le plan *Open source software use within UK Government* (2002) a énoncé la stratégie britannique en termes de recours aux logiciels libres.** Selon l'enquête annuelle sur l'utilisation des logiciels libres élaborée par Actuate en 2009, l'utilisation des logiciels libres n'était que de 42,1 % au Royaume-Uni³⁶ ;
- ◆ **le rapport *Measuring the expected benefits of e-Government* (2003) a été élaboré par HM Treasury afin de bâtir un modèle d'analyse économique de l'opportunité de développer des projets numériques.** Parmi les critères d'évaluation *ex ante*, le Trésor britannique a proposé ainsi : l'identification des options qui sont susceptibles de générer les plus grands bénéfices pour l'administration comme pour les usagers ; l'évaluation du degré d'appropriation par les usagers des services en ligne, notamment en procédant à une analyse coûts/bénéfices de l'utilisation des services en ligne ; l'évaluation des coûts et bénéfices du recours à une numérisation des procédures pour les services administratifs ;
- ◆ **le rapport *Improving IT procurement* (2004) a visé à rationaliser la politique d'achats de systèmes d'information du gouvernement britannique.** Il pose des principes devant guider la négociation des grands contrats informatiques : l'examen rigoureux (*challenge and scrutiny*) des projets et programmes à toutes les étapes essentielles ; le développement des compétences des gestionnaires des projets informatiques ; la confrontation constructive avec les fournisseurs (*effective engagement*).

La stratégie *Transformational Government* de 2005 a eu pour objectif de fédérer ces différentes initiatives dans un programme inclusif et cohérent :

- ◆ **publié en 2005, le rapport *Transformational Government : enabled by technology* fixe trois principales transformations** devant être mises en œuvre pour favoriser le développement de l'administration électronique :
 - les services publics en ligne devraient être conçus autour des besoins des utilisateurs (citoyens, entreprises), et non en fonction des spécifications des fournisseurs ;
 - l'administration devrait favoriser l'émergence d'une culture partagée de service à l'égard des utilisateurs, à travers la mutualisation, l'uniformisation de l'offre de services et la simplification des procédures ;
 - le secteur public devrait monter en gamme en matière de planification, de prestation de service, de gestion et de gouvernance des projets informatiques ;
- ◆ **la publication de rapports annuels permettant d'assurer un suivi des initiatives décidées dans le cadre du programme *Transformational Government* (en 2006, 2007 et 2008) a été une avancée en termes de cohérence et de continuité de la stratégie numérique du gouvernement britannique.**

2.2.1.2. Si ces plans stratégiques ont permis d'accroître la disponibilité en ligne des services publics britanniques, les économies budgétaires réalisées sont plus difficiles à évaluer

Les plans de développement de l'administration électronique au Royaume-Uni ont permis d'améliorer la fourniture de services publics en ligne :

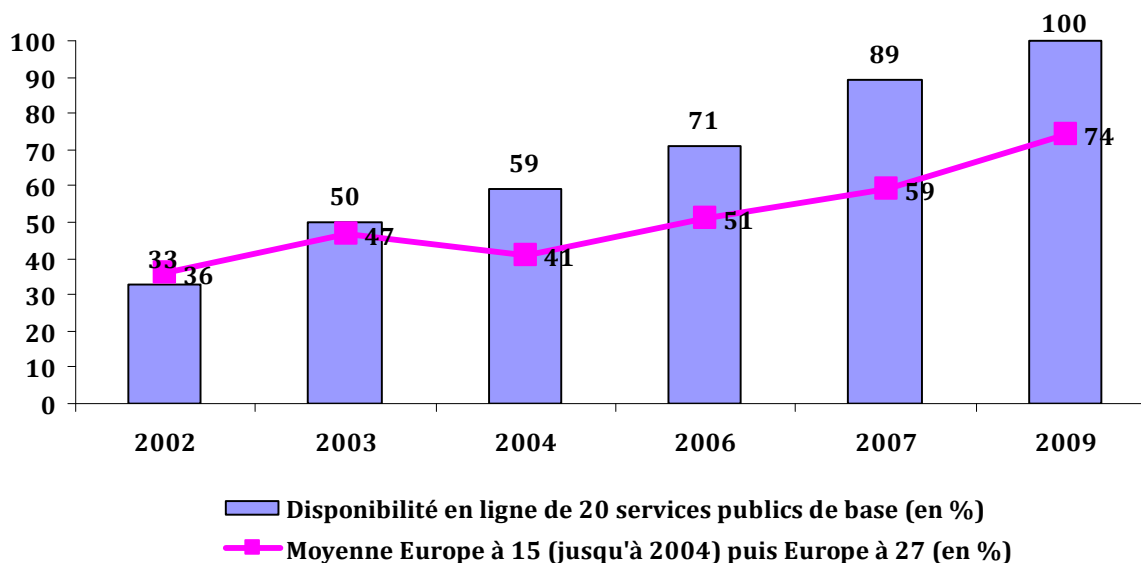
- ◆ en 2007, le Royaume-Uni se positionnait comme le troisième pays au sein de l'Union européenne pour la sophistication et la disponibilité des services publics en ligne³⁷ ;

³⁶ Actuate : *Annual Open Source Survey 2009*.

³⁷ Etude de CapGemini pour le compte de la Commission européenne (DG Société de l'information et médias) de 2007, disponible : http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2007.pdf

- ◆ de 2002 à 2010, le taux de disponibilité en ligne des 20 services publics de base tels que définis par la Commission européenne est passé de 36 % à 100 % au Royaume-Uni.

Graphique 8 : Disponibilité de l'administration en ligne au Royaume-Uni



Source : Eurostat, Statistiques sur la société de l'information, indicateurs structurels. Les 20 services publics de base pris en compte sont : la fiscalité directe des particuliers, les services de recherche d'emploi, les prestations de sécurité sociale, les pièces d'identité, l'immatriculation des véhicules, les demandes de permis de construire, les déclarations à la police, les informations concernant les bibliothèques publiques, les certificats de naissance et de mariage, la scolarisation dans l'enseignement supérieur, l'information relative au déménagement, la santé, les contributions sociales, les impôts sur les sociétés, la TVA, l'enregistrement des entreprises, les données statistiques, la déclaration aux douanes, les permis liés à la protection de l'environnement et les marchés publics.

Les gains budgétaires attendus de la mise en œuvre des différents programmes informatiques sont plus délicats à chiffrer. À titre d'exemple, le budget de mars 2010 (dernier budget du gouvernement travailliste de Gordon Brown) estimait à 600 M £ les gains de productivité liés à l'utilisation des services publics en ligne et par téléphone, dont :

- ◆ **300 M £ d'économies provenant de l'administration fiscale** (*HM Revenue and Customs*). L'utilisation de centres d'appel et la migration de la prise en charge des usagers en ligne doit permettre d'éliminer 20 M d'appels téléphoniques par an en utilisant un système de réponse automatisé et l'accroissement des relations avec les usagers par messagerie électronique ;
- ◆ **200 M £ d'économies provenant du ministère des affaires sociales** (*Department for Work and Pensions, DWP*) à travers un traitement plus efficace des diverses prestations, y compris une utilisation accrue des demandes de prestations en ligne³⁸.

³⁸Le budget de mars 2010 est disponible sur le site des archives nationales du Royaume-Uni : http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407010852/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/budget2010_complete.pdf

2.2.1.3. Les limites des plans de stratégie numérique de l'administration britannique tiennent essentiellement à l'absence de cohérence et de continuité et le recours croissant aux services en ligne soulèvent de nouvelles questions

Les critiques portées aux stratégies numériques du gouvernement britannique portent principalement sur l'absence de cohérence de l'approche d'ensemble³⁹ :

- ◆ la multiplicité des programmes relatifs au développement de l'administration électronique trahissent l'absence d'une vision claire, cohérente et inclusive de l'utilisation efficace et efficiente de services publics en ligne, au stade de la planification, du design, du développement et de la mise en œuvre ;
- ◆ l'approche britannique des développements techniques est trop centralisée et uniforme, ce qui accroît la rigidité des programmes informatiques, alourdit les investissements et les risques y afférents et pénalise la réactivité des structures aux développements constants des technologies numériques ;
- ◆ l'absence de structure de gouvernance avec suffisamment d'autorité ne permet pas d'assurer un suivi régulier de l'état d'avancement des projets informatiques, de leur efficacité et dilue les responsabilités opérationnelles.

En plus de ces défis qui se posent pour l'administration britannique, plusieurs grandes questions structurantes orientent actuellement les réflexions autour de la stratégie de développement des services publics en ligne :

- ◆ comment simplifier toutes les procédures en « un clic » ? Doit-on avoir le même format pour toutes les procédures ? Comment utiliser la mise en ligne des procédures pour les simplifier ?
- ◆ comment surmonter les difficultés liées à l'interopérabilité des systèmes ?
- ◆ quelle sécurité et quelle transparence pour les échanges d'informations et de données personnelles entre les administrations ?
- ◆ le coût des grands développements informatiques permet-il de générer des économies au regard des coûts évités par la dématérialisation des procédures ?
- ◆ quels sont les changements organisationnels générés par la dématérialisation des procédures ?

2.2.2. La rationalisation du nombre de sites existants et la création de sites d'information et transactionnels uniques pour les usagers et les entreprises ont permis d'améliorer la prestation de services publics, même si des progrès sont encore nécessaires

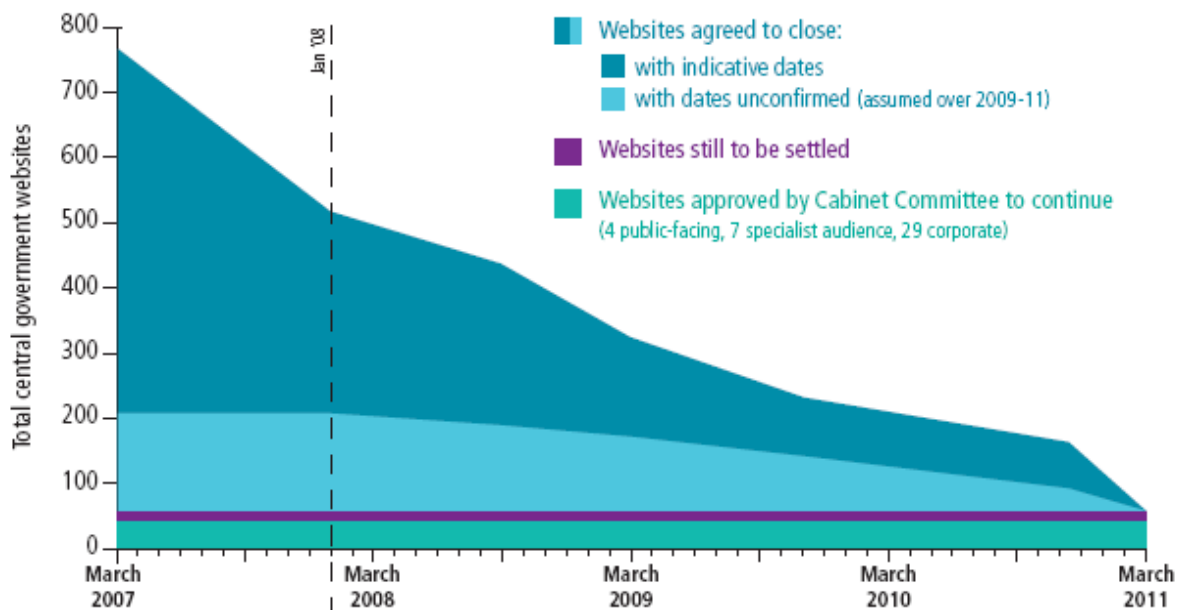
2.2.2.1. Depuis 2007, l'objectif du gouvernement britannique a été de rationaliser l'offre de services publics en ligne en réduisant le nombre de sites internet de l'administration publique

La nécessité de simplifier et d'unifier l'offre de services publics en ligne a présidé à la politique du gouvernement britannique de réduction du nombre de sites internet de l'administration publique :

³⁹ Par exemple : Centre For Technology Policy Research (2009) : 12 Years of e-Government : A review, memo number 3, décembre 2009. Disponible sous : <http://ctpr.org/wp-content/uploads/2010/07/CTPR-Memo-No-3-12-Years-of-e-Govt-A-Review.pdf>.

- ◆ chaque administration a, dans un premier temps, mis en place un portail d'information sur l'accès aux services publics qu'elle proposait. En 2007, le rapport sur le *Transformational Government* avait identifié 951 sites des services publics ;
- ◆ face à la multiplication des sites internet de l'administration, le gouvernement a rationalisé l'offre de services publics en ligne. C'est pourquoi le rapport préconise la migration de l'essentiel des informations et procédures ont vers deux sites uniques : l'un pour les particuliers (www.direct.gov.uk) et l'autre pour les entreprises (www.businesslink.gov.uk).

Graphique 9 : La rationalisation des sites internet des ministères britanniques (situation au 1^{er} janvier 2008)



Source : Transformational Government Report 2007. Disponible : http://www.cse.cabinetoffice.gov.uk/UserFiles/File/tg_annual_report07.pdf

La rationalisation du nombre de sites internet de l'administration centrale a progressé, grâce à la fermeture de plusieurs sites et au transfert de leur contenu sur les sites uniques en direction des particuliers et des entreprises :

- ◆ le *Service Transformation Agreement* (charte de la modernisation des services publics) d'octobre 2007, intégré à la *Comprehensive Spending Review*, a défini un objectif d'amélioration de la qualité de l'accès aux services. Cet objectif est mesuré par la migration des multiples sites gouvernementaux vers deux sites (*Directgov* pour les particuliers et *Businesslink* pour les entreprises), la cible étant que 95 % des sites aient migré à la fin de la période 2008/2011. Tous les ministères devaient rendre compte au *Cabinet Office*, chaque trimestre, de l'état d'avancement de la migration ;
- ◆ le rapport annuel 2008 de *Transformational Government* a fait état de l'identification de 1 609 sites officiels, dont 717 sites ministériels et 902 sites d'organismes publics. Sur les 717 sites ministériels, le rapport a indiqué que 458 (soit 67 %) ont été fermés et que 205 autres sites devraient l'être d'ici fin 2010. Il précise que sur les 902 sites d'organismes publics, 32 % ont été fermés et 43 % le seront prochainement.

2.2.2.2. Site d'informations et de transactions avec l'administration, Directgov, qui est devenu le point unique de relations entre les citoyens et l'administration, doit désormais se renouveler pour s'adapter aux nouveaux défis

2.2.2.2.1. *Opérationnel depuis avril 2004, Directgov est le portail institutionnel et guichet unique destiné aux usagers de tous les services publics d'information du gouvernement classé par « événements de vie ».*

Le site *Directgov* est opérationnel depuis avril 2004. Il permet d'accéder aux informations publiques de tous les ministères et d'accéder à des prestations et services publics en ligne :

- ◆ **Directgov constitue un portail mutualisé d'informations au public** : ce service interministériel d'informations pour le public est mis à jour quotidiennement, les différents ministères ou agences gouvernementales publiant leurs informations en les transférant sur *Directgov*. Cette mutualisation des informations gouvernementales accroît la cohérence des contenus du site. L'équipe en charge du site encourage par ailleurs les autres sites gouvernementaux à faire de *Directgov* leur page principale (par exemple, l'équivalent de Pôle Emploi, l'agence *Jobcentre Plus*, ne dispose pas de site internet autonome, mais est totalement intégré dans *Directgov* ;
- ◆ **Directgov est d'accès aisé pour l'ensemble des utilisateurs** : *Directgov* permet l'accès à ses services 24/24 heures, 7 jours sur 7 mais également sur un téléphone portable ou sur une télévision numérique. Un moteur de recherche permet d'accéder rapidement aux informations sur un point précis renvoyant l'utilisateur en cas de besoin vers des formulaires à remplir, un numéro de téléphone ou un courriel pour plus d'informations. *Directgov* a su intégrer des technologies pour créer une information visuelle (menus déroulants, vidéos, moteur de recherche visible dès l'apparition de la page « menu »...) et en faire un site dynamique. La numérisation des formulaires administratifs a connu des progrès importants et le langage administratif utilisé est simple, permettant au plus grand nombre de comprendre les informations présentées.

Encadré 9 : Le pilotage et la gouvernance de Directgov

À l'origine, *Directgov* a fait partie de la *Transformational Government Unit* du *Cabinet Office*, en raison de sa dimension interministérielle et de la nécessité de le rattacher à un département ministériel disposant d'une autorité suffisante sur les autres ministères.

Toutefois, dans un souci de plus grande efficacité au niveau de l'information et bien que son action soit toujours inspirée des directives conçues au *Cabinet Office*, *Directgov* a été transféré le 1^{er} avril 2008 au ministère des affaires sociales (*Department for Work and Pensions*) qui est compétent pour une grande partie des questions sociales et notamment pour le versement des prestations sociales.

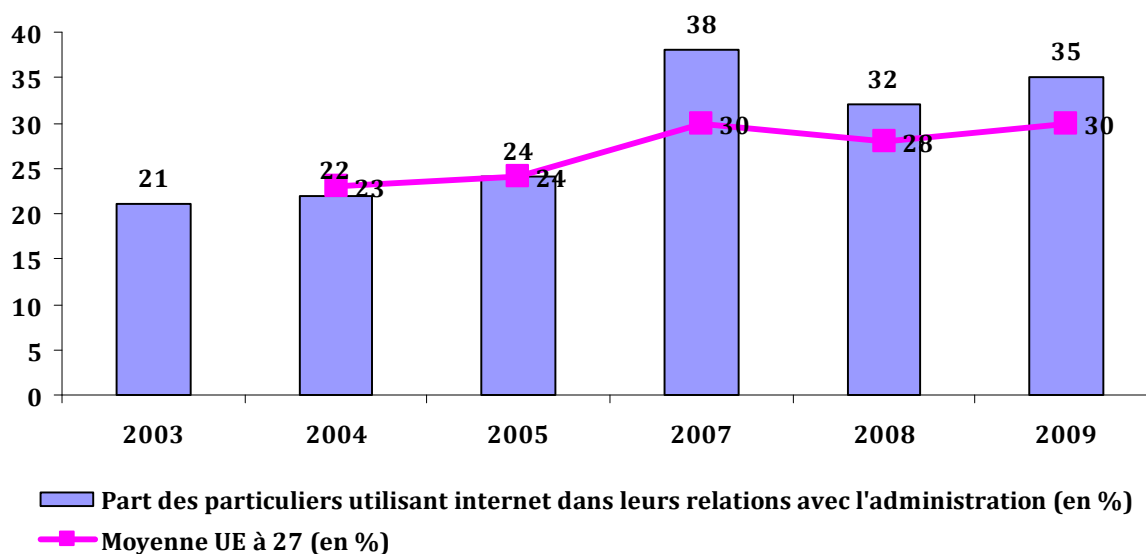
Le gouvernement de coalition dirigé par David Cameron a toutefois rattaché *Directgov* à nouveau au *Cabinet Office* en juillet 2010, afin de lui redonner un rôle de coordination de l'ensemble des informations et transactions numériques ministérielles.

2.2.2.2.2. *La grande visibilité de Directgov et la qualité de ses prestations lui ont permis de devenir le site de référence de l'administration en ligne, mais la revue stratégique du site internet a identifié la nécessité de renouveler son mode de fonctionnement*

Avec 28 millions de visiteurs mensuels en 2010, contre 2 millions l'année de sa mise en ligne, en 2004, Directgov est considéré comme un succès au Royaume-Uni.

La part des particuliers utilisant internet dans leurs relations avec l'administration au Royaume-Uni a ainsi progressé de 21 % en 2003 à 35 % en 2009.

Graphique 10 : Part des particuliers utilisant internet dans leurs relations avec l'administration au Royaume-Uni



Source : Mission IGF. Données Eurostat, Statistiques sur la société de l'information, indicateurs structurels.

Afin de donner une nouvelle impulsion au site, le ministre responsable du *Cabinet Office*, Francis Maude, a commandé à Martha Lane Fox, fondatrice du site www.lastminute.com et mandaté par le précédent gouvernement pour améliorer la stratégie numérique gouvernementale, une revue stratégique de *Directgov* :

- ◆ le rapport a été remis en septembre 2010 et dresse trois principaux constats ⁴⁰ :
 - l'emploi, l'éducation et les prestations sociales sont les premiers motifs de visite de *Directgov* et constituent ensemble près de 80 % du trafic sur le site internet au cours de l'année 2009. Le rapport évalue à 1,3 Md £ les économies générées par la bascule de 30 % des transactions entre administration et usagers vers des contacts en ligne et 2,2 Md £ dans le cas de 50 % ;
 - la rationalisation des sites ministériels doit permettre de réduire les dépenses liées aux services en ligne de 560 M £ à 200 M £ par an ;
 - le rapport discute de la possibilité d'offrir un seuil portail gouvernemental, pour tous les ministères, dans le cadre de *Directgov*, ou bien de créer un portail unique www.hmg.gov.uk dont *Directgov* serait une branche.
- ◆ dans ce contexte, le rapport propose quatre grandes orientations :
 - faire de *Directgov* le guichet unique de tous les services en ligne des ministères de l'administration centrale, avec le pouvoir d'imposer aux ministères un format et des standards de qualité lors de la mise en ligne de leurs documents et des procédures. À l'heure actuelle, *Directgov* reste tributaire de la qualité des documents fournis par les ministères. Il doit être en mesure de contraindre les départements ministériels à améliorer l'expérience numérique des usagers ;
 - offrir la possibilité à *Directgov* de mettre en œuvre des applications par lui-même et de contrôler la fourniture d'applications de services publics par d'autres acteurs ;

⁴⁰ Le rapport ainsi que la réponse du ministre Francis Maude sont disponibles sur le site du *Cabinet Office* : <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/directgov-2010-and-beyond-revolution-not-evolution>.

- **donner la responsabilité de la ligne éditoriale** et de l'édition de documentations administratives en ligne à une équipe au sein du *Cabinet Office*, pour rationaliser la publication en ligne d'information du gouvernement ;
- **nommer au sein du *Cabinet Office* un nouveau responsable du numérique** avec autorité sur les expériences numériques des usagers (sites internet et applications) et le pouvoir de décider des budgets des services du gouvernement en ligne.

Plusieurs de ces recommandations ont été adoptées et le ministre responsable du *Cabinet Office*, Francis Maude, a ainsi annoncé qu'il avait consulté ses services pour envisager la migration de toutes les procédures administratives sur *Directgov*, d'ouvrir la possibilité de proposer des applications sur *Directgov* et de rapprocher les équipes opérationnelles de *Directgov* et *Business Link*.

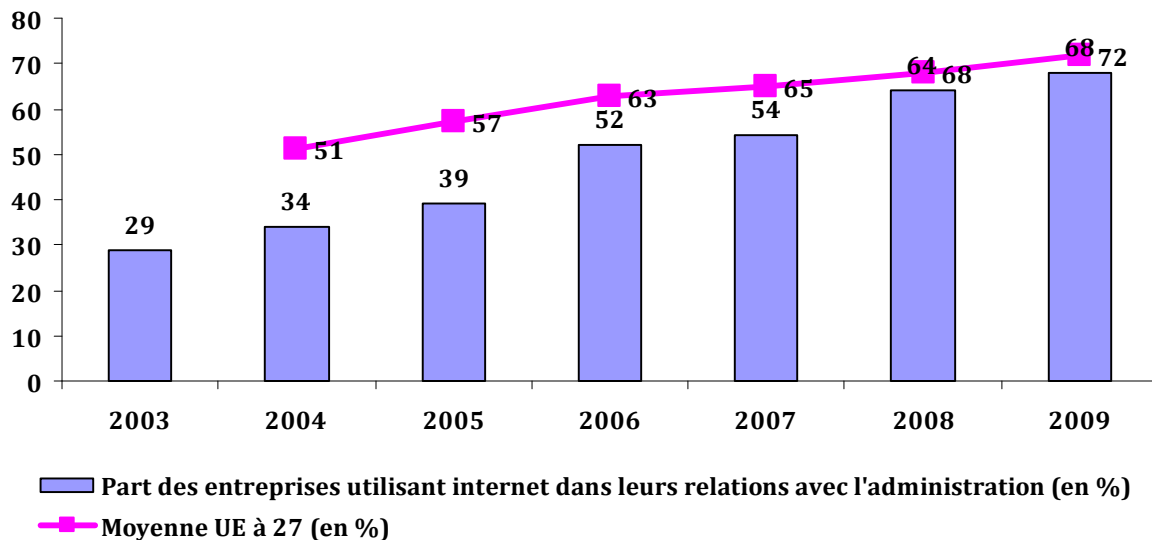
2.2.2.3. Le guichet unique en ligne pour les entreprises, *Business Link*, a permis d'accroître le nombre d'entreprises utilisant internet dans leurs relations avec l'administration

Le site de guichet unique en ligne *Business Link* repose sur une initiative ancienne et propose aux entreprises d'accéder à l'ensemble des services qui leur sont destinés au sein de l'administration :

- ♦ **le programme *Business Link* pour les entreprises a été initié en 1992 comme projet pilote sous l'impulsion du ministère de l'économie** afin de répondre aux demandes des entreprises relatives au dédoublement et parfois à la concurrence entre les différents services d'aides aux entreprises. Avec la création de *Business Link*, le gouvernement s'est engagé en faveur d'un guichet unique (*one stop shop*) de services d'aides aux entreprises plus efficaces et offrant de meilleurs services ;
- ♦ **le site *Businesslink.gov.uk* est un site conçu pour fournir aux entreprises, des informations et des conseils** sur la finance d'entreprise, l'emploi, la fiscalité, la législation environnementale, le commerce international, les réglementations des différents secteurs, les possibilités de conseils, etc. Des liens permettent un accès facile aux opérateurs extérieurs. Le site permet aux entreprises d'effectuer certaines transactions en ligne (paiement de différents impôts, déclaration au registre du commerce, déclaration des exportations, etc.).

***Business Link* a permis d'améliorer significativement les relations entre l'administration et les entreprises, comme en témoigne la progression du nombre d'entreprises utilisant des services en ligne dans leurs relations avec l'administration.** En effet, alors que seules 23 % des entreprises avaient recours aux services en ligne dans leurs relations avec l'administration en 2003, près de $\frac{3}{4}$ des entreprises utilisent désormais internet dans leurs relations avec l'administration en 2009.

Graphique 11 : Entreprises utilisant internet dans leurs relations avec l'administration au Royaume-Uni



Source : Mission IGF. Données Eurostat, Statistiques sur la société de l'information, indicateurs structurels.

2.2.3. Pour améliorer l'impact du développement de l'administration numérique auprès des publics les plus consommateurs en services publics, l'initiative *RaceOnline 2012* cherche à familiariser près de 10 millions de citoyens britanniques avec les technologies de l'information et de la communication

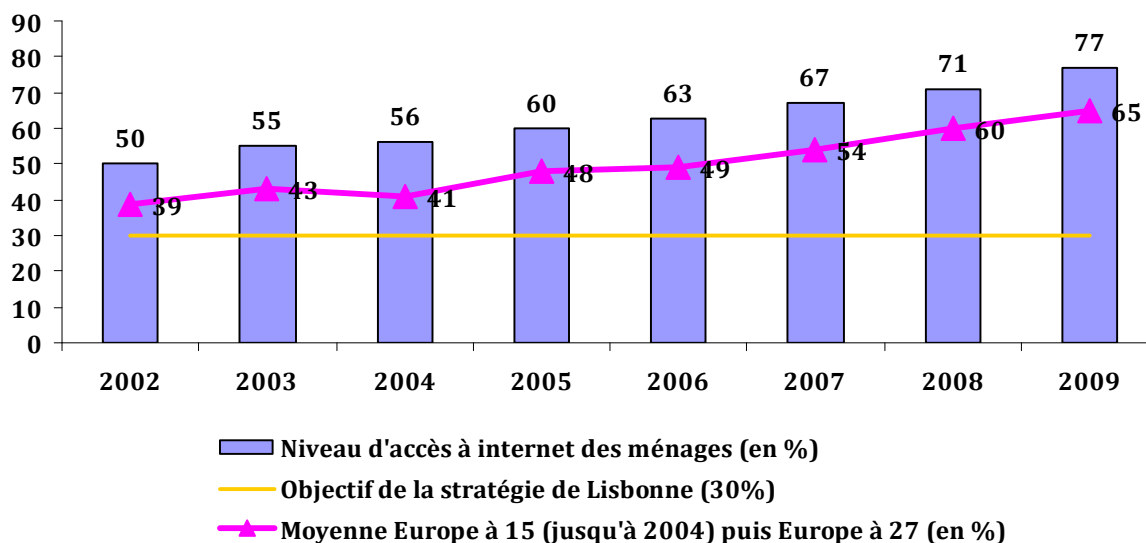
2.2.3.1. Le gouvernement de coalition a confié à une personnalité de l'économie numérique la conduite d'une vaste campagne nationale visant à lutter en faveur de l'inclusion numérique

Martha Lane Fox a été confirmée par le gouvernement de David Cameron dans ses fonctions de *UK Digital Champion* et nommée responsable, à ce titre d'une initiative (*RaceOnline 2012*) visant à favoriser l'inclusion numérique du plus grand nombre :

- ◆ selon la Commission européenne, 77 % des ménages britanniques ont accès à internet en 2009, contre 50 % en 2002 ;
- ◆ l'objectif de *RaceOnline 2012* est de sensibiliser les derniers 20 % des citoyens britanniques n'ayant eu aucun accès à internet dans leur vie. Il s'agit de 9,2 millions de personnes, parmi lesquelles 39 % ont plus de 65 ans et 19 % appartiennent à des familles avec des enfants. Ces personnes défavorisées socialement et économiquement (estimées à 4 millions sur les 9,2 millions de personnes n'ayant jamais utilisé internet⁴¹) sont également celles qui constituent les usagers les plus nombreux et les plus intensifs des services publics.

⁴¹ Le programme de *RaceOnline 2012* détaille la population cible de la campagne : <http://raceonline2012.org/manifesto/2>.

Graphique 12 : Niveaux d'accès à internet des ménages au Royaume-Uni



Source : Missions IGF. Eurostat, Statistiques sur la société de l'information, indicateurs structurels.

L'objectif de *RaceOnline 2012* se décline en deux sous objectifs :

- ◆ chaque personne en âge de travailler doit pouvoir être en mesure de naviguer en ligne ;
- ◆ toutes les personnes en âge de prendre leur retraite doivent également savoir se servir des services publics en ligne.

2.2.3.2. *Disposant d'une subvention de fonctionnement modeste, RaceOnline 2012 agit avant tout comme un coordonnateur d'initiatives en promouvant les bonnes pratiques parmi les acteurs institutionnels et économiques*

Reposant sur une structure légère de quelques collaborateurs, le projet *RaceOnline 2012* reçoit une subvention de 1,8 M £ pour deux ans, versée par le *Cabinet Office*.

RaceOnline 2012 fonctionne en initiant et en fédérant des initiatives auprès de différentes institutions, autorités locales et entreprises :

- ◆ par exemple, au sein de l'agence pour l'emploi (*Jobcentre Plus*), il a été décidé que chaque centre local de l'agence se doterait d'un *Digital Champion* afin de favoriser l'appropriation par les usagers du service public de l'emploi des technologies numériques ;
- ◆ de même, un partenariat a été noué avec l'entreprise de restauration Mc Donald's pour que celle-ci s'engage à faire utiliser internet par l'ensemble de ses employés au Royaume-Uni et qu'elle mette à disposition des ordinateurs connectés sur internet dans ses restaurants.

RaceOnline met également à la disposition de ses partenaires des boîtes à outils afin de renforcer l'utilisation de l'internet, notamment dans le cadre de sa campagne *Go ON*⁴².

⁴² L'ensemble des kits et boîtes à outils à destination des partenaires de la campagne *Go ON* est disponible sur le site de *RaceOnline 2012* : <http://raceonline2012.org/go-on>.

2.2.3.3. Selon une étude de PriceWaterhouseCoopers (PwC), l'inclusion numérique du public cible de RaceOnline 2012 permettrait de générer des économies substantielles pour le public concerné ainsi que des économies budgétaires pour l'administration

Selon une étude du cabinet d'étude PwC, la généralisation de l'accès et de l'utilisation de services en ligne à l'ensemble de la population britannique pourrait avoir pour conséquence de générer des gains importants pour les populations concernées⁴³ :

- ◆ pour les consommateurs : les 3,6 millions de ménages les moins aisés perdent plus de 1 Md £ par an en économies qui seraient générées par le fait de faire leurs achats en ligne ;
- ◆ en termes d'éducation : si les 1,6 millions d'enfants qui vivent dans des familles sans internet pouvaient accéder à des services en ligne, cela augmenterait au total leurs revenus au cours de leur vie cumulés de 10 Md £ ;
- ◆ en termes d'emploi : si 3,5 % de chômeurs qui n'utilisent pas internet trouvaient un travail à travers le service public de l'emploi en ligne, cela générerait un bénéfice net de 560 M £ ;

Les conséquences sur l'amélioration de l'efficacité des services publics sont également significatives :

- ◆ chaque contact et transaction avec l'administration en ligne pourrait générer entre 3,3 £ et 12 £ d'économies. Actuellement, le nombre de contacts entre les usagers et l'administration est évalué à 1,8 Md £ par an et seulement 20 % se produisent en ligne ;
- ◆ si tous les adultes qui ne sont pas connectés actuellement utilisaient au moins une fois dans le mois un contact avec l'administration en ligne au lieu d'utiliser le téléphone ou de se déplacer, une économie de 900 M £ par an serait générée.

L'initiative RaceOnline 2012 est représentative de l'approche britannique de la réforme de l'État. Le gouvernement fixe certains objectifs, dont la mise en œuvre est confiée à des structures non publiques et qui s'appuient sur des partenaires institutionnels ou privés.

De la même manière, certaines structures privées participent à la modernisation de l'administration en ayant recours aux technologies numériques pour mettre en relation les citoyens et l'administration. C'est le cas de l'initiative *fixmystreet* (réparez ma rue).

La participation des sociétés privées à ce type d'initiative pose la question de la mise à disposition accrue des données publiques (*cf. infra*).

Encadré 10 : Un exemple d'interaction entre les usagers et l'administration par l'intermédiaire d'une société privée : fixmystreet.com

Mis en ligne par une société privée, Mysociety.org, le site www.fixmystreet.com met en relation des citoyens et leurs autorités locales.

Les citoyens entrent leur code postal, le nom de leur rue ou le nom de leur commune. Ils identifient ensuite le problème qu'ils rencontrent sur une carte interactive, puis ils renseignent les détails du problème qu'ils rencontrent : un trou dans la route, un éclairage de rue défaillant, des dépôts d'ordures sauvages, des graffitis, etc. Leur signalement est pour finir envoyé aux autorités locales compétentes par le site internet.

Ce site rencontre un succès important. Au 1^{er} février 2011, le nombre de signalements hebdomadaires approchait les 2 000, le nombre de problèmes résolus par mois approchait les 3 000 pour tout le Royaume-Uni.

⁴³ L'étude de PwC d'octobre 2009 est disponible sur le site de RaceOnline 2012 : http://raceonline2012.org/sites/default/files/resources/pwc_report.pdf

2.3. L'introduction d'une plus grande transparence dans les relations entre l'administration et les citoyens s'inscrit dans une logique de redevabilité accrue et de mise à la disposition de données susceptibles de favoriser la croissance économique

Le dernier budget du gouvernement de Gordon Brown, en mars 2010, relie la thématique de la transparence et celle de la consolidation des finances publiques, en arguant que des citoyens mieux informés seront plus à même d'évaluer l'efficacité des services publics.

Le gouvernement de coalition de David Cameron a confirmé cette orientation en approfondissant les initiatives en faveur d'une transparence accrue de l'action publique. Cette dynamique s'inscrit ainsi dans plusieurs dimensions :

- ◆ **la plus grande redevabilité des agents publics, des ministères, de manière générale et dans un contexte de relance** (utilisation des crédits), **puis de consolidation budgétaire** (transparence sur les réductions budgétaires), mais aussi la capacité des citoyens d'évaluer la responsabilité des décideurs sur leurs engagements politiques et sur l'efficacité de la dépense publique (*value for money*) ;
- ◆ **le développement de nouvelles opportunités pour les entreprises et les organismes sans but lucratif en mettant à la disposition du public les données publiques, libre d'accès**. L'utilisation de ces données publiques (hors données personnelles) doit permettre de créer des applications innovantes et des sites internet en réutilisant des données collectées par le gouvernement dans le cadre de ses missions de prestation de services publics ;
- ◆ **l'association des citoyens à la prise de décision publique**, en particulier dans un contexte de consolidation budgétaire, afin de participer à l'identification des économies budgétaires et d'accroître l'appropriation par les citoyens de la contrainte budgétaire.

2.3.1. La publication d'informations concernant l'utilisation des deniers publics sur certains sujets sensibles participe de la dynamique de redevabilité accrue de l'administration centrale dans un contexte de consolidation budgétaire

Le gouvernement de David Cameron a l'ambition de faire du Royaume-Uni le leader mondial en matière de transparence gouvernementale, en particulier s'agissant de l'utilisation des deniers publics. La volonté d'introduire une plus grande redevabilité dans le fonctionnement de l'administration britannique n'est pas récente. Cependant, le gouvernement de David Cameron a introduit une nouvelle dynamique qui vise d'une part à faire des contribuables les témoins directs de l'allocation des deniers publics et d'autre part, à les impliquer, par ce biais, dans la transformation des services publics. L'enjeu est également de gagner la confiance des citoyens, à l'heure où sont engagées des réformes de grande ampleur qui vont réduire le champ de l'action publique.

2.3.1.1. Les contribuables britanniques ont désormais accès à des informations précises sur la manière dont les deniers publics sont dépensés

2.3.1.1.1. Dès le 31 mai 2010, le premier ministre a adressé une circulaire à l'ensemble des ministères pour les inviter à mettre en pratique sans délai les engagements de la coalition en termes de transparence

L'essentiel des données à publier porte sur les dépenses de l'État :

- ◆ dès le mois de juin 2010, le gouvernement a rendu accessible à tous, sur le site www.data.gov.uk, la base de données COINS (*Combined Online Information System*), réservée jusque-là à l'élaboration des rapports parlementaires et budgétaires, qui retrace l'ensemble des dépenses de l'État. La comptabilité de l'État est disponible en ligne. Elle est en revanche d'accès difficile en raison de la complexité des données mises en ligne ;
- ◆ les documents relatifs aux passations de marché de plus de 10 000 £ sont désormais mis en ligne sur le site *Business Link*, afin de renforcer la transparence sur la passation de marchés publics et de favoriser la concurrence entre les fournisseurs publics⁴⁴ ;
- ◆ toutes les dépenses ministérielles supérieures à 25 000 £, sont accessibles sur le site www.transparency.number10.gov.uk, dans une base mise à jour mensuellement ;
- ◆ les autorités locales sont soumises à la même obligation depuis le mois de janvier 2011, à partir d'un seuil de dépenses plus faible (500 £).

À titre d'exemple, l'ensemble des données relatives au coût des sites internet du gouvernement britannique a été mis en ligne, afin de donner aux contribuables la possibilité d'évaluer par eux-mêmes la pertinence des dépenses effectuées en matière d'administration électronique et l'efficacité de l'utilisation des deniers publics. Le site de *Directgov* a ainsi reçu 143 millions de visiteurs uniques entre avril 2009 et mai 2010, pour un budget de 10 M £ et une masse salariale de 15 M £.

⁴⁴ Toutes les informations relatives aux marchés publics sont disponibles sur le site : <http://www.contractsfinder.businesslink.gov.uk/>.

Annexe VIII

Tableau 11 : Coûts des principaux sites internet du gouvernement britannique

Site	Ministère	Visiteurs (avril 2009 à mai 2010)	Coûts (avril 2009 à mai 2010, en £)						Coûts totaux par visiteur (en £)	Masse salariale (annuelle, en £)
			Stratégie	Design	Infrastructure et hébergement du site	Édition des contenus	Tests et évaluation	Coûts totaux		
direct.gov.uk	DWP	143 398 603	606 000	5 113 000	1 760 000	202 000	2 723 000	10 404 000	0,073	15 665 000
nhs.uk	NHS	98 605 204	5 845 000	6 377 000	2 610 000	5 448 000	1 023 000	21 303 000	0,022	0
hmrc.gov.uk	HMRC	81 134 411	0	132 000	1 071 000	0	0	1 203 000	0,015	7 495 918
opsi.gov.uk	TNA	28 841 676	0	419 000	117 000	245 000	33 000	814 000	0,028	117 000
defra.gov.uk	DEFRA	21 447 310	0	57 000	0	0	14 000	71 000	0,033	400 000
transportdirect.info	DFT	19 905 725	364 000	1 092 000	3 662 000	862 000	243 000	6 223 000	0,031	257 000
dwp.gov.uk	DWP	16 781 145	0	7 000	197 000	60 000	14 000	278 000	0,017	542 708
businesslink.gov.uk	HMRC	16 670 665	6 250 000	4 388 000	4 661 000	15 229 000	4 472 000	35 000 000	0,099	788 000
dh.gov.uk	DH	16 187 108	370 000	934 000	597 000	6 000	554 000	2 461 000	0,015	450 664
number10.gov.uk	CO	11 943 729	0	11 000	86 000	106 000	0	203 000	0,017	202 724
fco.gov.uk	FCO	11 667 660	0	756 000	645 000	0	0	1 401 000	0,012	824 880
ofsted.gov.uk	OFSTED	10 887 359	175 000	0	378 000	99 000	7 000	659 000	0,061	101 244
homeoffice.gov.uk	HO	10 461 630	0	0	1 212 000	221 000	112 000	1 545 000	0,015	535 102
dcsf.gov.uk	DE	10 313 662	0	341 000	670 000	719 000	0	1 730 000	0,017	178 238
mod.uk	MOD	7 824 436	0	418 000	127 000	0	6 000	551 000	0,070	379 940
berr.gov.uk	BIS	6 443 565	0	0	253 000	0	12 000	265 000	0,041	895 005
civilservice.gov.uk	CO	6 163 395	0	30 000	85 000	0	0	115 000	0,019	132 372
dft.gov.uk	DFT	5 120 985	45 000	198 000	810 000	100 000	40 000	1 193 000	0,023	278 859
eatwell.gov.uk	FSA	4 899 265	0	160 000	85 000	17 000	7 000	269 000	0,055	110 792
forestry.gov.uk	FORESTRY	4 119 642	0	27 000	18 000	0	15 000	60 000	0,015	125 000
food.gov.uk	FSA	3 877 341	6 000	325 000	271 000	73 000	8 000	683 000	0,018	410 191
culture.gov.uk	DCMS	3 734 671	12 000	13 000	60 000	34 000	0	119 000	0,032	66 458
communities.gov.uk	CLG	3 734 671	0	70 000	372 000	0	3 000	445 000	0,012	455 359
hm-treasury.gov.uk	HMT	2 946 960	0	8 000	56 000	0	0	64 000	0,022	147 125
cabinetoffice.gov.uk	CO	2 766 988	0	0	18 000	0	0	18 000	0,065	230 735
oft.gov.uk	OFT	2 304 792	13 000	174 000	195 000	6 000	118 000	506 000	0,022	143 608
dfid.gov.uk	DFID	1 808 763	203 000	84 000	142 000	242 000	30 000	701 000	0,039	574 982

Annexe VIII

Site	Ministère	Visiteurs (avril 2009 à mai 2010)	Coûts (avril 2009 à mai 2010, en £)					Coûts totaux par visiteur (en £)	Masse salariale (annuelle, en £)	
			Stratégie	Design	Infrastructure et hébergement du site	Édition des contenus	Tests et évaluation			Coûts totaux
decc.gov.uk	DECC	1 495 878	58 000	12 000	73 000	84 000	108 000	335 000	0,022	200 200
audit-commission.gov.uk	AC	1 488 079	0	0	0	0	0	0	0,000	
info4local.gov.uk	CLG	1 208 781	17 000	47 000	17 000	84 000	46 000	211 000	0,017	56 616
bis.gov.uk	BIS	1 018 242	0	397 000	5 000	0	30 000	432 000	0,042	128 394
ofgem.gov.uk	OFGEM	886 367	8 000	50 000	40 000	5 000	28 000	131 000	0,015	88 816
dius.gov.uk	BIS	805 963	0	126 000	110 000	0	0	236 000	0,029	0
research4development.info	DFID	621 342	101 000	146 000	17 000	255 000	24 000	543 000	0,087	0
gchq.gov.uk	GCHQ	547 434	0	0	0	0	0	0	0,000	
uktradeinvest.gov.uk	UKTI	399 501	0	543 000	3 322 000	16 000	27 000	3 908 000	0,078	797 000
nationalschool.gov.uk	NSG	344 497	0	4 000	10 000	0	3 000	17 000	0,049	82 045
equalities.gov.uk	GEO	339 058	0	8 000	7 000	5 000	0	20 000	0,059	
coi.gov.uk	COI	336 559	16 000	16 000	4 000	0	0	36 000	0,011	51 016
hmg.gov.uk	CO	298 923	0	31 000	5 000	0	0	36 000	0,012	87 472
sfo.gov.uk	SFO	259 056	8 000	60 000	14 000	12 000	14 000	108 000	0,042	40 805
psc.gov.uk	PSC	147 229	0	3 000	9 000	0	0	12 000	0,082	9 436
stabilisationunit.gov.uk	DFID	100 128	1 000	6 000	2 000	3 000	0	12 000	0,012	0
attorneygeneral.gov.uk	AG	99 952	0	2 000	5 000	0	0	7 000	0,070	0
cps.gov.uk	CPS	0	0	0	0	0	0	0	0,000	
justice.gov.uk	MOJ		0	99 000	0	0	0	99 000	0,000	472 892
Total		564 388 350	14 098 000	22 684 000	23 798 000	24 133 000	9 714 000	94 427 000	0,017	33 523 596

Source : Data ;gov.uk, Central Government Websites, disponible sous <http://data.gov.uk/dataset/central-government-websites-2009-10>.

2.3.1.1.2. *La transparence sur les organigrammes et les rémunérations des agents publics participe également de la dynamique de transparence dans l'utilisation des deniers publics*

La question de la rémunération des agents publics revêt une sensibilité politique particulière, ce qui explique que la publication de ces informations a fait partie des priorités du gouvernement britannique :

- ◆ le *Cabinet Office*, responsable du *Civil Service*, a publié le 1^{er} juin 2010 la liste nominative et la rémunération des 174 dirigeants publics payés plus de 150 000 £ (soit 180 000 €). Le fonctionnaire le mieux rémunéré du *Civil Service* est ainsi le directeur général de l'agence *Office of Fair Trading*, l'équivalent de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ;

Tableau 12 : Salaires annuels des cinq membres du *Civil Service* les mieux rémunérés (au 1^{er} juin 2010)

Nom	Fonction	Institution	Salaire annuel (£)	Salaire annuel (€)
John Fingleton	Directeur général	<i>Office of Fair Trading</i>	275 000 à 279 999	327 381 à 333 332
David Nicholson	Directeur général du NHS	Ministère de la santé	255 000 à 259 999	303 571 à 309 523
Joe Harley	Directeur général en charge des systèmes d'information	Ministère du travail et des retraites	245 000 à 249 999	291 667 à 297 618
Sir Jock Stirrup	Directeur du personnel de défense	Ministère de la Défense	240 000 à 244 999	285 714 à 291 665
Gus O'Donnell	Secrétaire général du <i>Cabinet Office</i>	<i>Cabinet Office</i>	235 000 à 239 999	279 762 à 285 713

Source : Cabinet Office, Senior Civil Servants "high earners" salaries⁴⁵.

- ◆ le *Cabinet Office* a également publié la liste des membres de cabinets ministériels dont la rémunération est supérieure à 58 200 £ (environ 70 000 €), ainsi que le montant de leur salaire annuel. Cette liste est actualisée tous les trimestres. Est également précisé le montant global de la masse salariale des conseillers en cabinet ministériels, qui est de 4,9 M £ pour l'année budgétaire 2010/2011.

Plus généralement, l'ensemble des structures publiques ont été contraintes de publier leurs organigrammes ainsi que les grilles salariales de leurs collaborateurs :

- ◆ au 1^{er} mars 2011, près de 140 organismes publics (dont, par exemple, le FCO, le *Cabinet Office*, le *Home Office*, le *Victoria and Albert Museum*, la *British Library*) avaient rendu publics leurs organigrammes fonctionnels et nominatifs (ministères, agences, musées, hôpitaux, etc.) ;

⁴⁵ Le tableau concernant les 174 dirigeants publics membres du *Civil Service* étant rémunérés plus de 150 000£ par an est disponible sur le site du *Cabinet Office* : <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/senior-civil-servants-high-earners-salaries>.

Annexe VIII

- ◆ les rémunérations des agents publics sont également disponibles sur le site www.data.gov.uk, par organisme public et par fonction :
 - les rémunérations des hauts fonctionnaires (*senior*) des ministères et des organismes publics sont également disponibles, par fonction ou nominativement. À titre d'exemple, parmi les 110 hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur (Home Office), seuls 7 hauts fonctionnaires étaient nommément cités en relation avec leur rémunération ;
 - les rémunérations de l'ensemble des collaborateurs (*junior*) des structures publiques sont disponibles, par fonction et par grade, sans que les agents soient nommément cités.
- ◆ enfin, d'autres informations relatives à l'activité des agents publics sont disponibles, comme l'agenda des ministres, la liste détaillée des cadeaux reçus, des invitations acceptées et des voyages à l'étranger effectués par les équipes ministérielles.

2.3.1.1.3. À terme, toutes les statistiques concernant le fonctionnement des services publics devront être disponibles en ligne afin d'éclairer les choix des usagers des services publics

Les statistiques concernant le fonctionnement des services publics sont d'ores et déjà disponibles dans plusieurs domaines :

- ◆ la sécurité intérieure et la lutte contre la délinquance : les statistiques des délits et crimes commis par zone géographique sont disponibles sur le site www.data.gov.uk ;
- ◆ l'éducation : les résultats des écoles et collèges aux examens nationaux sont également disponibles ;
- ◆ la santé : des statistiques relatives aux temps d'attente ou aux taux de mortalité des hôpitaux.

À terme, l'ensemble des statistiques relatives au fonctionnement des services publics devra être rendu public.

2.3.1.2. Si aucune évaluation de ce mouvement fort de transparence n'est disponible en mars 2011, cette évolution impactera sûrement durablement l'action publique

Près d'une année après le début de ce mouvement important en faveur d'une plus grande transparence de l'utilisation des deniers publics, aucune évaluation n'est encore disponible pour mesurer son influence, au plan quantitatif ou qualitatif, sur l'action du gouvernement et sur les finances publiques. Deux principales conclusions peuvent cependant être soulignées :

- ◆ **les organismes publics concernés se sont conformés aux instructions données par le premier ministre** : au 1^{er} mars 2011, près de 5 600 bases de données publiques, de nature très variées, étaient disponibles sur le site unique de publication des données publiques, www.data.gov.uk. Les plus importants contributeurs de données publiques sont le ministère de la santé (plus de 1 000 bases de données, pour l'essentiel liées à la performance des établissements de santé), le ministère des communautés et du gouvernement local (près de 800 bases de données) et l'autorité britannique des statistiques (près de 700 bases de données) ;
- ◆ **à ce stade, l'essentiel des informations et statistiques disponibles sur le site www.data.gov.uk étaient déjà publiques, mais de manière non centralisée.** De fait, les bases de données présentes sur le site renvoient dans une majorité de cas vers les informations présentes sur les sites des institutions correspondantes.

De plus, ce mouvement de transparence accrue du fonctionnement des services publics soulève certaines questions :

- ◆ en premier lieu, se pose la **question des capacités des contribuables à exploiter correctement ces données**, livrées sous un format brut. En conséquence, le gouvernement britannique encourage les responsables de la publication de données à adopter une méthodologie commune dans la présentation des données, à travers un guide pratique⁴⁶. Par ailleurs, le gouvernement incite les ministères, de même que les développeurs de logiciels et d'applications à utiliser ces données publiques pour les rendre plus intelligibles pour les citoyens ;
- ◆ en deuxième lieu, **l'objectif explicite de moyen terme du gouvernement est de favoriser la comparaison entre les performances des différents services publics**. Dans la mesure où des statistiques concernant les temps d'attente ou les taux de mortalité dans chaque hôpital seront disponibles à terme, les usagers auront la possibilité de choisir leur fournisseur de service public en étant pleinement informés. Ceci doit entraîner, selon le gouvernement de coalition, une émulation au sein des fournisseurs de services publics et les forcer à être plus efficaces et plus efficaces pour conserver leurs usagers.

2.3.2. Ce mouvement en faveur d'une plus grande transparence vise également à mettre à la disposition du public des données publiques que des structures privées pourront réutiliser et créer ainsi de l'activité économique

Accroître la transparence de l'action publique et de l'utilisation des deniers publics ne s'inscrit pas seulement dans une démarche de redevabilité plus importante des autorités publiques à l'égard des usagers, mais également dans une dynamique de contribution à l'activité économique.

En effet, les données publiques peuvent être réutilisées par les acteurs privés afin de fournir des services au public, gratuitement ou en leur demandant une contribution :

- ◆ le gouvernement travailliste a posé les principes de la politique en faveur de la réutilisation des données publiques en 2009 ;
- ◆ le site internet www.data.gov.uk fédère actuellement les possibilités de réutilisation des données publiques ;
- ◆ le gouvernement de coalition de David Cameron envisage de nouvelles orientations afin d'accroître l'utilisation des données publiques par des acteurs privés.

2.3.2.1. La stratégie du gouvernement en matière de réutilisation des données publiques a été déterminée à l'occasion du document stratégique *Smarter Government* de 2009 et une première vague de données publiques ont été mises à la disposition du public

Le document stratégique *Smarter Government* de 2009 a initié une réflexion sur l'utilisation privée par le grand public de données publiques détenues par l'administration.

⁴⁶ Les grandes lignes de ce guide méthodologique sont consultables sur le site www.data.gov.uk : <http://data.gov.uk/blog/publish-your-data-on-datagovuk-a-simple-how-to-guide>.

Encadré 11 : La stratégie d'Open Data du rapport stratégique *Smarter Government* de 2009

Dans un premier temps, le rapport a proposé une définition de la notion de « données publiques » : des données qui ne sont pas personnelles et détenues par le gouvernement qui sont collectées ou générées au cours de son activité de fourniture du service public.

Dans un second temps, le rapport a indiqué les principes qui devraient s'appliquer à ces données :

- les données utilisées sur les sites internet gouvernementaux et les données publiques détenues par les services publics seront publiées ;
- les données personnelles, classifiées, sensibles en termes de commercialisation et les données provenant de tiers continueront à être protégées ;
- les données publiques doivent être publiées de manière à être réutilisées, dans un format réutilisable et en utilisant les standards du *World Wide Web* ;
- les données publiques devront être accessibles sur un site unique www.data.gov.uk.

Le document stratégique *Smarter Government* prévoyait un certain nombre de mesures afin de rendre public des informations et statistiques détenues par le gouvernement et les mettre à la disposition du public afin qu'elles soient réutilisées, éventuellement à des fins commerciales :

- ◆ **rendre accessibles les données topographiques et des cartes élaborées par le service national de cartographie (*Ordnance Survey*).** Cette mesure a été mise en œuvre et les données disponibles peuvent désormais être utilisées par des particuliers ou des entreprises, dès lors qu'ils acceptent les conditions d'utilisation de ces données topographiques⁴⁷ ;
- ◆ **accroître l'accès et l'utilisation aux données concernant les transports**, qui permettra de donner des informations concernant les accidents et des images de trafic pour identifier les temps de parcours ;
- ◆ **ouvrir l'accès aux données de l'organisme responsable des prévisions météorologiques (*Met Office Public Weather Service*)** pour les rendre réutilisables par les particuliers et les entreprises ;
- ◆ **développer un service en ligne d'identification des comportements anti-sociaux et des crimes et délits.** Ce site a été mis en ligne par le gouvernement de coalition : <http://www.police.uk/>. Il permet d'identifier, à partir du code postal, le nombre de meurtres, de cambriolages, de comportements anti-sociaux, et de vols dans le voisinage.

2.3.2.2. Le site internet www.data.gov.uk sert d'interface entre l'administration publique qui met à disposition les données publiques et les développeurs qui indiquent les données auxquelles ils souhaiteraient avoir accès

Une rationalisation de l'accès aux données publiques a été menée à bien, à travers la création d'un site internet unique, www.data.gov.uk, en ligne depuis janvier 2010 :

- ◆ lancé officiellement par le précédent gouvernement britannique en janvier 2010, le site www.data.gov.uk est le pivot de la stratégie de transparence de l'action publique voulue par le gouvernement de coalition de David Cameron ;
- ◆ toutes les données publiques, c'est-à-dire non personnelles et non sensibles, telles que les dépenses publiques, la liste et les performances des écoles d'une région, la cartographie des crimes et délits dans une zone géographique ou encore les performances des conseils municipaux sont rendues publiques sur un site unique. Les données qui ne sont pas disponibles peuvent être sollicitées auprès de l'organisme responsable de leur publication.

⁴⁷ Disponible sur le site de l'*Ordnance Survey* : <http://www.ordnancesurvey.co.uk/oswebsite/opendata/>.

De plus, le site www.data.gov.uk sert de point de rencontre entre l'administration et les développeurs de logiciels et d'applications utilisant des données publiques. Les échanges portent sur le format des données, les limites éventuelles des applications, ainsi que sur la promotion de différents logiciels d'exploitation des données :

- ◆ une branche du site www.data.gov.uk permet aux utilisateurs de signaler directement les difficultés rencontrées. Les demandes sont examinées, notamment pour vérifier qu'elles s'inscrivent dans le cadre législatif en vigueur, puis traitées. Les demandes peuvent être commentées et plébiscitées par d'autres utilisateurs, gagnant ainsi plus de valeur⁴⁸ ;
- ◆ les votes sont ainsi organisés pour identifier les informations que les utilisateurs souhaiteraient voir rendues publiques ;
- ◆ au 1^{er} février 2011, 1 303 votes ont été comptabilisés, sur 162 thématiques. Les services qui sont en charge du site internet se mettent ensuite en relation avec les services responsables et débloquent le cas échéant l'accès à l'information.

Au 1^{er} mars 2011, près de 5 600 bases de données étaient rendues publics sur www.data.gov.uk et près de 130 applications avaient été développées concernant principalement les données topographiques (26), les collectivités locales (12), le NHS (8), la criminalité (6) et les écoles (6).

⁴⁸ Cette branche du site internet www.data.gov.uk est disponible sur le site : <http://unlockingservice.data.gov.uk/>.

Annexe VIII

Tableau 13 : Sélection de données auxquelles les utilisateurs souhaitent avoir accès (au 1^{er} février 2011)

Informations	Autorité détentrice des informations	Commentaires	Nombre de votes
L'information sur les horaires des trains	<i>Network Rail/National Rail Enquiries</i>	Après les avoir mis gratuitement à la disposition du public, le National Rail Enquiries a retiré ces informations afin de commercialiser une application pour smartphones. La question est de savoir si cette information est publique et si oui, dans quelle mesure le National Rail Enquiries est en mesure de commercialiser cette information.	237
L'annuaire du <i>Civil Service</i>	<i>Cabinet Office</i>	Actuellement, cet annuaire n'est disponible qu'en payant une cotisation.	139
L'annuaire des codes postaux	<i>Royal Mail Group</i>	Au Royaume-Uni, le code postal n'est pas lié à une commune, mais à un quartier et obéit à des règles complexes. En conséquence, la Poste britannique met à la disposition des usagers en ligne un outil pour identifier le code postal en entrant une adresse. La requête consiste à rendre publique ces données afin de confectionner des applications.	76
La jurisprudence des tribunaux britanniques	<i>HM Court Service</i>	Dans le système de <i>common law</i> , la jurisprudence joue un rôle important. Actuellement, il n'existe pas de base de données générale permettant d'accéder à la jurisprudence des tribunaux britanniques. Une des utilisations envisagées serait de créer des systèmes d'alerte concernant des évolutions de jurisprudence sur des sujets identifiés.	63
Le référentiel national des données de transport public	<i>Department for Transport</i>	Actuellement, ces données concernant le temps de trajet entre différents points du Royaume-Uni en utilisant les moyens publics de transport (bus, métro, trains) sont disponibles que pour les autorités publiques et pour les particuliers au coût de 7 500 £. L'ouverture de ces informations permettrait de créer des applications pour éclairer des choix comme le choix d'un logement en fonction de sa proximité avec le lieu de travail, ou encore le choix de services publics (écoles, hôpitaux).	49
Les photographies des membres du Parlement	<i>Parlement</i>	Actuellement, il n'est pas permis d'utiliser les photographies des membres du parlement et des Lords présentées sur le site du parlement. La principale utilisation envisagée est d'illustrer des pages Wikipédia des membres du Parlement.	42
Santé et sécurité au travail	<i>Health and Safety Executive</i>	Actuellement, les données récoltées par l'inspection du travail (<i>Health and Safety Executive</i>) ne sont pas disponibles en ligne. L'utilisation envisagée concerne la sensibilisation des employés et des partenaires commerciaux des entreprises des risques encourus.	34
Données topographiques	<i>Ordnance Survey</i>	Les données topographiques et les cartes du service national de cartographie ne sont pas disponibles gratuitement, ce qui en empêche l'utilisation par des applications disponibles pour le grand public.	32

Source : Data.gov.uk, <http://unlockingservice.data.gov.uk/Voting/>. Les thématiques ayant donné lieu à plus de 30 votes au 1^{er} février 2011 sont présentées dans ce tableau.

2.3.2.3. Le gouvernement de coalition de David Cameron a décidé d'amplifier le mouvement en faveur de la réutilisation des données publiques, notamment à travers la création d'un organisme responsable de cette politique, la Public Data Corporation

Le premier ministre a confié à un groupe d'experts de haut niveau le pilotage de la politique d'ouverture et de publication des données publiques :

- ◆ le *Public Sector Transparency Board*, est un groupe d'experts placé au sein du *Cabinet Office* depuis juin 2010. Son rôle est de conduire la politique de transparence du gouvernement ;
- ◆ ce groupe est dirigé par Francis Maude, le ministre du *Cabinet Office*. Participent aux réunions du *Public Sector Transparency Board* Sir Tim Berners-Lee, inventeur d'internet, le professeur Nigel Shadbolt, de l'université de Southampton, un expert de l'*open data*, Tom Steinberg, fondateur de *mySociety.org* et Rufus Pollock, de l'université de Cambridge, un économiste qui a participé à la création de la Fondation pour la connaissance libre (*Open Knowledge Foundation*).

Encadré 12 : Les principes des données libres⁴⁹

Le *Public Sector Transparency Board* a adopté plusieurs principes concernant la mise à disposition du public des données publiques :

- la politique et les pratiques des données seront déterminées par le public et les entreprises qui souhaitent utiliser les données ;
- les données publiques seront publiées gratuitement dans un format réutilisable ;
- les données publiques seront publiées sous la même licence libre qui permet la réutilisation libre, y compris la réutilisation commerciale ;
- les données publiques seront disponibles et faciles à trouver grâce à un point d'accès en ligne (data.gov.uk) ;
- les données publiques seront publiées à l'aide de normes ouvertes, et suite aux recommandations pertinentes de la *World Wide Web Consortium* ;
- les données publiques qui sous-tendent les sites du gouvernement seront publiées sous forme réutilisable ;
- les données seront diffusées le plus rapidement possible après le prélèvement et avec un degré de granularité le plus fin possible ;
- les organismes publics doivent encourager activement la réutilisation de leurs données publiques ;
- les organismes publics doivent maintenir et publier des inventaires de leurs fonds de données et actualiser régulièrement leurs données.

En réalité, ces principes s'inspirent en grande partie des orientations déjà adoptées dans le document stratégique *Smarter Government* de 2009, adopté par le gouvernement travailliste de Gordon Brown. En effet, plusieurs membres du *Public Sector Transparency Board* ont déjà participé au développement de la stratégie d'ouverture de l'accès aux données publiques sous le gouvernement précédent (Sir Tim Berners-Lee et Nigel Shadbolt, notamment).

⁴⁹ Ces principes sont présentés sur la branche de data.gov.uk consacrée au *Public Sector Transparency Board* et disponibles sous : <http://data.gov.uk/blog/new-public-sector-transparency-board-and-public-data-transparency-principles>.

Afin d'accélérer la publication des données publiques, plusieurs mesures ont été prises :

- ◆ **le Cabinet Office travaille à un projet de création d'une *Public Data Corporation*** dont les objectifs seraient de rassembler les demandes de publication de données publiques et de les standardiser dans un format réutilisable par le public, de constituer un pôle de référence pour la collecte, le management, le stockage et la distribution de données. La *Public Data Corporation* sera constituée des organismes actuellement responsables de la gestion des données publiques, tels que le ministère des transports, le service de cartographie national (*Ordnance Survey*) et le service météorologique national (*Met Office*). Elle aura également pour mission de réfléchir à une politique de tarification de la mise à disposition des données. Sa mise en œuvre est prévue dans le *business plan* du *Cabinet Office* pour avril 2011⁵⁰ ;
- ◆ **des changements législatifs au *Freedom of Information Act (FOI)* sont envisagés afin d'ancrer dans la loi le droit à l'accès aux données (*Right to Data*)**. Le FOI prévoit déjà un droit d'accès des citoyens aux informations, générales et les concernant plus particulièrement, détenues par les autorités publiques. Le *Information Commissioner's Office*, une autorité indépendante (équivalent de la CNIL et de la CADA réunies), est responsable de la supervision des pratiques dans le cadre de cette réglementation. Dans le cadre de la réforme du FOI, le *Cabinet Office* travaille à l'élaboration d'un livre vert sur le droit à l'accès aux données ;
- ◆ **les particuliers et les entreprises sont invités à soumettre leurs contributions concernant les données publiques qui pourraient faire l'objet de publication (*cf. supra*)**.

Au total, le Royaume-Uni semble s'être engagé dans une politique de mise à la disposition du public d'un grand nombre de données publiques, à des fins de réutilisation. Toutefois, la question de la tarification de la mise à la disposition des données n'est pas encore totalement tranchée, entre les partisans d'une gratuité totale pour l'ensemble des données et ceux qui comptent faire contribuer les développeurs et les ré-utilisateurs des données.

2.3.3. Dans le cadre de cette politique de transparence, les citoyens sont associés aux grands choix publics, en matière de réformes concernant la modernisation de l'État et lorsqu'il s'agit d'identifier les économies budgétaires que le gouvernement devra mettre en œuvre prioritairement

La démarche de transparence accrue s'inscrit dans le cadre plus global de la recherche d'une implication plus poussée des citoyens aux décisions prises. Les consultations des citoyens en ligne se multiplient :

- ◆ en matière de simplification administrative (*cf. supra*), comme pour identifier les données publiques à rendre disponible (*cf. supra*), les usagers sont sollicités ;
- ◆ le site d'informations ministérielles et locales www.info4local.gov.uk regroupe l'ensemble des consultations sur des sujets variés : des projets de législation et de réglementation en matière environnementale, de protection des consommateurs ou de politique industrielle. À la fin de l'année 2010, une large enquête a été lancée auprès des agents publics et utilisateurs des services publics, afin de recueillir leurs idées sur les moyens de mettre en œuvre avec succès les réformes prévues dans l'administration.

Parmi les exemples de participation du public à la prise de décision publique, le *Spending Challenge* de 2010 est particulièrement emblématique, dans la mesure où il a permis de rassembler plus de 100 000 contributions en quelques mois.

⁵⁰ *Cabinet Office Business Plan for 2011/2015*, point 2.6, p.19. Le plan stratégique du *Cabinet Office* est disponible sur son site : <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/cabinet-office-business-plan.pdf>.

2.3.3.1. Dans la perspective de la consolidation budgétaire, les agents publics et les usagers des services publics ont été invités à faire part de leurs suggestions pour générer des économies budgétaires

La consultation publique du *Spending Challenge* s'est déroulée pendant l'été 2010 et a permis de réunir plus de 100 000 contributions portant sur des propositions d'économies. Le gouvernement de coalition de David Cameron a souhaité rendre le processus de la *Spending Review* de 2010 plus transparent et plus participatif. À ce titre, les agents publics et les usagers des services publics ont été invités à suggérer des pistes d'économies budgétaires, de réformes ou d'abandon de certaines politiques publiques.

Les participations des agents publics et des usagers se sont organisées selon deux calendriers distincts :

- ◆ dans un premier temps, du 24 juin 2010 au 6 juillet 2010, les agents publics (soit près de six millions d'agents) ont pu fournir leurs contributions. 63 000 propositions ont été recueillies, au sein desquelles 35 000 contributions ont été jugées conformes, c'est-à-dire qu'elles contenaient une proposition concrète d'économie. Afin de favoriser la créativité des agents publics, l'engagement a été pris de ne pas publier immédiatement ces propositions. Par la suite, ces différentes contributions ont été analysées par une équipe du ministère des finances, qui les a consolidées autour de 1 800 propositions de réformes, qui ont toutes été publiées sur le site internet dédié du *Spending Challenge* ;
- ◆ dans un second temps, du 9 juillet 2010 au 10 septembre 2010, l'ensemble des usagers des services publics a pu participer au débat. 48 000 contributions ont été suggérées, parmi lesquelles 4 000 ne correspondaient pas aux règles de modération fixées par le ministère des finances (par exemple, des propos diffamatoires, ou des renseignements personnels). Les 44 000 autres contributions ont été publiées sur le site.

2.3.3.2. Les contributions récoltées au terme de la consultation du *Spending Challenge* ont été évaluées différemment selon leur origine, ce qui a permis de procéder à un premier filtre

Les propositions émanant du secteur public ont été soumises aux ministères concernés afin d'en évaluer la pertinence. Les 1 800 propositions consolidées ont été analysées par les ministères auxquels se rattachent ces pistes d'économies⁵¹.

Les 44 000 contributions des usagers des services publics ont été soumises à des votes sur le site internet. Près de 250 000 votes ont été comptabilisés entre le 3 août et le 19 septembre 2010 et ces votes ont permis de sélectionner les 2 000 propositions recueillant le plus de soutien populaire (méthode dite du *crowd sourcing*). Une fois le vote clos, des agents du ministère des finances ont analysé ces 2 000 contributions pour identifier les propositions susceptibles de contribuer de la manière la plus pertinente au débat public sur les économies budgétaires.

2.3.3.3. Le bilan de cette démarche est positif, selon le gouvernement britannique, car la consultation a débouché sur des propositions concrètes reprises par le gouvernement et elle a favorisé l'appropriation par les citoyens des enjeux de consolidation budgétaire

Les propositions d'économies se sont traduites par des annonces de mesures concrètes et ont permis de confirmer certaines orientations du gouvernement britannique⁵².

⁵¹ La liste des propositions faites par les agents publics est disponible sur le site de la *Spending Review* : http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_spendingchallenge.htm.

Parmi les mesures suggérées par les participants et directement reprises par le gouvernement britannique figurent :

- ◆ la suppression de l'obligation des structures de gestion locales du NHS (*Primary Care Trusts*) de fournir à chaque ménage une copie papier du guide des services du NHS, ce qui génère une économie de 2,5 M £ par an ;
- ◆ l'arrêt de l'envoi de lettres hebdomadaires pour confirmer le paiement de certaines prestations sociales (aide de retour à l'emploi, primes de formation), ce qui permet d'économiser 3 M £ par an ;
- ◆ la réduction des coûts des publications internes de l'administration, conduisant ainsi à une économie de 0,5 M £ la première année et 0,25 M £ les années suivantes.

De plus, les contributions au *Spending Challenge* ont permis de valider et de confirmer certaines orientations envisagées par le gouvernement afin de réduire les dépenses publiques :

- ◆ la réforme des allocations familiales universelles. Désormais, les allocations seront versées sous condition de ressources. Certaines primes distribuées jusqu'ici par le gouvernement central seront dorénavant gérées au niveau local afin de s'adapter au mieux au contexte familial ;
- ◆ la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, à travers un renforcement des moyens alloués au contrôle fiscal et à la lutte contre la fraude (900 M £ supplémentaires), ce qui permettra de générer des recettes fiscales supplémentaires estimées à 7 Md £ d'ici 2014.

Le ministère des finances a estimé à près de 20 000 £ le coût du développement et de la maintenance du site *Spending Challenge* et a indiqué que l'analyse des propositions avait été effectuée avec des budgets existants.

Au total, la démarche d'associer les citoyens aux choix d'économies budgétaires a non seulement permis d'identifier des pistes de réforme, elle a également favorisé l'appropriation des enjeux de la consolidation budgétaire à travers les débats suscités dans l'opinion publique.

⁵² Le détail des contributions ayant été reprises par le gouvernement est disponible sur le site de la *Spending Review* : http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_spendingchallenge_ideas_taken_fwd.htm.

3. Rythmée par la programmation pluriannuelle des finances publiques à travers les processus de *Spending Reviews*, la mesure de la performance et de l'efficacité du secteur public sous-tend la dynamique de réforme de l'État au Royaume-Uni

La mesure de la performance, à travers les audits d'efficacité (audits *value for money*) conduits par l'équivalent de la cour des comptes britannique, le National Audit Office (NAO) et, depuis 2005, les revues de programme (*Capability Reviews*), informe le processus de budgétisation pluriannuel (*Spending Reviews*).

3.1. L'évaluation *ex post* de la performance des politiques publiques repose à la fois sur les audits *value for money* et depuis 2005 sur les *Capability Reviews*, qui cherchent renforcer la dimension de qualité du service public et de stratégie dans l'évaluation des politiques publiques

L'évaluation et le suivi de la performance des politiques publiques sont effectués par l'institution indépendante du NAO, sous l'angle de l'efficacité financière des politiques publiques, mais aussi en interne, par l'administration, à travers les revues de programmes (*Capability Reviews*), qui analysent la qualité du service public et la stratégie des responsables des politiques publiques.

3.1.1. Près de 200 agents du National Audit Office travaillent chaque année aux 60 audits *value for money* qui visent à évaluer l'efficacité, l'économie et l'efficacité des politiques publiques au Royaume-Uni et qui génèrent des économies budgétaires

À travers les audits *value for money* conduit par le NAO depuis les années 1980, les politiques publiques sont évaluées régulièrement au regard de leur efficacité, de leur économie et de leur efficacité.

Le *National Audit Act* de 1983 a apporté trois changements dans les pratiques d'évaluation réalisées par le NAO :

- ◆ une extension du périmètre des organisations soumises à l'évaluation : les audits *value for money* peuvent être entrepris dans toute organisation où de l'argent public est dépensé (par exemple, les organismes dépendants du NHS et les universités) ;
- ◆ une extension du champ d'évaluation : les audits *value for money* ne concernent plus seulement la régularité de la dépense, mais aussi l'efficacité, l'économie et l'efficacité ;
- ◆ enfin, les rapports du NAO sont adressés systématiquement à la commission de contrôle des comptes publics de la chambre basse britannique, le *Public Account Committee*.

Le NAO dispose d'un nombre important d'agents mobilisés sur les audits *value for money*, ce qui lui permet de conduire près de 60 audits *value for money* par an, afin notamment de souligner les pratiques exemplaires :

- ◆ sur un total de près de 800 agents (en majorité des experts comptables), le NAO mobilise chaque année 200 agents sur les audits *value for money*. Sur un total de 475 audits financiers annuels en 2009/2010, près de 60 ont été consacrés à des audits *value for money* ;
- ◆ à l'occasion des audits *value for money*, le NAO dénonce les dysfonctionnements et met également en valeur les pratiques exemplaires. Ces rapports font l'objet de débats au sein du parlement et sont adressés aux ministres responsables des politiques publiques, qui sont tenus de répondre aux observations effectuées.

L'objectif du NAO de générer 10 £ d'économies budgétaires pour chaque livre dépensée sur son budget de fonctionnement a été dépassé en 2009/2010, avec 890 M £ d'impact budgétaire de ses audits ⁵³ :

- ◆ à travers ses audits financiers et ses audits *value for money*, le NAO est parvenu à atteindre 890 M £ d'économies budgétaires en 2009/2010, en progression par rapport à 2008/2009, avec 768 M £ ;
- ◆ ces économies proposées par le NAO et adoptées par les ministères concernent notamment des pratiques d'achats des ministères plus efficaces, une meilleure gestion de la dette par les organismes publics ou la réduction des charges administratives pour les entreprises.

3.1.2. Introduites en 2006, les *Capability Reviews*, qui ont eu pour objectif d'analyser la stratégie, le pilotage et la contribution des politiques publiques à l'amélioration du service public, sont parvenues à contribuer à la modernisation des ministères, mais leur impact sur la progression de l'efficacité des politiques publiques n'a pas été démontré

3.1.2.1. Les revues de programmes (*Capability Reviews*) ont été lancées en 2006 en tant qu'instruments au service de la modernisation de l'administration centrale et visent à améliorer la prestation de services publics à travers une réflexion sur les capacités des ministères

Les *Capability Reviews* ont pour objectif d'évaluer la capacité des services en charge de politiques publiques à répondre aux défis présents et à venir de la prestation de services publics. Les trois objectifs fixés aux *Capability Reviews* sont ainsi :

- ◆ améliorer la capacité de l'administration centrale de répondre aux objectifs de prestation des services publics (*delivery objectives*) et à être équipés pour les défis de demain ;
- ◆ assurer les citoyens et les ministres que le pilotage de l'administration publique est suffisamment aboutie pour permettre d'imprimer une stratégie aux services ministériels ;
- ◆ accompagner les ministères pour les aider à se positionner sur des développements de long terme de la prestation de services publics.

Dans ce cadre, les revues constituent une évaluation de la capacité des ministères conduites par un groupe restreint d'experts et d'auditeurs externes, sur la base d'un modèle de référence qui permet d'identifier les progrès effectués par les services des ministères⁵⁴ :

- ◆ avec le soutien méthodologique de l'équipe responsable des *Capability Reviews* au sein du *Cabinet Office (Capability Reviews Team)*, les revues sont conduites par un groupe restreint d'experts et à des auditeurs externes ;
- ◆ les revues portent sur dix champs compris dans trois grands domaines : pilotage (*leadership*), stratégie et qualité du service rendu ;

⁵³ *National Audit Office (2010): Annual Report for 2009/2010*. Disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/1011/nao_annual_report_2010.aspx.

⁵⁴ Le guide méthodologique de référence des *Capability Reviews* est disponible sur le site du *Civil Service* : http://www.civilservice.gov.uk/Assets/Model%20report%20final_tcm6-8282.pdf.

Graphique 13 : Les dix indicateurs des audits de capacités



Source : Site du Civil Service : <http://www.civilservice.gov.uk/about/improving/capability/index.aspx>.

- ◆ pour chaque champ, une note comprise entre zéro (sérieuses préoccupations sur les capacités actuelles, symbolisée par la couleur rouge) et quatre (point fort, symbolisée par la couleur verte) est attribuée sur chacun des points examinés ;
- ◆ une fois le tableau de bord déterminé et les priorités de développement identifiées, le ministère audité propose un plan d'action permettant d'atteindre les objectifs fixés ;
- ◆ une deuxième vague d'audits a été conduite entre 2008 et 2009 afin d'évaluer les progrès accomplis par chaque ministère.

Graphique 14 : Exemple du tableau de bord de la *Capability Review* de 2007 pour le ministère des affaires étrangères (FCO)

Leadership			
L1	Set direction		Urgent development area
L2	Ignite passion, pace and drive		Well placed
L3	Take responsibility for leading delivery and change		Development area
L4	Build capability		Development area

Strategy			
S1	Focus on outcomes		Development area
S2	Base choices on evidence		Well placed
S3	Build common purpose		Well placed

Delivery			
D1	Plan, resource and prioritise		Urgent development area
D2	Develop clear roles, responsibilities and business model(s)		Development area
D3	Manage performance		Well placed

Source : *Capability Reviews, Tranche 3: Findings and common themes Civil Service – Strengths and challenges*. Disponible sur le site du Civil Service : http://www.civilservice.gov.uk/Assets/Tranche_3_summary_tcm6-1074.pdf.

3.1.2.2. Si le premier cycle de revues en 2006/2007 a permis d'identifier les points forts et les pistes d'amélioration pour chaque ministère, le deuxième cycle de revues conduit en 2008/2009 démontre les progrès accomplis dans les ministères pour renforcer leurs capacités de répondre aux défis à venir

Les résultats du premier cycle de *Capability Reviews*, en trois vagues, ont permis d'identifier les forces et les faiblesses de chaque ministère au regard des indicateurs prévus par la méthodologie des *Capability Reviews* :

- ◆ les 17 ministères représentant 90 % de la fonction publique ont fait l'objet d'une revue au cours du premier cycle de juillet 2006 à décembre 2007 ;
- ◆ sur les 170 champs de compétence examinés (soit dix par ministère), 2/3 se sont vu attribuer une note inférieure à trois (jaune ou rouge) et un quart une note de 2 soit « développements urgents » (jaune).

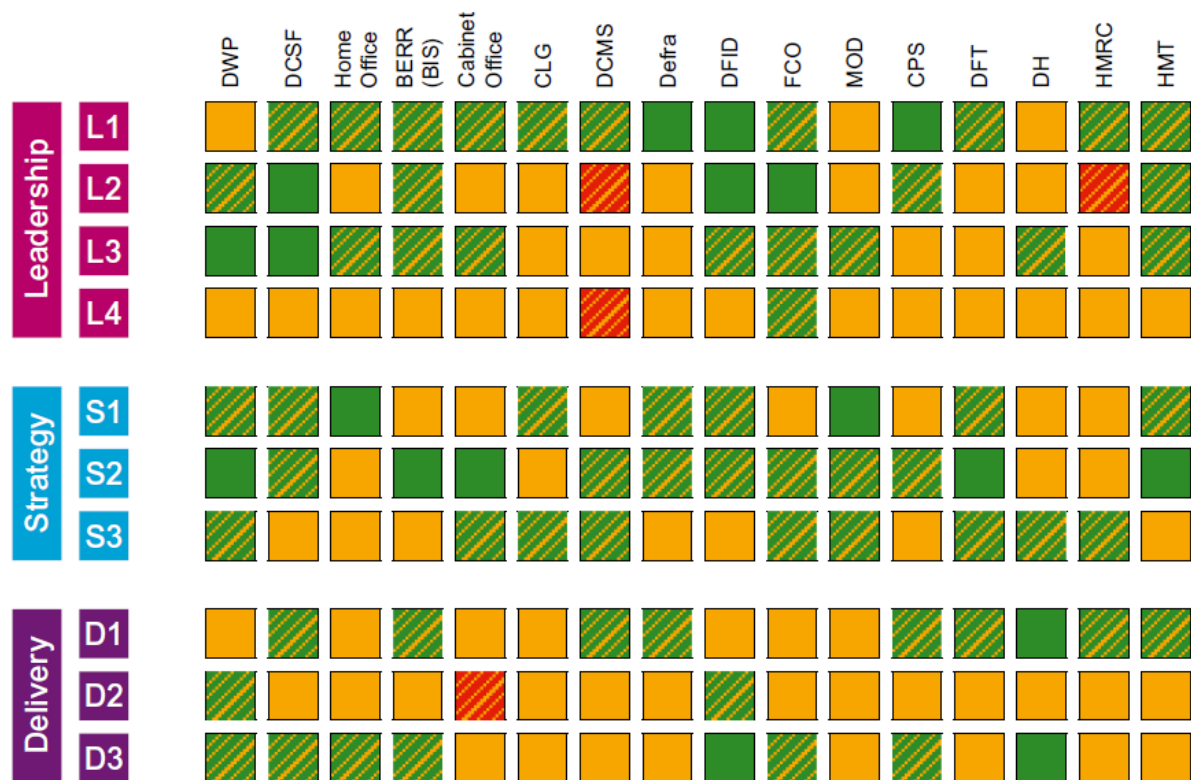
Graphique 15 : Résultats de la première vague des *Capability Reviews* (2007)



Source : *Capability Reviews*, Tranche 3 : *Findings and common themes Civil Service – Strengths and challenges*. Disponible sur le site du Civil Service : http://www.civilservice.gov.uk/Assets/Tranche_3_summary_tcm6-1074.pdf.

Légende : DCA : ministère des affaires constitutionnelles ; DWP : ministère des affaires sociales ; DFES : ministère de l'éducation ; Home Office : ministère de l'intérieur ; BIS : ministère de l'économie ; CLG : ministère des communautés et du gouvernement local ; DCMS : ministère de la culture et des sports ; Defra : ministère de l'agriculture ; DFID : ministère de l'aide internationale ; FCO : ministère des affaires étrangères ; MOD : ministère de la défense ; CPS : services du procureur ; DH : ministère de la santé ; HMRC : administration fiscale ; HMT : ministère des finances.

Afin d'évaluer les progrès accomplis par les ministères, un deuxième cycle de revues de programme a été conduit entre juillet 2008 et juillet 2009, qui a permis d'identifier des progrès importants de la part des ministères audités, dans toutes les dimensions des *Capability Reviews*.

Graphique 16 : Résultats de la deuxième vague de *Capability Reviews* (2009)

Source : *Capability Reviews, Tranche 3 : Findings and common themes Civil Service – Strengths and challenges*. Disponible sur le site du Civil Service : http://www.civilservice.gov.uk/Assets/Tranche_3_summary_tcm6-1074.pdf.
Légende : DCA : ministère des affaires constitutionnelles ; DWP : ministère des affaires sociales ; DFES : ministère de l'éducation ; Home Office : ministère de l'intérieur ; BIS : ministère de l'économie ; CLG : ministère des communautés et du gouvernement local ; DCMS : ministère de la culture et des sports ; Defra : ministère de l'agriculture ; DFID : ministère de l'aide internationale ; FCO : ministère des affaires étrangères ; MOD : ministère de la défense ; CPS : services du procureur ; DH : ministère de la santé ; HMRC : administration fiscale ; HMT : ministère des finances.

3.1.2.3. Toutefois, le NAO a considéré que l'efficacité et l'efficience des *Capability reviews* ne pouvaient être clairement démontrées au regard des résultats disponibles de la part des ministères et a recommandé plusieurs réorientations de ces exercices

L'évaluation conduite par le NAO des *Capability Reviews* en 2009 a démontré qu'en dépit des changements induits par le processus de revue des programmes, l'efficacité des audits menés à contribuer à la modernisation des ministères et à la réduction des dépenses publiques n'était pas établie⁵⁵.

En premier lieu, le NAO a constaté à travers son évaluation de 2009 que les *Capability Reviews* avaient impacté le fonctionnement des ministères concernés :

- ◆ la nécessité de répondre aux points d'amélioration identifiés par les revues de programme a bien été identifiée par les ministères qui ont tous nommé un directeur responsable du changement organisationnel ;
- ◆ la majorité des ministères a profondément remodelé l'organisation de ses structures dirigeantes afin d'améliorer le pilotage et la gouvernance des services ;

⁵⁵ National Audit Office (2009) : *Assessment of the Capability Review Programme*. Disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/0809/capability_review_programme.aspx.

Annexe VIII

- ◆ toutefois, 11 ministères sur 17 souhaiteraient un accompagnement plus poussé par le *Cabinet Office* pour mettre en place des réformes concernant leur pilotage et l'amélioration de la qualité du service rendu.

En deuxième lieu, l'impact des *Capability Reviews* sur la performance et les capacités des ministères n'est pas directement mesurable :

- ◆ les ministères ne sont pas en mesure de distinguer l'impact des *Capability Reviews* sur la performance d'autres programmes de réforme qu'ils ont eux-mêmes engagé par ailleurs. De même, le fait que les agences exécutives ne sont pas couvertes par les *Capability Reviews* ne permet pas de juger de l'impact global des revues de programmes sur la performance du secteur public ;
- ◆ les progrès mesurés entre les deux cycles de revues témoignent de progrès accomplis en matière d'amélioration des capacités, mais non pas de la performance, de la qualité du service rendu ou encore de l'efficacité à atteindre les objectifs ;
- ◆ le NAO a noté que les *Capability Reviews* encourageaient à la fois la coopération entre les ministères (par exemple, la mutualisation de bonnes pratiques de gestion), mais les plaçaient en même temps dans une dynamique de comparaison, voire de compétition ;

En troisième lieu, le NAO n'est pas en mesure d'évaluer l'efficacité (*value for money*) des *Capability reviews*, pour deux raisons :

- ◆ d'une part, si les coûts des revues de programmes sont connus pour le *Cabinet Office* (5,5 M £ pour le premier cycle), les coûts de ces audits pour les ministères ne sont pas identifiés ;
- ◆ d'autre part, l'impact sur les économies budgétaires des audits n'est pas quantifiable à ce stade.

En conclusion, le NAO propose plusieurs réorientations des *Capability Reviews* afin de les faire contribuer plus activement à l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques :

- ◆ une stratégie de plus long terme des *Capability Reviews* devrait être adoptée, au-delà de l'approche relativement itérative qui a été adoptée par le *Cabinet Office* ;
- ◆ une liaison plus grande entre la stratégie, l'efficacité et l'efficacité devrait être effectuée, les revues de programme ne s'intéressant dans le cadre des deux premiers cycles pas suffisamment à la capacité des ministères à atteindre leurs objectifs et des résultats concrets. De même, le champ d'analyse des revues doit être élargi aux agences exécutives qui ont la charge de la mise en œuvre de politiques publiques ;
- ◆ afin de progresser dans le développement des capacités de chaque ministère, des éléments de comparaison avec d'autres organismes, publics ou privés, devraient pouvoir être mis en place, de même que les transferts de bonnes pratiques.

3.2. La stratégie pluriannuelle des finances publiques des *Spending Reviews* est liée à la définition d'objectifs dans le cadre des *Public Service Agreements* (PSA), mais cette mesure de la performance a rencontré de nombreuses critiques qui ont abouti à sa remise en cause par le gouvernement de coalition de David Cameron

3.2.1. Depuis 1998, les accords du secteur public (*Public Service Agreements*) lient la définition d'objectifs et l'évaluation de la performance à la programmation pluriannuelle des finances publiques britannique des *Spending Reviews*

La *Spending Review* est une revue des dépenses publiques triennale conduite, tous les deux ans, par *HM Treasury* qui définit, à travers les *Public Service Agreements* (PSA), les principales améliorations que le secteur public doit mener à bien avec les ressources mises à sa disposition.

3.2.1.1. Introduites en 1988, les *Spending Reviews* fixent les plafonds de ressources et de dépenses par ministère et tracent les perspectives pluriannuelles des finances publiques

Les *Spending Reviews* (revues des dépenses publiques) ont débuté en 1988 et visent à encadrer l'évolution des finances publiques pour trois années :

- ◆ réalisées tous les deux ans, les *Spending Reviews* portent sur trois ans : la première année est confirmée (dernière année de la précédente *Spending Review*) et les deux dernières années sont déterminées. Par exemple, la *Spending Review* de 2007 a confirmé les dépenses publiques de l'exercice budgétaire 2008/2009 et fixe celles des années budgétaires 2009/2010 et 2010/2011 ;
- ◆ les *Spending Reviews* fixent pour chaque ministère les plafonds de ressources et de dépenses (*Departmental expenditure limit*) pour les trois prochaines années. Il s'agit de plafonds intangibles, même si les crédits non dépensés peuvent être reportée d'une année sur l'autre.

Précédemment à la *Spending Review* de 2010, cinq exercices ont été menés depuis 1998, y compris les deux *Comprehensive Spending Review* de 1998 et 2007 qui ont constitué un exercice de plus grande ampleur, par la profondeur des investigations :

- ◆ en 1998, la *Comprehensive Spending Review* pour 1999/2000 à 2001/2002 ;
- ◆ en 2000, la *Spending Review* pour 2001/2002 à 2003/2004 ;
- ◆ en 2002, la *Spending Review* pour 2003/2004 à 2005/2006 ;
- ◆ en 2004, la *Spending Review* pour 2005/2006 à 2007/2008 ;
- ◆ en 2007, la *Comprehensive Spending Review* pour 2008/2009 à 2010/2011.

Les *Spending Reviews* ne constituent pas en tant que tel un exercice de consolidation budgétaire, même si elles contiennent systématiquement des mesures d'économies pour diminuer les coûts de fonctionnement de l'administration centrale :

- ◆ ainsi, les *Spending Reviews* de 1998, 2000, 2002 et 2004 ont ciblé certaines augmentations significatives de ressources pour les priorités du gouvernement travailliste (par exemple, en matière d'éducation ou de justice) ;

- ◆ elles contiennent également des mesures d'économies budgétaires, sous l'angle de l'efficience accrue :
 - à titre d'exemple, la *Spending Review* de 2004 contenait un programme d'efficience (*Efficiency Programme*) dont l'objectif est de réduire de les coûts de gestion de l'administration publique de 20 Md £ d'ici 2007/2008. Les plans d'économies correspondant ont trouvé leur source dans le rapport confié à Sir Peter Gershon (*Releasing resources to the front line : independent review of public sector efficiency*⁵⁶) ;
 - la *Comprehensive Spending Review* de 2007 a poursuivi dans cette direction en reprenant la notion de *Value for money (VFM)*, qui diffère légèrement de la notion d'efficience au sens du rapport Gershon. D'une part, alors que les gains d'efficience du rapport Gershon n'étaient pas directement des économies budgétaires (« non-cashable »), les économies VFM sont immédiatement « monétisables ». D'autre part, les économies VFM ne concernent pas seulement les coûts de fonctionnement de l'État, mais aussi des dépenses d'intervention ; les gains d'efficience dans le programme Gershon devaient être directement réinvestis dans les services aux usagers (*front line*), alors que les économies VFM sont des économies budgétaires nettes. L'objectif global d'économies VFM a été fixé 26 Md £ en 2007, puis relevé à 35 Md £ à l'horizon de 2010/2011 dans le budget d'automne de 2008 ;
- ◆ par contraste avec les précédents exercices, la *Spending Review* de 2010 du gouvernement de coalition de David Cameron vise expressément une réduction globale de la dépense publique de 81 Md £, en réduisant les coûts de fonctionnement de l'État et en réduisant les dépenses d'intervention.

3.2.1.2. Les *Spending Reviews* s'accompagnent depuis 1998 de programmes stratégiques de performance, les *Public Service Agreements (PSA)*

Introduits par le gouvernement travailliste de Tony Blair, les *Public Service Agreements (PSA)* lient l'évaluation de la performance à la budgétisation pluriannuelle prévue par la *Spending Review*. Les PSA ont été mis en place en 1998 afin de promouvoir l'amélioration de la performance de l'administration publique autour de la définition d'objectifs et d'indicateurs quantifiables permettant de mesurer la performance des services publics. Les PSA sont négociés entre les ministères et le HM Treasury en même temps que les *Spending Reviews*, pour une période de trois ans.

Depuis 1998, les PSA ont progressivement évolué pour rationaliser le nombre d'indicateurs, les orienter plus vers les résultats et développer une approche interministérielle :

- ◆ le nombre de cibles et d'indicateurs ont été réduits progressivement, passant de 560 dans le cadre de la *Spending Review* de 1998 à 106 dans la *Spending Review* de 2004, avec une légère progression dans la dernière *Spending Review* de 2007 ;

⁵⁶ Le rapport de Sir Peter Gershon publié en 2004 est disponible sur le site de l'agence britannique OGC : http://www.ogc.gov.uk/documents/Releasing_resources_to_frontlines.pdf.

Tableau 14 : Nombre d'objectifs et d'indicateurs des *Spending Reviews* de 1998 à 2007

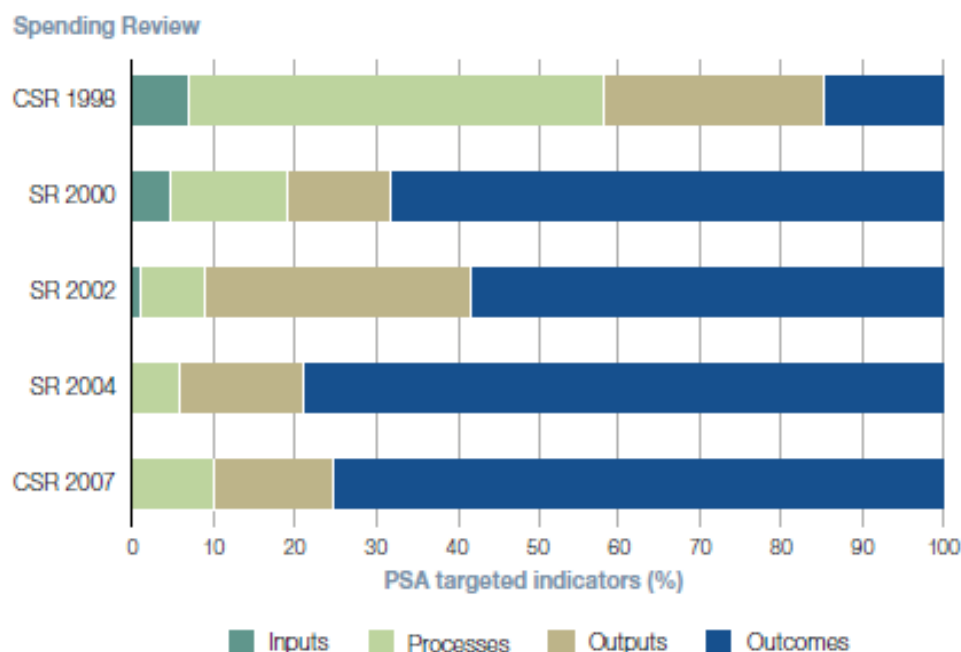
Comprehensive Spending Review (CSR)/Spending Review (SR)	Total number of targets/indicators	Number of specific targets	Specific targets as percentage of total targets/indicators (%)
CSR 1998 (1999-2002)	560	305	55
SR 2000 (2001-2004)	160	84	53
SR 2002 (2003-2006)	127	71	56
SR 2004 (2005-2008)	106	56	53
CSR 2007 (2008-2011)	152	40	26

NOTES

- 1 PSAs were supported by indicators in CSR 2007 and by targets in the previous CSR and SRs.
- 2 The Treasury defined a 'specific target' as a minimum or maximum level an indicator has to fall or rise to within a specified time frame.
- 3 In CSR07 there were 152 indicators but indicator four for PSA12 used two distinct data systems.

Source : NAO (2010) : *Taking the measure of government performance*, juillet 2010. Disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/1011/government_performance.aspx.

- ◆ **en parallèle, les indicateurs quantitatifs ont laissé place à des indicateurs mesurant plutôt le « succès » d'une politique.** Si les indicateurs quantitatifs (par exemple, le nombre de logements sociaux rénovés) ont le mérite d'une plus grande clarté et transparence, ils ont été critiqués comme étant trop orientés vers des *outputs* (indicateurs d'activité) plutôt que vers des *outcomes* (résultats des services rendus) ;

Graphique 17 : Nature des objectifs et indicateurs des *Spending Reviews* de 1998 à 2007

NOTE

The figure shows that the proportion of PSA targets/indicators that are outcome measures has increased between CSR 1998 and CSR 2007.

Source : NAO (2010) : *Taking the measure of government performance*, juillet 2010. Disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/1011/government_performance.aspx.

- ◆ les PSA ont évolué depuis 2007 vers des stratégies interministérielles, visant à fédérer l'action des ministères autour de la réalisation d'une mission prioritaire. Chaque PSA est sous-tendu par un plan ministériel centré sur les résultats (*Delivery Plan*), dans lequel chaque ministère définit les modalités de mise en œuvre et de réalisation des objectifs fixés dans les PSA.

Les derniers PSA adoptés l'ont été dans le cadre de la *Spending Review* de 2007, pour la période 2008/2011⁵⁷. Il s'agit de 30 plans, regroupés autour de cinq objectifs : un objectif général, qui vise à répondre à la crise économique (« aider les citoyens et les entreprises à sortir de la crise économique rapidement et plus forts, afin de soutenir la croissance et la prospérité de long terme »), ainsi que quatre objectifs qui déterminent les priorités du gouvernement britannique en matière d'équité, de qualité de vie, de développement des communautés et d'action internationale.

Tableau 15 : Les objectifs des 30 PSA adoptés en 2007 pour la période 2008/2011

Priorités	Objectifs des PSA
Aider les citoyens et les entreprises à sortir de la crise économique rapidement et plus forts, afin de soutenir la croissance et la prospérité de long terme	Augmenter la productivité du Royaume-Uni
	Améliorer les compétences de la population
	Assurer une immigration contrôlée et juste dans l'intérêt de la croissance britannique
	Promouvoir une science et une innovation de premier rang
	Organiser un système de transports au service de la croissance économique
	Créer un environnement réglementaire propice aux affaires
	Améliorer la performance économique des régions anglaises et réduire le différentiel de croissance entre les régions
	Maximiser les opportunités d'emploi pour tous
	Améliorer l'offre de long terme de logement et son accessibilité
Équité et opportunité pour tous	Diviser par deux le nombre d'enfants dans la pauvreté en 2010/2011 afin d'éliminer la pauvreté infantile en 2020
	Améliorer les résultats scolaires de tous les enfants et les jeunes
	Réduire le différentiel entre les résultats scolaires des jeunes défavorisés et leurs pairs
	Augmenter le nombre de jeunes qui ont une trajectoire de réussite
	S'attaquer aux difficultés que rencontrent les individus en raison de leur sexe, race, handicap, âge, orientation sexuelle, religion ou croyance
	Augmenter la proportion d'adultes exclus dans des logements et emplois sociaux
Une meilleure qualité de vie pour tous	Améliorer la santé et le bien être des enfants et des jeunes
	Améliorer la sécurité des enfants et des jeunes
	S'attaquer à la pauvreté et promouvoir une plus grande autonomie
	Promouvoir de meilleures conditions sanitaires et de bien être pour tous
	Assurer une meilleure couverture des prestations sociales pour tous
	Réussir les Jeux Olympiques et Paraolympiques et favoriser l'accès au sport des jeunes
Des communautés plus fortes	Construire des communautés plus soudées, plus capables et plus actives
	Améliorer la sécurité des communautés
	Rendre la justice plus effective, plus transparente et plus réactive pour les victimes et le public
	Réduire le dommage causé par l'alcool et les drogues
	Réduire le risque lié au terrorisme international pour le Royaume-Uni et ses intérêts dans le monde
Un monde plus sûr, plus juste et plus	Être moteur dans le combat contre le réchauffement climatique
	Assurer un environnement naturel sain pour aujourd'hui et pour le futur

⁵⁷ La présentation des PSA 2008/2011 est disponible dans les archives du *HM Treasury* : http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/pbr_csr07_psaindex.htm.

Annexe VIII

Priorités	Objectifs des PSA
durable	Réduire la pauvreté dans les pays défavorisés à travers les objectifs du millénaire
	Réduire l'impact des conflits à travers des efforts internationaux et propres au Royaume-Uni

Source : Site des PSA 2007. Disponible dans les archives de HM Treasury : http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/pbr_csr07_psaindex.htm.

3.2.2. Si la méthodologie de suivi des objectifs fait l'objet de critiques pour les *Spending Review* comme pour les PSA, le processus de *Spending Review* a été confirmé dans son principe alors que les PSA ont été abandonnés par le gouvernement de coalition de David Cameron

3.2.2.1. Si les objectifs de gains d'efficience ambitieux des *Spending Reviews* n'ont pas pu être systématiquement mesurés de manière transparente et robuste, ce processus de budgétisation pluriannuelle a été conforté par le gouvernement de coalition de David Cameron

3.2.2.1.1. L'exercice de *Spending Review* n'a pas été remis en cause sur le fond, mais sous l'angle de la capacité des ministères à documenter de manière suffisamment objective et robuste les résultats et les gains d'économies annoncés.

Ainsi, la mesure des gains d'efficience affirmés par le gouvernement britannique dans le cadre du programme d'efficience adopté dans la *Spending Review* de 2004 a fait l'objet de critiques de la part du NAO en raison du manque de robustesse de la mesure des gains obtenus :

- ◆ l'objectif global du programme d'efficience était de générer des gains d'efficience de 21,5 Md £ entre 2004 et 2008, afin de les réinvestir dans la prestation des services publics (*front line*). Un objectif secondaire de réduction du nombre d'agents publics employés dans les ministères centraux de 84 000 à l'horizon de 2008 ;
- ◆ le budget d'automne de 2008 a présenté le rapport final du programme d'efficience. Le gouvernement britannique a ainsi annoncé que l'objectif de 21,5 Md £ avait été atteint et dépassé, avec un total de 26,5 Md £ de gains d'efficience et une réduction de plus de 86 700 agents publics⁵⁸ ;
- ◆ toutefois, les rapports de le NAO sur le programme d'efficience ont mis en évidence des doutes quant à la transparence et à la robustesse des gains annoncés par le gouvernement. Dans le cadre de son évaluation à mi-parcours de 2007 sur les 13,3 Md £ de gains d'efficience indiqués par le gouvernement, le NAO estime que seuls 26 % représentent effectivement un gain d'efficience, 51 % représentant de l'efficience accrue, mais sans possibilité de mesurer concrètement ces gains et pour 23 % des mesures les informations fournies par le gouvernement ne permettent pas de conclure à de réels gains d'efficience⁵⁹.

⁵⁸ Le budget d'automne de 2008 (*Pre Budget*) est disponible sur le site des archives du HM Treasury : http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407010852/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr08_complereport_1721.pdf.

⁵⁹ Le rapport à mi-parcours du NAO de 2007 sur le programme d'efficience de la *Spending Review* de 2004 est disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/0607/the_efficiency_programme_a_se.aspx.

De même, le NAO a émis de sérieux doutes sur la capacité du gouvernement à atteindre les objectifs d'économies VFM de 35 Md £ dans le cadre de la *Comprehensive Spending Review* de 2007 :

- ◆ **fin 2009, c'est-à-dire à mi parcours de la *Comprehensive Spending Review* de 2007, seul un ministère avait atteint 50 % de ses objectifs de réduction** des coûts de fonctionnement. Selon le NAO, cet état de fait interroge sur la capacité du gouvernement dans son ensemble à atteindre l'objectif global de réduction de 35 Md £ ;
- ◆ après avoir audité près de 2,8 Md £ d'économies annoncées au sein des ministères responsables de près de 40 % de l'ensemble des économies au sein de l'administration centrale, le NAO a conclu que seuls 38 % représentaient de réelles économies objectivables, 44 % des économies avec certains doutes et 18 % des économies annoncées ne pouvaient être qualifiées de réelles économies ou étaient manifestement surévaluées⁶⁰.

3.2.2.1.2. Dès lors qu'il n'a pas été remis en cause sur le fond, le processus de Spending Review a été reconduit par le gouvernement de coalition de David Cameron, avec un objectif ambitieux de réduction de 81 Md £ des dépenses publiques à l'horizon de 2014/2015

Élaborée en 2010 pour détailler les objectifs de réalisation d'économies budgétaires annoncés dans le budget d'urgence adopté en juin 2010, la *Spending Review* de 2010 prévoit un effort de réduction des dépenses de 81 Md £ à l'horizon de 2014/2015.

En premier lieu, les dépenses des ministères devront être réduites de 8,3 % (en volume) sur la période, même si les ministères sont inégalement mis à contribution :

- ◆ en effet, deux postes sont particulièrement privilégiés, à savoir le système de santé (NHS : augmentation de 1,3 % en termes réels sur la période) et l'aide publique au développement (augmentation de 37 % en volume pour atteindre l'objectif de 0,7 % du PNB) ;
- ◆ d'autres ministères sont plus concernés par la réduction des dépenses : il s'agit notamment du *HM Treasury* (-33 %), du ministère de l'agriculture (-29 %) et du ministère de l'économie (-25 %).

Hors secteurs « sanctuarisés », la réduction des dépenses courantes des ministères est de 19 %.

⁶⁰ Le rapport à mi-parcours du NAO de 2009 sur le programme VFM de la *Spending Review* de 2007 est disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/1011/vfm_savings_compendium.aspx.

Annexe VIII

Tableau 16 : Objectifs de réduction des dépenses courantes des ministères britanniques dans le cadre de la *Spending Review* de 2010

	£ billion					Per cent
	Baseline ²	Plans				Cumulative real growth
	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	
Departmental Programme and Administration Budgets						
Education ³	50.8	51.2	52.1	52.9	53.9	-3.4
NHS (Health)	98.7	101.5	104.0	106.9	109.8	1.3
Transport	5.1	5.3	5.0	5.0	4.4	-21
CLG Communities ⁴	2.2	2.0	1.7	1.6	1.2	-51
CLG Local Government ⁵	28.5	26.1	24.4	24.2	22.9	-27
Business, Innovation and Skills	16.7	16.5	15.6	14.7	13.7	-25
Home Office ⁶	9.3	8.9	8.5	8.1	7.8	-23
Justice	8.3	8.1	7.7	7.4	7.0	-23
Law Officers' Departments	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	-24
Defence	24.3	24.9	25.2	24.9	24.7	-7.5
Foreign and Commonwealth Office	1.4	1.5	1.5	1.4	1.2	-24
International Development	6.3	6.7	7.2	9.4	9.4	37
Energy and Climate Change	1.2	1.5	1.4	1.3	1.0	-18
Environment, Food and Rural Affairs	2.3	2.2	2.1	2.0	1.8	-29
Culture, Media and Sport ⁷	1.4	1.4	1.3	1.2	1.1	-24
Olympics ⁸	-	0.1	0.6	0.0	-	-
Work and Pensions	6.8	7.6	7.4	7.4	7.6	2.3
Scotland ⁹	24.8	24.8	25.1	25.3	25.4	-6.8
Wales ⁹	13.3	13.3	13.3	13.5	13.5	-7.5
Northern Ireland ⁹	9.3	9.4	9.4	9.5	9.5	-6.9
HM Revenue and Customs	3.5	3.5	3.4	3.4	3.2	-15
HM Treasury	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	-33
Cabinet Office ¹⁰	0.3	0.4	0.3	0.2	0.4	28
Single Intelligence Account ¹¹	1.7	1.7	1.7	1.7	1.8	-7.3
Small and Independent Bodies ¹²	1.8	1.8	1.6	1.5	1.4	-27
Reserve	2.0	2.3	2.4	2.5	2.5	-
Special Reserve	3.4	3.2	3.1	3.0	2.8	-
Green Investment Bank	-	-	-	1.0	-	-
Total	326.6	326.7	326.9	330.9	328.9	-8.3

Source : *Spending Review de 2010*. Les montants en Md £ sont en valeur. Le taux de croissance des dépenses sur la période est donné en volume.

En deuxième lieu, la *Spending Review* de 2010 prévoit une baisse des dépenses d'investissement par ministère de 29 % en volume sur la période. Toutefois, le gouvernement annonce un effort particulier sur les dépenses destinées à soutenir la croissance, en particulier les infrastructures de transport (10 Md £ sur la période sur les routes, 14 Md £ sur le transport ferroviaire, 6 Md £ pour le métro londonien), sur la recherche scientifique (4,6 Md £).

Tableau 17 : Objectifs de réduction des dépenses d'investissement des ministères britanniques dans le cadre de la *Spending Review* de 2010

	£ billion					Per cent
	Baseline ¹	Plans				Cumulative
	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	real growth
Capital DEL						
Education	7.6	4.9	4.2	3.3	3.4	-60
NHS (Health)	5.1	4.4	4.4	4.4	4.6	-17
Transport	7.7	7.7	8.1	7.5	7.5	-11
CLG Communities	6.8	3.3	2.3	1.8	2.0	-74
CLG Local Government	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-100
Business, Innovation and Skills	1.8	1.2	1.1	0.8	1.0	-52
Home Office	0.8	0.5	0.5	0.4	0.5	-49
Justice	0.6	0.4	0.3	0.3	0.3	-50
Law Officers' Departments	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-46
Defence	8.6	8.9	9.1	9.2	8.7	-7.5
Foreign and Commonwealth Office	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	-55
International Development	1.6	1.4	1.6	1.9	2.0	20
Energy and Climate Change	1.7	1.5	2.0	2.2	2.7	41
Environment, Food and Rural Affairs	0.6	0.4	0.4	0.4	0.4	-34
Culture, Media and Sport	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	-32
Olympics ²	1.0	1.1	0.2	0.0	-0.1	-
Work and Pensions	0.2	0.2	0.3	0.4	0.2	-5.5
Scotland ³	3.4	2.5	2.5	2.2	2.3	-38
Wales ³	1.7	1.3	1.2	1.1	1.1	-41
Northern Ireland ³	1.2	0.9	0.9	0.8	0.8	-37
HM Revenue and Customs	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	-44
HM Treasury	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	-30
Cabinet Office	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	-28
Single Intelligence Account 4	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	-2.8
Small and Independent Bodies	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	-52
Reserve	2.1	1.0	1.0	1.0	1.1	-
Special Reserve	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	-
Total Capital DEL	51.6	43.5	41.8	39.2	40.2	-29

Source : *Spending Review de 2010*. Les montants en Md £ sont en valeur. Le taux de croissance des dépenses sur la période est donné en volume.

En troisième lieu, la *Spending Review* de 2010 prévoit la réduction des dépenses d'intervention (*Annually Managed Expenditures, AME*), pour un montant de 10,6 Md £ d'ici 2014/2015 :

- ◆ ces économies reposeraient à hauteur de 7 Md £ sur une réforme du système de prestations sociales (*Welfare*), dont 2,5 Md £ en lien avec la suppression des allocations familiales (*Child benefit*) pour les individus dans la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu (au-delà de 44 000 £ par an) ;
- ◆ plus fondamentalement, le gouvernement de coalition de David Cameron envisage de réformer en profondeur le système d'assurances sociales avec l'objectif, d'ici 2020, d'une prestation sociale universelle (*Universal credit*) afin de simplifier le système et renforcer les incitations à l'activité.

Tableau 18 : Objectifs de réduction des dépenses d'intervention (*Annually Managed Expenditures*) dans le cadre de la *Spending Review* de 2010

	£ million			
	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
Welfare measures³	320	2,555	5,990	7,040
<i>Contributory Employment and Support Allowance: time limit for those in the Work Related Activity Group to one year</i>	0	1,025	1,530	2,010
<i>Housing Benefit: increase age limit for shared room rate from 25 to 35</i>	0	130	225	215
<i>Total household benefit payments capped on the basis of average take-home pay for working households</i>	0	0	225	270
<i>Disability Living Allowance: remove mobility component for claimants in residential care</i>	0	60	130	135
<i>Savings Credit: freeze maximum award for four years from 2011-12</i>	165	215	260	330
<i>Support for Mortgage Interest: extend temporary changes to waiting period and capital limit until January 2012</i>	-70	-20	0	0
<i>Cold Weather Payments: increase rate permanently to £25 from November 2010</i>	-50	-50	-50	-50
<i>Council Tax Benefit: 10% reduction in expenditure and localisation</i>	0	0	485	490
<i>Child Benefit: remove from families with a higher rate taxpayer from January 2013</i>	0	590	2,420	2,500
<i>Working Tax Credit: freeze in the basic and 30 hour elements for three years from 2011-12</i>	195	415	575	625
<i>Working Tax Credit: reduce payable costs through childcare element from 80% to 70% restoring 2006 rate</i>	270	320	350	385
<i>Child Tax Credit: increase the child element by £30 in 2011 and £50 in 2012</i>	-190	-510	-545	-560
<i>Working Tax Credit: increase working hours requirement for couples with children to 24 hours</i>	0	380	385	390
<i>Child and Working Tax Credits: use real time information</i>	0	0	0	300
Other AME policy	335	1,285	2,770	3,515
<i>Public sector pensions: increase in employee contribution rates</i>	0	160	1,270	1,760
<i>Renewable Heat Incentive: efficiency savings</i>	5	15	45	105
<i>Carbon Reduction Commitment: no recycling of revenues</i>	715	730	995	1,020
<i>Royal Mint: reduction in metal cost for coinage</i>	10	10	10	10
<i>Equitable life payments⁴</i>	-520	-315	-210	-100
<i>Capitalisation: support for local authority restructuring</i>	-240	0	0	0
<i>Public Works Loan Board: interest rate increase</i>	150	310	380	450
<i>TfL Metronet: replace borrowing with central government grant</i>	325	300	200	185
<i>Right to Buy: surrender full receipts to Exchequer receipts</i>	40	50	55	60
<i>Housing Revenue Account System: reform</i>	25	25	25	25
<i>Northern Ireland Reinvestment and Reform Initiative</i>	-175	0	0	0
Total AME measures	655	3,840	8,760	10,555
<i>of which current AME savings</i>	290	3,155	8,100	9,835

Source : Spending Review de 2010. Les montants en Md £ sont en valeur.

3.2.2.1.3. Si elle a amélioré la prise en compte de la performance dans la conduite de politiques publiques, la mesure de la performance à travers les PSA a fait l'objet de nombreuses critiques, tant du NAO, du parlement que des agents publics, ce qui a conduit à une remise en cause du dispositif par le gouvernement de coalition de David Cameron

La chambre des communes, à travers le comité de l'administration publique (*Public Administration Select Committee*, PASC) a dressé en 2005 un premier bilan des PSA, en relevant que la multiplication du nombre d'indicateurs conduisait à une « culture de la mesure de la performance » plutôt que qu'une « culture de la performance »⁶¹ :

- ◆ le PASC a ainsi noté que les PSA, de même que les *Spending Reviews*, avaient conduit à un renforcement de l'emprise du *HM Treasury* sur les autres ministères ;

⁶¹ *House of Commons (2005) : Public Service Agreements*, 7 décembre 2005. Disponible sur le site de la chambre des communes : <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-03826.pdf>.

Annexe VIII

- ◆ de plus, la multiplication des indicateurs de mesure de l'activité des ministères a contribué à accroître la polarisation entre les agents responsables de la politique publique au niveau central et les agents responsables de la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local ;
- ◆ enfin, se faisant l'écho des préoccupations des agents publics en charge de la mise en œuvre des politiques publiques (*front line workers*), le PASC a noté une certaine lassitude des agents publics à renseigner les indicateurs de suivi de l'activité et de mesure de la performance.

Dans un rapport de 2010 dressant le bilan de près de dix années d'élaboration des PSA, le NAO a porté également un jugement critique sur ces programmes de performance, principalement en raison du manque de robustesse de la construction des indicateurs de performance⁶² :

- ◆ en dépit d'une évaluation de la méthodologie de mesure de la performance, chaque PSA incluant une annexe méthodologique de mesure des indicateurs et un *Delivery Agreement* qui spécifie la manière d'atteindre les résultats, le NAO n'a pas été en mesure de certifier les méthodes d'élaboration des indicateurs pour un nombre important de mesures : pour 9 % des indicateurs des PSA, les données disponibles ne permettent pas de mesurer l'indicateur ; pour 36 % des indicateurs, les preuves de succès étaient insuffisantes ou contestables ;
- ◆ les indicateurs de PSA ne mesurent pas suffisamment l'action publique en tant que telle. Par exemple, une amélioration de l'état de santé des individus peut être liée à l'efficacité des campagnes de prévention comme à des choix de vie différents. En conséquence, les variations des indicateurs de PSA ne permettent pas de conclure en l'efficacité des actions de l'administration ;
- ◆ en dépit du lien entre *Spending Review* et PSA au moment de la négociation budgétaire, les objectifs et indicateurs élaborés dans le cadre des PSA ne sont pas suffisamment reliés aux budgets de chaque action nécessaire à la réalisation des objectifs. En conséquence, les indicateurs qui mesurent la performance des actions des PSA ne permettent pas de conclure sur l'efficacité des programmes ;
- ◆ le NAO note une amélioration de la qualité de l'information sur la mesure des indicateurs : au titre de la *Spending Review* de 2002, seuls 30 % des systèmes d'information de mesure des indicateurs étaient jugés fiables par le NAO, contre 58 % pour la *Spending Review* de 2007. Cependant, des progrès restent nécessaires pour fiabiliser les systèmes d'information.

⁶² Le rapport du NAO *Taking the measure of government performance* de 2010 est disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/1011/government_performance.aspx.

Encadré 13 : « *Leading from the front* » : la critique de la « culture de la mesure de la performance » et la nécessité de restaurer des marges de manœuvre à l'échelon de la mise en œuvre des politiques publiques

La « culture de la mesure de la performance » a trouvé nombre de détracteurs parmi les agents publics responsables de la mise en œuvre des politiques publiques.

Dans un pamphlet qui s'intitule *Leading from the front*⁶³, le *think tank* Demos, proche du parti conservateur, reprend un certain nombre de critiques adressées à la conception du suivi de la performance développé par les gouvernements de Tony Blair et de Gordon Brown et propose de repenser les relations entre l'administration centrale et les services déconcentrés :

- **le principe fondamental est celui de la réduction du nombre de contraintes liées à la bureaucratie et à l'excès de contrôles** afin de permettre aux agents publics de se consacrer pleinement à la mise en œuvre des services publics. La suppression des corps d'inspection et d'audits et des échelons intermédiaires de gestionnaires proposée s'accompagne d'une responsabilisation accrue des agents et des structures locales afin de fixer leurs propres objectifs, de gérer leurs budgets et d'être responsable de leur performance ;
- **les agents publics devraient au contraire rendre des comptes directement aux usagers, sur le modèle des entreprises** qui rendent des comptes aux marchés financiers et à leurs actionnaires en publiant leurs résultats en ligne dans une logique de transparence ;
- **en contrepartie, afin de leur permettre de mieux exercer leur profession, le pamphlet propose d'accroître l'offre de formation aux agents publics** et de rendre l'accès au service public à la fois plus sélectif et plus attractif, notamment en introduisant une rémunération à la performance qui rétribue l'excellence et en valorisant l'éthique et la déontologie du secteur public ;
- **enfin, ce modèle repose sur la notion de choix** : choix de l'utilisateur entre les différents services publics proposés, sur la base de leurs résultats, et choix des autorités gestionnaires de services publics, qui déterminent les fonctions qu'elles souhaitent continuer à financer et celles qu'elles veulent abandonner.

Au total, **le modèle proposé par Demos, qui part d'une critique de la gestion par la performance et aboutit à une nouvelle manière d'organiser les services publics, a trouvé son expression politique dans le concept de « *Decentralisation* »** repris par le gouvernement de coalition de David Cameron. Il s'agit de redonner du pouvoir aux agents responsables de la mise en œuvre des politiques publiques et d'affaiblir l'emprise du gouvernement central (« *Whitehall* ») sur les agents au service des usagers.

Pour ces raisons, ainsi que pour répondre aux préoccupations des agents en charge de la mise en œuvre des politiques publiques, le gouvernement de coalition de David Cameron a choisi d'abandonner les PSA. À la date de la mission, une mesure alternative de la performance n'était pas encore élaborée. Toutefois, le programme de coalition prévoit de contrebalancer la réduction des obligations de *reporting* grâce à la suppression des PSA par une publication en ligne systématique par les organismes publics de leurs résultats (*cf. supra*).

⁶³ Demos : Max Wind-Cowie and Jonty Olliff-Cooper (2009) *Leading from the Front*. Disponible sur le site de Demos : <http://www.demos.co.uk/publications/leading-from-the-front>.

4. Les évolutions du périmètre de l'État, en recentrant l'action de l'administration centrale sur des fonctions d'état major, ont conduit à accroître le rôle des agences exécutives, des collectivités dévolues et du secteur privé dans la prestation des services publics

4.1. À travers la mutualisation de certaines fonctions et le recours aux agences, l'administration centrale britannique s'est recentré sur des fonctions de conception de politiques publiques

4.1.1. La mutualisation des fonctions supports a progressé au Royaume-Uni à travers la création de centres de services partagés et la centralisation de certains processus, comme la fonction achat, sans qu'une évaluation précise ne permette de mesurer les gains obtenus

4.1.1.1. La création de centres de services partagés a constitué un axe moteur de la stratégie de modernisation du secteur public du gouvernement travailliste, mais la réussite dans la mise en place de telles structures est contrastée

La création de centres de services partagés au sein des administrations s'insère dans le programme de modernisation du service public du gouvernement travailliste de Tony Blair. Encore inégale pour l'administration centrale, la mise en place de centres de services partagés a trouvé une application particulièrement aboutie au sein du système de santé britannique, le NHS.

4.1.1.1.1. La doctrine de recours aux centres de services partagés (CSP) a été établie par un document stratégique et leur mise en œuvre a été supervisée par une équipe spécialisée au sein du Cabinet Office

En novembre 2005, le gouvernement britannique a publié un document de stratégie pour la réforme des services publics, *The transformational Government : enabled by technology*, qui fixe les grandes lignes de développement des centres de services partagés.

Encadré 14 : Les fonctions susceptibles de faire l'objet de centres de services partagés identifiées par le rapport Gershon

Le rapport Gershon *Efficiency Review* de 2004 a identifié quatre champs d'application dans lesquels le recours aux CSP était particulièrement pertinent :

- les **ressources humaines** : les activités de formation, de gestion des carrières, du service de la paie, du service social et des études ;
- les **services informatiques et de technologies de l'information** : les achats, la formation du personnel et la maintenance ;
- les **services financiers** : les transactions de comptabilité générale (bons de commande, gestion des coordonnées bancaires, traitement des frais de voyage, etc.), gestion des clients et fournisseurs, paie et *reporting* financier ;
- le **service « appels d'offres »**.

Le principe consiste, dans un objectif de services de qualité à moindre coût (*efficiency*), à centraliser, en un seul lieu, les activités opérationnelles des fonctions support de plusieurs entités administratives géographiquement distinctes afin de simplifier les processus. Ainsi, les critères présidant à la création d'un CSP sont notamment :

- ◆ **l'amélioration de la qualité du service** : elle peut être obtenue en augmentant l'attention portée aux « clients », par le partage des innovations ou grâce à la collaboration d'employés travaillant dans toute l'organisation ;
- ◆ **le gain financier** : la réduction des coûts est un facteur important à l'origine de la mise en place d'un CSP, par exemple à travers l'externalisation des missions à des prestataires privés ;
- ◆ **la taille du CSP par rapport aux nombre d'agents traités** : comme indiqué précédemment, le *Cabinet Office* préconise de gérer via un CSP au moins entre 20 000 et 50 000 personnes mais cette cible n'a pas un caractère obligatoire ;
- ◆ **la localisation** constitue un paramètre essentiel de succès de la mise en place d'un CSP. Un centre de services partagés va privilégier les critères de proximité et les facteurs internes (culture du groupe et image vis-à-vis de l'extérieur) ;
- ◆ **la concentration de l'expertise** : une organisation du travail axée sur la spécialisation des tâches et la création de masses critiques sont des facteurs déterminants dans la recherche de la performance.

Le Chief Information Officer situé au sein du Cabinet Office a mis en place, en 2005, la Shared Services Team, équipe d'experts qui assistent les ministères et leurs agences exécutives dans l'établissement de centres de services partagés.

Encadré 15 : Les différents modèles de centres de services partagés

Le *Cabinet Office* a proposé cinq modes d'organisation basés sur le **type de relations** existant entre les différentes organisations du secteur public :

- **collaboration et services partagés (*collaboration and shared procedures*)** : ce modèle est largement utilisé au niveau local. Il implique le partage de services entre municipalités situées dans un environnement proche. Ce sont des arrangements de collaboration qui ne sont pas contractuels ;
- **modèle centralisé (*corporate consolidation*)** : une administration centrale (ministère) centralise certaines de ses activités dans des centres régionaux ou nationaux. Par exemple, au sein du ministère de la défense, un CSP des ressources humaines a été créé pour les trois corps d'armées (*Armed Forces Personnel Administration*) dans quatre sites régionaux (Gosport, Glasgow, Innsworth and Worthy Down) ;
- **modèle « *lead authority* »** : une autorité administrative agit pour le compte de plusieurs services d'autorités locales. Cette approche est basée sur la fourniture de services internes (déchets, retraites...). À titre d'exemple, le *South Tyneside and Wear Local Government Pension Scheme South Tyneside* administre pour cinq autorités locales (Newcastle, North Tyneside, Sunderland, Gateshead et South Tyneside) le fonds de pension des collectivités locales ;
- **modèle « *jointly managed services* »** : un groupe d'organisations administratives établit un projet de service conjoint de services partagés. Par exemple, le *Welland Partnership* a été établi en 2000 par cinq autorités locales (East Northamptonshire Council, Harborough District Council, South Kesteven District Council, Melton Borough Council et Rutland County Council) de la région de l'est des Midlands pour le paiement des aides d'État et les services juridiques ;
- **modèle de partenariat avec le secteur privé (*Strategic partnerships or joint ventures*)** : ce modèle consiste à externaliser une partie des services rendus par le CSP à des prestataires privés. À titre d'exemple, le *NHS Shared Business Services (NHS SBS)* a transféré sa plateforme téléphonique à une compagnie privée, Xansa, qui l'a externalisé à Pune en Inde.

4.1.1.1.2. *Alors que les CSP d'ampleur semblent avoir tardé à être mis en œuvre pour l'administration centrale, le NHS Shared Business Services constitue une réalisation importante*

Dans le cadre du programme stratégique *Transformational Government* de 2005, le *Cabinet Office* a estimé à 1,4 Md £ (sur un total annuel de 7 Md £ de dépenses de gestion des ressources humaines et de finances, soit près de 20 %) les économies budgétaires que les ministères pouvaient atteindre en intégrant leurs fonctions supports. Dans la pratique, la mise en œuvre de CSP, de même que la mesure des économies générées, se sont révélées délicates.

Au sein de l'administration centrale, un premier projet de CSP pour les ressources humaines a été abandonné en 2005, avant qu'un second projet ne soit relancé concernant le ministère des affaires sociales (*Department for work and pensions*) et qui est désormais prestataire pour plusieurs ministères :

- ◆ en avril 2005, la création d'un CSP au sein de la fonction publique pour les ressources humaines entre le ministère des finances, le *Cabinet Office* et les services du *Deputy Prime Minister*, le *Whitehall HR Shared Services* (WHRSS) a été annoncée. Fin 2005, ce projet a été abandonné pour des raisons financières ;
- ◆ en mars 2007, un projet de CSP, limité dans un premier temps aux ressources humaines, a été envisagé par le ministère des affaires sociales (DWP). La mise en œuvre progressive de ce CSP a permis d'élargir le nombre de fonctions supports pris en charge par le CSP (gestion des ressources humaines, paye, informatique, achats et finances) :
 - le DWP *Shared Services* est également devenu un prestataire de services pour les agences qui dépendent du DWP (dont *Jobcentre Plus*) et d'autres ministères, comme le ministère de l'éducation et le *Cabinet Office*, qui a signé un accord de coopération en avril 2009 concernant la gestion des ressources humaines, les finances et les achats ;
 - pour l'année 2008/2009, le budget annuel du DWP *Shared Services* était de 1,4 Md £⁶⁴. En 2010, le DWP estimait à 156 M £ les économies réalisées pour le ministère depuis 2006 grâce au CSP⁶⁵.

En 2008, le parlement britannique, à travers la commission des finances (*Committee of Public Accounts*) a néanmoins porté un jugement contrasté sur le développement des CSP dans l'administration centrale⁶⁶ :

- ◆ en premier lieu, la commission des finances a constaté que le gouvernement ne disposait pas d'informations précises concernant le recours aux CSP et leurs budgets au sein de l'administration centrale. En conséquence, aucun bilan des gains d'efficacité liés au recours aux CSP n'est disponible à l'échelle du gouvernement central ;
- ◆ en deuxième lieu, la politique du gouvernement de promotion des CSP manque de lisibilité selon la commission des finances, qui a constaté que le budget annuel de la *Shared Service Team* (3 Md £ sur les années 2005/2006 et 2006/2007) n'avait pas été dépensé d'une manière totalement transparente et efficace.

⁶⁴ NAO (2010) : *The NAO's work on the Department for Work and Pensions*, juin 2010. Disponible sur le site du NAO : www.nao.org.uk.

⁶⁵ ProcService (2010) : *Shared Services and the public sector challenge – An interview with David Thorpe of DWP*. Cet article est disponible sur le site de Procurement leaders : http://www.procurementleaders.com/8201/42996/48161/Shared_Services_The_Publi1.pdf.

⁶⁶ *House of Commons, Committee of Public Accounts* (2008) : *Improving corporate functions using shared services*, 31 mars 2008. Disponible sur le site de la chambre des communes : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpubacc/190/190.pdf>.

Annexe VIII

Le NHS a constitué en avril 2005 un CSP, le NHS Shared Business Services (NHS SBS), qui est une entreprise privée, sous la forme d'une *joint venture* entre le ministère de la santé britannique et une société de services en ingénierie informatique (SSII).

Avec un objectif d'économie budgétaire de 250 M £ sur dix ans, le principe du NHS SBS est de vendre des prestations de fonctions supports aux 416 structures de santé dépendants du ministère de la santé sur le territoire anglais :

- ♦ entité privée autonome, le NHS SBS propose aux organismes dépendants du NHS dans la région d'Angleterre de prendre en charge leurs fonctions supports (à géométrie variable : fonctions comptables, budgétaires, gestion des ressources humaines, gestion de la paye, gestion des bases de données) en échange d'un forfait annuel calculé en fonction du volume de transactions ;
- ♦ les profits éventuels de la *joint venture* sont ensuite distribués entre le ministère de la santé (2/3) et la SSII partenaire (1/3). En 2010, le NHS SBS a distribué pour les premières fois des dividendes à ses actionnaires (dont 1 M £ au ministère de la santé) ;
- ♦ une partie des fonctions sont exercées par des agents du NHS gérés par le NHS SBS (fonctions financières, par exemple), alors que certaines sont externalisées vers le secteur privé (plateforme téléphonique en Inde). Au 1^{er} mars 2011, le NHS SBS comptait 1 200 agents, dont 550 localisés en Inde ;
- ♦ le NHS SBS et ses deux actionnaires, le ministère de la santé britannique et la SSII, sont liés par un contrat de service qui fixe des objectifs quantitatifs et qualitatifs encadrant la prestation de services du NHS SBS. Ce contrat prévoit également des pénalités dans certains cas (retards ou dysfonctionnements dans l'envoi des fiches de paye par exemple) ;
- ♦ afin de réaliser son objectif de 250 M £ d'économies à l'horizon de 2014/2015, le NHS SBS doit attirer 65 % des organismes de santé dépendant du NHS. En septembre 2007, seuls 89 sur 416 organismes utilisaient les services du NHS SBS (soit 21 %). Au 1^{er} mars 2011, 35 % des établissements NHS étaient clients du NHS SBS, générant ainsi près de 60 M £ d'économies.

Tableau 19 : Nombre d'établissements clients du NHS SBS selon les fonctions supports mutualisées

Fonctions supports mutualisées offertes par le NHS SBS	Nombre d'établissements du NHS ayant recours au NHS SBS pour l'exercice de chaque fonctions supports
Finance et comptabilité	130
Gestion de la paye	57
Gestion des achats	50
Services de santé aux familles	16

Source : Rapport d'activité de la SSII partenaire du NHS SBS, Stéria.

Encadré 16 : L'impact sur les personnels de la création de CSP

Lors de la création d'un CSP, plusieurs hypothèses sont envisageables pour les personnels concernés par la mutualisation des fonctions :

- l'agent conserve son emploi au sein de la même structure, mais sur d'autres fonctions ;
- l'agent est détaché vers une nouvelle structure administrative ;
- l'agent est transféré vers un nouvel employeur selon la législation en vigueur dans le secteur public ;
- l'agent se voit offrir un contrat à durée déterminée ou indéterminée avec une des parties contractantes du CSP.

Lorsqu'aucune de ces possibilités ne peut être utilisée, l'agent se voit contraint de quitter la structure, ce départ étant compensé par le versement d'indemnités de licenciement plusieurs années de salaires, selon son degré d'ancienneté.

4.1.1.2. Suite au rapport de 2010 de Sir Philip Green qui a mis en évidence des pistes d'économies substantielles à travers la rationalisation de la fonction achats de l'administration centrale, la structure Buying Solutions sera amenée à jouer un rôle accru dans la centralisation des achats des ministères

4.1.1.2.1. *Commandé par le gouvernement de coalition de David Cameron en août 2010, le rapport Green a dressé le constat d'une gestion inefficace des coûts de fonctionnement de l'administration centrale britannique, mais sans apporter de solutions concrètes, ce qui explique son accueil mitigé par les parlementaires britanniques*

Le rapport Green d'octobre 2010 a souligné le manque d'efficience dans les dépenses de l'administration, en particulier les disparités existantes sur les pratiques d'achat de matériel, la gestion des principaux contrats de fourniture de services (téléphone, électricité, internet, etc.) et de son patrimoine immobilier⁶⁷ :

- ◆ le rapport a conclu que les dépenses de fonctionnement (*procurement*, soit 166 Md £ sur l'exercice 2009/2010) et les dépenses liées à la gestion du patrimoine (25 Md £), pourraient être réduites grâce à une gestion optimisée. À titre d'exemple, le prix de l'achat d'un ordinateur varie de 353 £ à 2 000 £ en fonction des ministères ;
- ◆ le rapport a proposé en conséquence de professionnaliser les fonctions d'achat au sein de l'administration et d'introduire une plus grande culture managériale dans la comptabilité publique afin de rentabiliser chaque dépense. Il a également recommandé la mise en place d'un audit pour tous les contrats de fourniture de services dont la valeur est supérieure à 100 M £, afin de renégocier ces contrats au niveau central pour générer des économies supplémentaires.

Si le constat de l'existence de marges de manœuvre dans la recherche d'une plus grande efficience dans les dépenses de fonctionnement de l'administration centrale est partagé par les acteurs publics britanniques, ce rapport a toutefois été reçu avec circonspection de la part des parlementaires membres de la commission des finances :

- ◆ ils ont estimé que la principale difficulté, celle qui consiste à modifier la culture des services publics afin d'accroître la rentabilité des dépenses, n'est pas abordée par le rapport Green ;
- ◆ de plus, ils ont rappelé les différences existant entre les modes de gestion du secteur privé et celles du secteur public (par exemple, les règles des marchés publics) ;
- ◆ enfin, ils ont souligné que la centralisation des achats apparaît peut compatible avec la volonté de décentralisation du gouvernement.

4.1.1.2.2. *La rationalisation du processus d'achats de l'administration centrale repose depuis 2001 sur l'agence exécutive Buying Solutions qui centralise, à travers plusieurs instruments, les achats des acteurs publics*

Créée en 2001, l'agence Buying Solutions a rejoint le Cabinet Office en 2001 en tant que membre de l'Efficiency and Reform Group (ERG), où elle est responsable de la rationalisation des achats de l'État et de ses agences :

- ◆ **Buying Solutions a une compétence générale pour traiter des achats publics de tous les acteurs publics britanniques** (ministères, organismes du NHS, écoles, collectivités locales), même si 40 % des commandes sont le fait de l'administration centrale. À travers son activité, *Buying Solutions* propose d'accéder à plus de 500 000 produits et services fournis par plus de 1 500 fournisseurs partenaires ;

⁶⁷ Le rapport Green est disponible sur le site du Cabinet Office : <http://download.cabinetoffice.gov.uk/efficiency/sirphilipgreenreview.pdf>.

Annexe VIII

- ◆ **le recours à *Buying Solutions* pour les achats publics est un processus volontaire à la discrétion de chaque acteur public.** *Buying Solutions* propose la négociation de contrats cadres, l'achat direct et groupé de produits et services sur les marchés et le recours à des enchères électroniques. L'agence indique que le recours à ses services permet aux acheteurs publics de gagner en moyenne 77 jours ;
- ◆ ***Buying Solutions* est une agence exécutive** dont la gestion obéit aux règles du droit privé (*Trading Fund*). Elle tire sa rémunération de ses prestations, générant des profits qui sont ensuite versés au ministère des finances (plus de 8 M £ cumulés entre 2005 et 2010).

Pour mener à bien sa mission de gestion plus efficiente des achats publics, *Buying Solutions* a recours à plusieurs types de procédures d'achats :

- ◆ **les contrats cadres (*framework agreements*) :** *Buying Solutions* prend la responsabilité de négocier des contrats globaux regroupant des spécifications susceptibles de convenir à l'ensemble des acheteurs publics. Ces contrats précisent les conditions minimales de services et fixent un prix maximal. L'appel d'offre se déroule ensuite sur la base de ces clauses communes, auxquelles un certain nombre de fournisseurs adhèrent (une vingtaine en règle générale). Les acheteurs publics peuvent par la suite passer des contrats spécifiques avec les fournisseurs sélectionnés, dans le cadre du contrat cadre. Selon *Buying Solutions*, le recours à un contrat cadre permet d'accélérer significativement les procédures pour les acheteurs publics, de 15 mois en moyenne à deux à trois mois. Les gains budgétaires sont en revanche plus difficiles à documenter ;
- ◆ **les achats groupés en direct :** *Buying Solutions* agrège les demandes des acheteurs et procède à un achat groupé en bénéficiant de son pouvoir de marché grâce aux grandes quantités achetées. À la date de la mission, cet instrument d'achats publics était restreint à un nombre limité de produits standard, tels que les fluides (énergie, eau) ;
- ◆ **les enchères électroniques (*eAuctions*) :** *Buying Solutions* est responsable dans un premier temps de l'agrégation de la commande, puis ouvre le marché public sous la forme d'une enchère électronique, ce qui constitue un gain de temps dans la procédure. Ces enchères concernent des fournitures variées (papier, véhicules, fournitures de bureau, informatique) et plus de 159 organismes publics (ministères et agences), tels que le *Cabinet Office*, *HM Treasury*, le ministère de la santé, le ministère des affaires sociales y ont recours à la date de la mission. *Buying Solutions* a indiqué avoir économisé 24 M £ au cours des dix premiers mois d'utilisation des enchères électroniques ;

Encadré 17 : Domaines d'intervention de *Buying Solutions*

Les domaines dans lesquels *Buying Solutions* intervient sont variés :

- l'informatique (logiciels, équipements et infrastructures) : l'achat, la gestion et la maintenance des produits de télécommunications ;
- l'énergie : gaz, électricité, conservation et gestion des fluides ;
- l'immobilier : la gestion et la maintenance des bâtiments, de même que l'équipement, l'aménagement et la restauration ;
- la bureautique : le matériel de bureau, les impressions et les publications, le service de courrier ;
- les consultants : le recours à de l'expertise externe, à de la formation professionnelle ;
- des solutions de paiement ;
- une agence de voyages ;
- la gestion de la flotte de véhicules : différents types d'utilisation de véhicules (achats, locations, *leasing*).

Si aucune évaluation consolidée des économies générées par *Buying Solutions* dans la centralisation des achats publics n'était disponible à la date de la mission, le gouvernement de coalition de David Cameron a fixé un objectif ambitieux de réalisation d'économies de 1 Md £ par an, notamment à travers la centralisation accrue des achats publics de l'administration centrale. Encore en phase d'étude à la date de la mission, le projet de *Buying Solutions* est de créer un catalogue unique pour certaines catégories de produits. Les ministères et leurs agences auraient l'obligation de recourir aux produits négociés par *Buying Solutions* et présents au catalogue. Cette méthode permet également de contrôler les achats des ministères à travers une vision consolidée de leurs dépenses de fonctionnement.

4.1.2. Si le recours aux agences exécutives, qui sont une manière de gérer des départements ministériels de façon plus opérationnelle, ne fait plus débat au Royaume-Uni, la lutte contre la prolifération des organismes publics et parapublics constitue l'une des priorités de réorganisation de l'État du gouvernement de coalition de David Cameron

Dans un rapport de 2010, le gouvernement britannique a estimé à plus de 600 le nombre d'agences qualifiées de *Arm's Length Bodies* (ALB), c'est-à-dire qui dispose d'une certaine autonomie tout en demeurant sous la responsabilité de leur ministère de tutelle. Parmi ces ALB, qui gèreraient près de 80 Md £ de deniers publics, il faut distinguer les agences exécutives des autres organismes publics (*Non Departmental Public Bodies*), qui font l'objet de remises en cause⁶⁸.

4.1.2.1. Le recours aux agences exécutives correspond à la volonté de séparer la conception de politiques publiques, confiée aux ministères, et leur mise en œuvre, déléguée à des entités qui se distinguent par leur gestion opérationnelle et une certaine autonomie de gestion

4.1.2.1.1. La création d'agences exécutives s'inscrit dans la volonté de distinguer les fonctions de conception et celles de mise en œuvre de politiques publiques, afin d'accroître l'autonomie opérationnelle des gestionnaires

Le modèle des agences exécutives a été développé afin de renforcer la séparation entre la conception de politiques publiques et la gestion des politiques publiques. Alors que les ministres et leurs services d'administration centrale se recentrent sur la définition de la stratégie et l'évaluation des politiques publiques, les directeurs généraux des agences se voient confier une plus grande autonomie sur la gestion opérationnelle de la mise en œuvre des politiques publiques.

⁶⁸ HM Treasury (2010) : *Reforming Public Arm's Length Bodies*, mars 2010. Le rapport est disponible sur le site de Direct.gov : http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_186443.pdf.

Encadré 18 : Le rapport Ibbs de 1988 a été à l'origine de « l'agencification » au Royaume-Uni

Le rapport *Improving Management in Government: the next steps* proposé en 1988 par le directeur de l'Efficiency Unit placée auprès du Cabinet Office, Robin Ibbs, est considéré comme le rapport fondateur du mouvement « d'agencification » au Royaume-Uni.

En effet, le rapport Ibbs observe que les fonctions de l'administration générale sont très diverses, ce qui rend une organisation unique pour toute l'administration centrale peu appropriée.

Afin de renforcer l'efficacité et l'efficience de l'action publique, le rapport *Next Steps* propose une série de mesures pour créer des services autonomes, sous la forme d'agences exécutives :

- la réorganisation des ministères en « services centraux » responsables de l'élaboration de la politique publique et en « agences exécutives », responsables de la mise en œuvre de la politique ;
- la nomination de directeurs généraux à la tête des agences, ayant la responsabilité opérationnelle de leur agence ;
- le contrôle de la performance des agences par rapport à des objectifs élaborés et spécifiés par les ministres, dont les grandes lignes sont énoncées dans un document cadre (*framework document*).

Les agences exécutives qui ont été créées à la suite de ce rapport ont été qualifiées de *Next Steps agencies*, c'est-à-dire des structures qui restent sous le contrôle des ministères mais qui disposent toutefois d'une certaine autonomie de gestion.

En 1990, 34 agences exécutives ont ainsi été créées, employant près de 80 000 agents et avec un budget de près de 3 Md£ par an. La monnaie royale (*Royal Mint*) et l'imprimerie royale (*HM Stationery Office*) ont été parmi les premières agences créées.

Le rapport Ibbs a tracé, plus généralement, les grandes lignes de modernisation du *Civil Service* autour des huit principes de la réforme *Next Steps* : la fragmentation des unités administratives, l'appel à la concurrence, l'individualisation des responsabilités aux mains des gestionnaires et des managers, l'installation d'instruments de mesure de la performance, le contrôle des résultats, une gestion du personnel inspirée du secteur privé, la parcimonie dans l'octroi des ressources, et le service de l'utilisateur.

Les agences exécutives britanniques demeurent des services des ministères mais disposent d'une autonomie de gestion :

- ◆ contrairement au modèle des agences suédoises dont l'autonomie est garantie par la constitution, les agences exécutives britanniques sont créées, réorganisées et supprimées par simple décision ministérielle. Elles ne disposent pas de la personnalité morale et sont juridiquement rattachées à leur ministère de tutelle ;
- ◆ elles exercent en revanche des missions qui leur sont déléguées par les ministères et disposent à ce titre d'une certaine autonomie de gestion.

Au Royaume-Uni, plusieurs modèles de financement des agences exécutives coexistent, selon que le financement provient du budget de l'État ou des recettes des prestations fournies par les agences :

- ◆ certaines agences sont financées sur le budget de l'État. Dans ce cas, le parlement vote les crédits des agences, selon deux possibilités :
 - soit avec un contrôle à la fois sur les recettes et les dépenses (*fully funded basis*). En 2002, 49 % des agences exécutives étaient financées de cette manière ;
 - soit avec un contrôle uniquement sur les dépenses (*net funded basis*). Dans cette hypothèse, les dépenses de l'agence peuvent croître si elle dégagne des recettes supplémentaires (36 % des agences en 2002) ;
- ◆ les agences peuvent également être gérées de manière commerciale (*trading funds*) et être financées par les recettes qu'elles dégagent de leurs activités. Ces agences ont la possibilité d'augmenter le prix de leurs prestations (15 % des agences en 2002). À titre d'exemple, l'agence responsable des permis de conduire, la *Driver and Vehicle Licensing Agency*, est devenue un *trading fund* en 2004.

Au sein du *Cabinet Office*, l'équipe « Agences et organismes publics » (*Agencies and Public Bodies Team*) fournit une aide aux ministères qui souhaitent mettre en place des agences exécutives⁶⁹.

Encadré 19 : l'administration fiscale et douanière constitue une agence exécutive au Royaume-Uni

Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) tient une place à part au sein des agences exécutives du ministère des finances (HM Treasury). HMRC résulte de la fusion de services dépendants du ministère des finances :

- lors de la présentation budgétaire 2004, le chancelier de l'échiquier a annoncé la fusion de la direction générale des impôts (*Inland Revenue*) et des services des douanes (*HM Customs and Excise*). Cette fusion a été effective le 18 avril 2005 ;
- HMRC est dirigé par un comité exécutif (ExCom) qui se compose de hauts fonctionnaires et par un conseil d'administration composé d'un directeur exécutif et de treize directeurs.

HMRC est responsable de l'assiette, du recouvrement et du contrôle de l'ensemble des prélèvements obligatoires :

- l'agence est ainsi responsable de l'administration et de la collecte des impôts directs (impôt sur le revenu, sur les sociétés), des impôts indirects (dont la TVA), des droits d'accise et des droits de timbre ainsi que des taxes environnementales ;
- HMRC est également en charge du prélèvement des cotisations sociales (*National Insurance Contributions*), des versements des allocations familiales (*Child Benefit*), du fonds d'épargne pour enfants (*Child Trust Fund*) ;
- depuis le 1^{er} avril 2008, HMRC est co-responsable avec le ministère de l'intérieur de l'*UK Border Agency*, l'agence aux frontières britannique.

En 2009, ses effectifs étaient composés de 88 870 ETP dont 9 820 à Londres⁷⁰.

4.1.2.1.2. Si une vision consolidée des effectifs, du budget et du nombre exact des agences exécutives n'était pas disponible à la date de la mission, les statistiques disponibles permettent de conclure qu'elles représentent un acteur majeur de la mise en œuvre des politiques publiques au Royaume-Uni

En 2009, les agences exécutives employaient 240 000 ETP, sur un total de près de 480 000 ETP au sein de la fonction publique d'État (Civil Service). Toutefois, les effectifs varient fortement entre les plus petites agences exécutives et les plus importantes, comme par exemple *Jobcentre Plus*, avec près de 70 000 ETP. Les agences regroupant le plus d'effectifs en 2009 étaient *Jobcentre Plus*, le service pénitentiaire britannique (*National Offender Management Service, NOMS*), le service des tribunaux (*Courts Service*), l'agence aux frontières (*UK Border Agency*). La moyenne des effectifs s'établit à 3 615 ETP pour l'ensemble des agences exécutives.

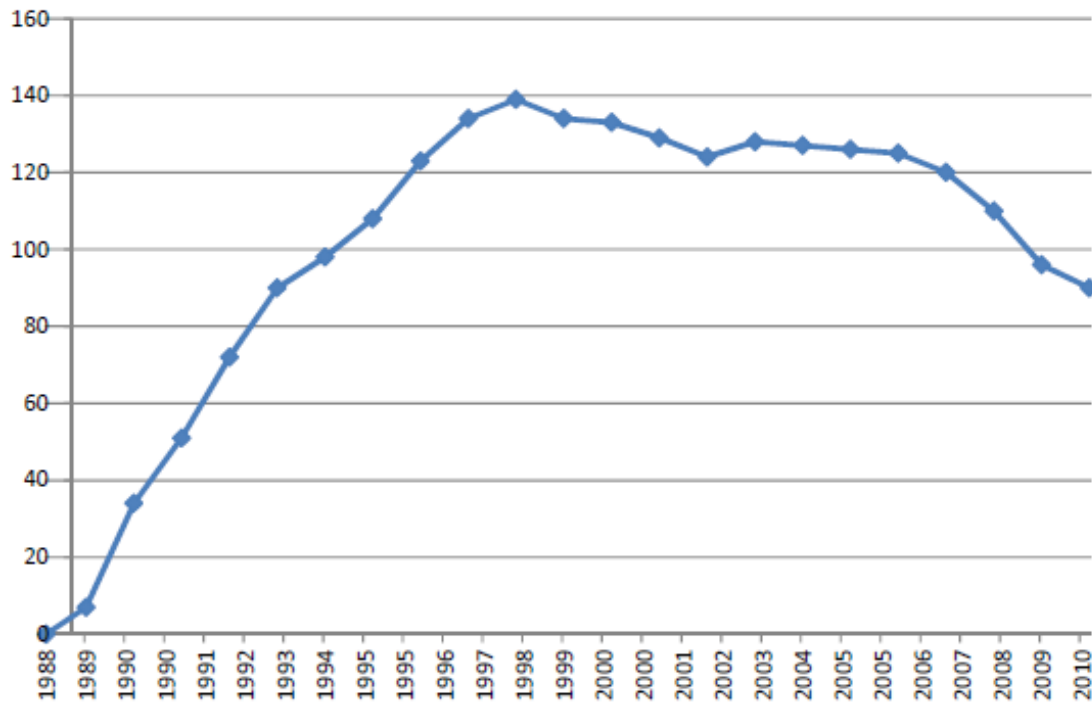
Des données agrégées sur les budgets gérés par les agences n'étaient pas disponibles à la date de la mission. Néanmoins, en 2003, les agences exécutives disposaient d'un budget total de 13 Md £. En raison de l'ampleur des missions respectives des agences et de leur taille différente, les budgets diffèrent également : en 2002, la majorité des agences dépensaient moins de 100 M £ par an, alors qu'un cinquième des agences dépensait entre 100 et 400 M £. Les agences les plus importantes détenaient un budget supérieure à un milliard de livres c'est-à-dire le service pénitentiaire (1,5 Md £), l'agence des prestations (2,5 Md £) et le service de l'emploi (1,1 Md £). En 2009, l'agence la plus importante, *Jobcentre Plus*, résultant de la fusion entre l'agence des prestations et le service de l'emploi en 2002, détenait un budget annuel de 2,2 Md £.

⁶⁹ Le guide méthodologique de création des agences est disponible sur le site du *Cabinet Office* : http://www.civilservice.gov.uk/Assets/exec_agencies_guidance_oct06_tcm6-2464.pdf.

⁷⁰ Le dernier rapport de performance du HMRC (2009) est disponible sur le site du HMRC : <http://www.hmrc.gov.uk/about/autumn-report-2009.pdf>.

Le nombre d'agences exécutives a rapidement augmenté pendant la première décennie suivant le rapport Ibbs de 1988, d'aucune en 1988 à 139 en 1998. Selon le *Cabinet Office*, à l'époque du développement le plus poussé des agences, près de trois quarts des fonctionnaires de l'État (*Civil Service*) étaient employés au sein d'agences exécutives. Par la suite, le nombre d'agences a progressivement décliné jusqu'en 2010 (une diminution de 35 % entre 1998 et 2010).

Graphique 18 : Évolution du nombre d'agences exécutives au Royaume-Uni entre 1988 et 2010



Source : James, Moseley, Petrovsky, Boyne (2010) : The Executive Agency Revolution in the United Kingdom, in Bouckaert, Laegreid, Van Thiel and Verhoest (eds) : A global compendium of Agencification, COST-CRIPO Network. Sur la base des statistiques du Civil Service Yearbook 1988/2010, Civil Service Statistics 1992/2010.

Ces évolutions masquent toutefois de profondes réorganisations du paysage des agences exécutives. Ainsi, entre 1988 et 2010, près de 131 agences exécutives ont été supprimées, et près de 217 créées. Parmi les suppressions d'agences, 37 % ont été réorganisées pour être fusionnées au sein d'une nouvelle agence, 26 % ont été rattachées à une structure existante, 18 % ont été transformé en un nouvel organisme public et 12 % ont été privatisées⁷¹.

4.1.2.1.3. Les agences exécutives disposent d'une certaine autonomie opérationnelle, mais la responsabilité politique des services publics dont elles ont la charge demeurent du ressort du ministère dont elles dépendent

Le directeur général de l'agence est responsable personnellement de la performance opérationnelle de l'agence. Les ministres conservent la possibilité de modifier la structure de l'agence et de réorganiser leurs statuts.

Le contrat de gestion (*policy framework*) et les ressources de l'agence sont déterminés par le ministre de tutelle, en accord avec le *HM Treasury* et le *Cabinet Office*, alors que la gestion au quotidien des opérations est confiée au directeur général de l'agence :

⁷¹ James, Moseley, Petrovsky, Boyne (2010) : *The Executive Agency Revolution in the United Kingdom*, in Bouckaert, Laegreid, Van Thiel and Verhoest (eds) : *A global compendium of Agencification*, COST-CRIPO Network.

- ◆ **les contrats de gestion déterminent les objectifs**, les moyens et les conditions de *reporting* auxquels le directeur général de l'agence doit se soumettre, afin de permettre au ministère de tutelle d'exercer son contrôle. Les contrats de gestion sont examinés tous les trois ans. Cet examen donne lieu à une évaluation de la performance de l'agence et à une éventuelle remise en cause de son mode de fonctionnement. Le *Cabinet Office* et le NAO ont élaboré un guide méthodologique visant à améliorer la conception des contrats de gestion⁷² ;
- ◆ **l'autonomie de gestion des agences, en termes financiers comme en matière de ressources humaines**, est définie dans les contrats de gestion et varie selon les agences :
 - de manière générale, les directeurs généraux des agences sont libres de définir leurs priorités de dépenses, dans la mesure où ils respectent l'enveloppe globale prévue. Leurs dépenses doivent toutefois s'inscrire dans les règles de la dépense publique (par exemple, recours à des marchés publics). De plus, les marges de manœuvre dépendent également du cadre juridique dans lequel opèrent les agences. Ainsi, les *trading funds* disposent d'une plus grande autonomie que les agences *fully funded* ;
 - de même, les gestionnaires des agences disposent d'une plus grande flexibilité en matière de gestion des ressources humaines. Ils peuvent ainsi moduler la grille salariale, pour attirer des agents de l'extérieur de la fonction publique et pour rémunérer à la performance leurs agents.

Le ministre est responsable devant le parlement de la réalisation des objectifs des agences, qui informent chaque année le public de leurs activités et de leur performance :

- ◆ les objectifs et les indicateurs de performance des agences sont définis dans leurs *Business Plans* et les agences doivent rendre compte de la réalisation de leurs objectifs lors de leurs rapports annuels à leur ministre de tutelle ;
- ◆ de 1988 à 1999, les résultats des agences étaient centralisés et publiés de manière unifiée au sein du rapport annuel *Next Steps (Next Steps Annual Review)*. Depuis 2000, chaque agence est en charge de la publication individuelle de ses rapports publics, qui sont mis en ligne, à la disposition du public. Néanmoins, les directeurs généraux d'agences exécutives considèrent que les ministères conservent un certain contrôle sur la gestion opérationnelle⁷³.

En 2005, le ministre de l'intérieur de l'époque, John Reid, a eu l'occasion de clarifier la distinction entre responsabilité du gestionnaire et responsabilité ministérielle. En effet, suite à des troubles dans les prisons britanniques, il a réaffirmé l'entière responsabilité politique du ministre de l'intérieur sur la situation des prisonniers britanniques et a répondu aux dysfonctionnements dans la gestion des prisons en provoquant une réorganisation des agences exécutives responsables.

4.1.2.1.4. Si la mesure de la performance individuelle des agences progresse, l'impact du développement du recours aux agences exécutives dans la prestation des services publics sur l'efficacité et l'efficacité globale de l'action publique n'a pas été démontré

Le dispositif d'évaluation de la performance des agences est composé de différentes strates qui permettent de déterminer des objectifs de politiques publiques et d'en suivre les résultats :

⁷² Le guide méthodologique "*Setting Key Targets for Executive Agencies*" (2003) du NAO et du *Cabinet Office* est disponible sur le site du NAO : www.nao.org.uk.

⁷³ James, Moseley, Petrovsky, Boyne (2010) : *The Executive Agency Revolution in the United Kingdom*, in Bouckaert, Laegreid, Van Thiel and Verhoest (eds) : *A global compendium of Agencification*, COST-CRIPO Network.

- ◆ au niveau du ministère, les PSA déterminent les priorités d'action du ministère et de ses agences. L'action des agences exécutives s'inscrit ainsi dans le cadre du PSA de leur ministère de tutelle. L'introduction des PSA depuis 1998 (*cf. supra*), notamment à travers les objectifs interministériels, a permis de répondre partiellement à l'une des critiques adressée aux agences, celle de la fragmentation de l'action publique, en rassemblant au sein d'un même document stratégique l'action d'un ministère et de ses agences ;
- ◆ au niveau de l'agence, le contrat de gestion pluriannuel et les *Corporate et Business Plans* de l'agence fixent les objectifs et les indicateurs du suivi de l'activité et de la performance de l'agence. Les rapports d'activité et financier annuels des agences retracent l'état de réalisation de ces objectifs ;
- ◆ au niveau des gestionnaires de l'agence, des accords de performance (*Performance Partnership Agreements*, PPA) sont signés par les cadres dirigeants de l'agence. Ces accords constituent des lettres de mission qui fixent, pour chaque dirigeant, les objectifs à atteindre et les critères d'évaluation de sa performance au sein de l'agence.

Les enquêtes menées par le NAO et le Cabinet Office indiquent que les agences remplissent en grande partie leurs objectifs⁷⁴. Le dernier rapport global sur le fonctionnement des agences exécutives du *Cabinet Office* indique que le développement des agences exécutives a permis de fournir un service public plus transparent et plus orienté vers le public, tout en introduisant une nouvelle culture managériale dans la gestion publique⁷⁵. Toutefois, ce rapport a également mis en avant la nécessité d'améliorer la liaison entre les agences et leurs ministères de tutelle et celle de réorienter les objectifs vers les attentes des clients.

En revanche, aucune évaluation générale n'a permis de déterminer si le développement des agences avait permis d'accroître l'efficacité de l'action publique dans son ensemble. En effet, il est délicat d'isoler l'impact de la création d'agences sur l'évolution des dépenses publiques.

Au total, il ne semble plus y avoir de débat à la date de la mission sur le bien fondé de confier à des entités autonomes, mais rattachées à un ministère, la mise en œuvre de politiques publiques. La finalité principale du recours aux agences exécutives, c'est-à-dire la recherche d'une meilleure qualité du service public en faveur des usagers au meilleur coût, irrigue l'action des agences. Le paysage des agences exécutives au Royaume-Uni et son cadre d'action (principes d'autonomie et séparation de la responsabilité des gestionnaires et de la responsabilité politique) sont stabilisés. L'enjeu est, à la date de la mission, d'inclure les agences exécutives dans la gestion par la performance des services publics et de les faire participer à la consolidation budgétaire. À titre d'exemple, la lettre de mission adressée en novembre 2010 au HMRC indique que l'agence exécutive devra réaliser 25 % de gains d'efficacité en termes réels à l'horizon de 2014/2015.

⁷⁴ NAO (2003) : *Improving Service Delivery : The role of executive agencies*, 28 mars 2003. Le rapport est disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/0203/the_role_of_executive_agencies.aspx.

⁷⁵ Cabinet Office (2002) : *Better Government Services : Executive agencies in the 21st century*.

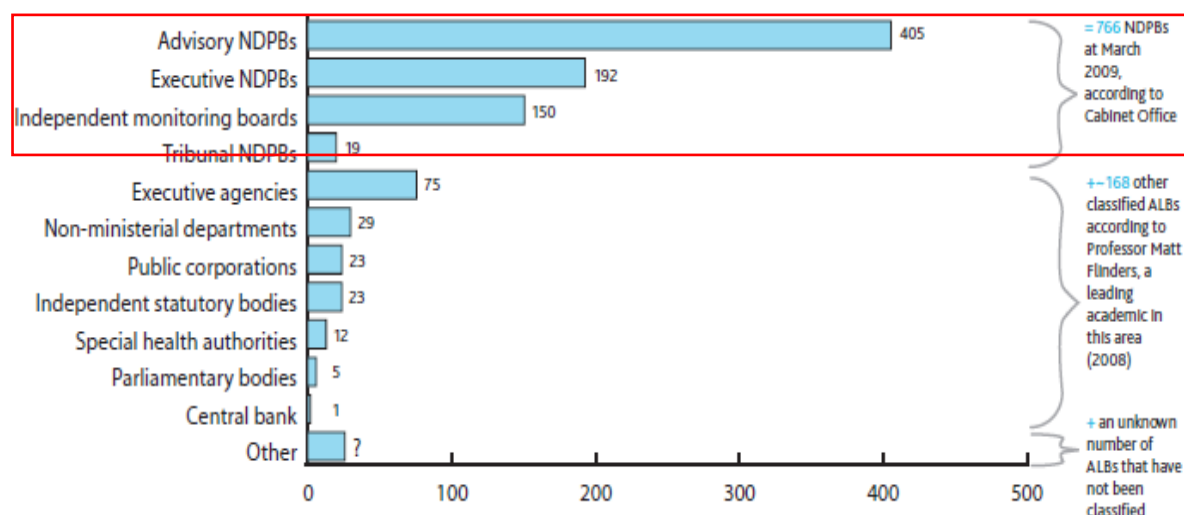
4.1.2.2. La multiplication des organismes publics (Non Departmental Public Bodies) et le manque de visibilité concernant le suivi de leur performance a conduit le gouvernement de coalition de David Cameron, dans la lignée des précédents gouvernements, à engager une réforme des NDPB visant à en encadrer la création et à en réduire drastiquement le nombre

4.1.2.2.1. La profonde diversité des NDPB complique leur dénombrement et leur classification, de même que la multiplicité de ces organismes publics rend délicat leur suivi par le gouvernement britannique

Tout comme les agences exécutives, les NDPB s'intègrent au sein de la catégorie plus vaste des *Arm's Length Bodies* (ALB), mais ils doivent être créés par une loi ou un règlement et recouvrent des organismes publics de natures très diverses :

- ◆ les *advisory NDPB* ont des fonctions consultatives : il s'agit de commissions d'experts qui conseillent les ministères sur des politiques publiques. Le *Cabinet Office* en dénombrait 405 en 2009 ;
- ◆ les *executive NDPB* jouent un rôle dans la mise en œuvre des politiques publiques mais n'appartiennent pas à un ministère. Ils disposent d'une grande autonomie dans la gestion de leurs ressources humaines et leur directeur général est responsable du budget qui lui est alloué. Le *Cabinet Office* en dénombrait 192 en 2009 ;
- ◆ les *independent monitoring boards* constituent le reste des NDPB, comme par exemple les organismes de supervision des prisons ou des centres de rétention administrative. Le *Cabinet Office* en dénombrait 150 en 2009 ;
- ◆ les *tribunal NDPB* sont des juridictions dans une sphère particulière du droit. Ils sont coordonnés par une agence exécutive, le *Tribunals Service*. Le *Cabinet Office* en dénombrait 19 en 2009.

Graphique 19 : Nombre d'ALB par type de structures (2009)

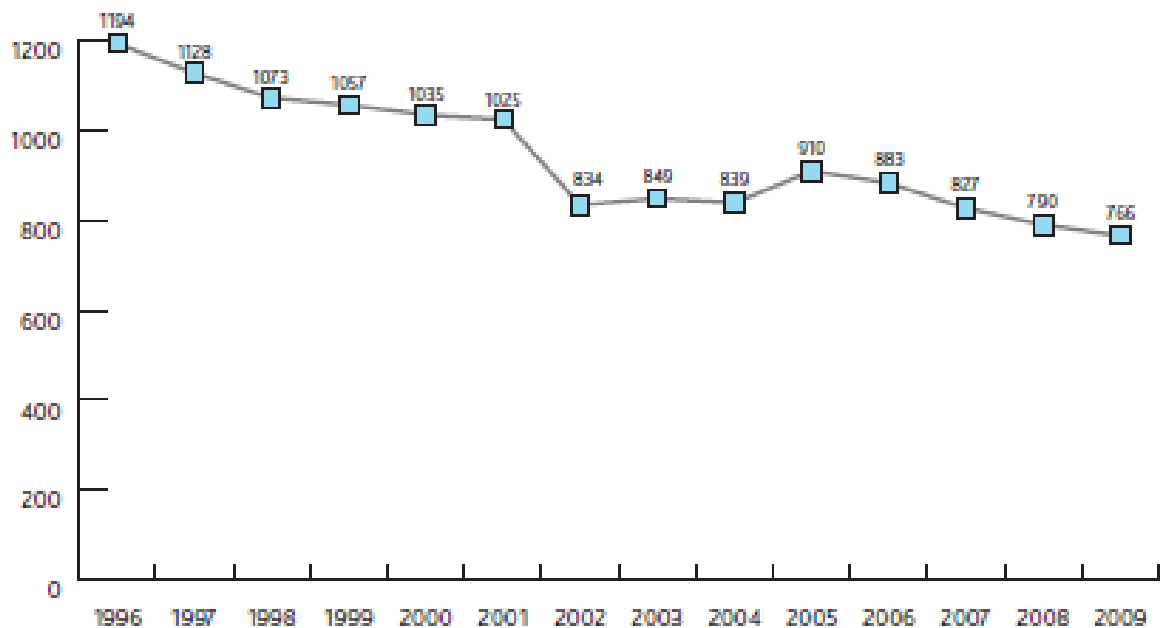


Source : Institute for Government (2010) : *Read Before Burning : Arm's length government for a new administration*, juillet 2010, d'après les chiffres du *Cabinet Office*. Disponible sur le site de l'Institute for Government : <http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/6/read-before-burning>.

La multiplication des NDPB au Royaume-Uni dans les années 1980 et 1990 a conduit les gouvernements successifs à en réduire progressivement le nombre, qui demeure élevé :

- ◆ la création des NDPB répond à des considérations multiples : la nécessité de dépolitiser la prise de décision afin de renforcer la confiance du public (dans la gestion des subventions, les fonctions de régulation ou juridictionnelles) ; la volonté de conférer une plus grande autonomie de gestion ou encore la facilitation du recours à de l'expertise externe. Ces raisons multiples ont expliqué la multiplication des NDPB dans les années 1980 et 1990 ;
- ◆ toutefois, les gouvernements successifs ont cherché dans un même temps à limiter le recours à des organismes et à en réduire le nombre. De fait, le nombre de NDPB a progressivement décliné, de 1 194 en 1996 à 766 en 2009, même s'il est nécessaire de prendre en compte la dévolution de nombreuses agences à l'Écosse et au Pays de Galles.

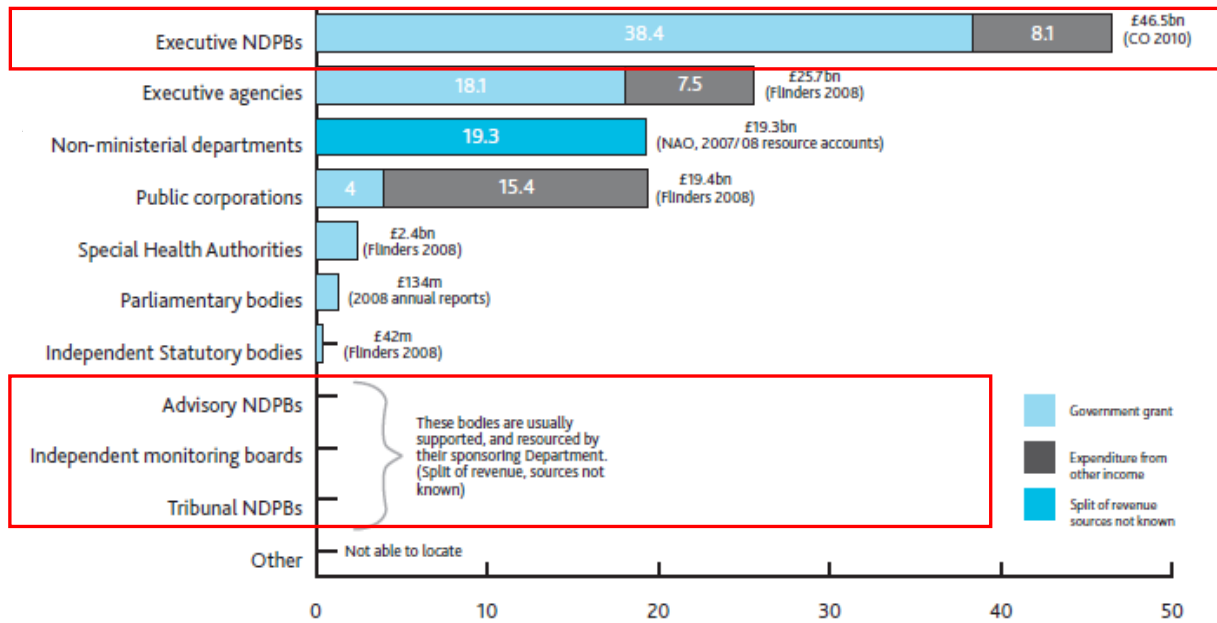
Graphique 20 : Évolution du nombre de NDPB en Angleterre (1996 à 2009)



Source : Institute for Government (2010) : *Read Before Burning: Arm's length government for a new administration*, juillet 2010, d'après les chiffres du Cabinet Office. Disponible sur le site de l'Institute for Government : <http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/6/read-before-burning>.

Du fait de l'hétérogénéité des NDPB et de l'absence de vision consolidée de leurs budgets et de leurs effectifs, aucun bilan global des masses financières gérées par ces organismes publics n'est disponible. Parmi les chiffres disponibles, le *Cabinet Office* indique que le budget total géré par les *Executive NDPB* serait, en 2009, de près de 47 Md £.

Graphique 21 : Masses budgétaires gérées par les ALB



Source : Institute for Government (2010) : *Read Before Burning: Arm's length government for a new administration*, juillet 2010, d'après les chiffres du Cabinet Office. Disponible sur le site de l'Institute for Government : <http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/6/read-before-burning>.

4.1.2.2. Afin de rationaliser le paysage des NDPB et de les faire contribuer à la consolidation budgétaire rendue impérative par la crise économique et financière, le dernier gouvernement travailliste et le gouvernement de coalition de David Cameron ont fixé des objectifs ambitieux de réduction du nombre de NDPB et de gains d'efficience

Si la réforme des NDPB est un objectif politique de chaque gouvernement entrant⁷⁶, le contexte des finances publiques au Royaume-Uni a introduit une nouvelle contrainte de rationalisation de l'action publique.

Le gouvernement travailliste de Gordon Brown avait fixé, en mars 2010, c'est-à-dire à quelques mois des élections, un objectif de réduction des dépenses publiques de 500 M £ à l'horizon de 2012/2013 à travers la réforme des NDPB⁷⁷ :

- ◆ la réforme prévoyait notamment l'adoption d'un code de gouvernance plus strict concernant la création de nouvelles agences et leur méthode de fonctionnement (par exemple, le recours par ces structures à des cabinets de conseil en relations publiques) ;
- ◆ la réduction de la masse salariale des cadres des NDPB était également annoncé, de 20 % à l'horizon de 2012/2013 ;
- ◆ des gains d'efficience étaient attendus du déploiement de certains programmes, comme le programme de gestion des dossiers de l'*UK Border Agency* (gains estimés à 90 M £) ;
- ◆ enfin, le regroupement de structures (par exemple, le rapprochement du *UK Film Council* et du *British Film Institute*, celui de la *National Lottery Commission* et de la *Gambling Commission*) et la suppression de structures relevant du ministère de la justice (près de 27 M £ d'économies).

⁷⁶ Le concept de « *Bonfire of Quangos* », c'est-à-dire un « feu de joie d'organismes publics quasi-gouvernementaux », initialement attribué à Margaret Thatcher lors de son arrivée au pouvoir en 1979, a depuis été repris par chaque nouveau gouvernement.

⁷⁷ *HM Treasury (2010) : Reforming Arm's Length Bodies*, mars 2010.

Le changement de gouvernement au printemps 2010 a impliqué le gel de ces projets. Le gouvernement de coalition de David Cameron a cependant également indiqué ses objectifs de réduction du nombre de NDPB.

Le gouvernement de David Cameron a ainsi introduit au parlement un projet de loi en 2010, la *Public Bodies Bill*, qui confère aux ministres des pouvoirs accrus sur les NDPB afin de pouvoir modifier en profondeur le paysage des organismes publics⁷⁸ :

- ◆ ce projet de loi, encore en débat au sein de la chambre des Lords à la date de la mission, propose de donner aux ministres le pouvoir de supprimer, fusionner ou absorber les NDPB, selon l'évaluation de leur performance et de leur pertinence. Jusqu'à présent, contrairement aux agences exécutives, les NDPB ne pouvaient être créés et supprimés que par la loi ;
- ◆ le projet de loi institue également une évaluation triennale de la pertinence du maintien du NDPB, qui s'articule autour de trois critères : la fonction est-elle technique ? Nécessite-t-elle une impartialité politique ? Vise-t-elle à établir en toute indépendance des faits d'importance nationale ? Dès lors qu'il est répondu par la négative à l'un des trois critères, la structure sera remise en cause ;
- ◆ parmi les projets du gouvernement, l'existence de 481 NDPB sera ainsi remise en question :
 - 192 NDPB cesseront d'exister sous leur forme actuelle, c'est-à-dire que les missions seront soit reprises par l'administration centrale, soit dévolues au niveau local. Les organismes pourraient également être transformés en organismes à but non lucratif ou simplement supprimés ;
 - 118 NDPB fusionneront en 57 nouvelles entités ;
 - 171 NDPB connaîtront des transformations substantielles visant à rationaliser leur fonctionnement, à travers des règles de transparence accrue et un nouveau cadre de gouvernance.

4.1.2.2.3. Le NAO, le parlement, ainsi que d'autres institutions, ont toutefois mis le gouvernement en garde contre une réorganisation trop hâtive et d'ampleur non maîtrisée du paysage des NDPB

À l'approche des élections du printemps 2010, le NAO a publié un rapport sur le coût des réorganisations au sein de l'administration centrale et de ses agences (*Reorganising Central Government*) qui met en évidence les coûts importants liés aux restructurations⁷⁹. Alors que le principal motif pour rationaliser l'action publique en réorganisant les structures (ministères et agences) est la réalisation d'économies budgétaires, le NAO a ainsi mis en évidence que les 90 plus importantes réorganisations de l'administration centrale entre mai 2005 et juin 2009 avaient généré des coûts totaux de près de 200 M £ par an (dont 85 % au titre de la réorganisation des agences). Le NAO a indiqué que ces coûts sont en grande majorité sous-estimés dans les perspectives d'économies budgétaires attendues par les réorganisations.

⁷⁸ Le projet de loi *Public Bodies Bill* est disponible sur le site du parlement : <http://services.parliament.uk/bills/2010-11/publicbodieshl.html>.

⁷⁹ NAO (2010) : *Reorganising Central Government*, mars 2010. Le rapport est disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/0910/reorganising_government.aspx.

Dans la lignée de ce rapport, le NAO a mis à la disposition du *Public Administration Select Committee*, la commission parlementaire responsable de la supervision de la réforme des NDPB, un guide méthodologique de l'évaluation de la pertinence de procéder à des réorganisations d'agences⁸⁰. Il préconise notamment de :

- ◆ procéder à l'analyse de la raison du changement et de préciser les objectifs de la réorganisation dès le départ ;
- ◆ identifier l'impact de la réorganisation sur la redevabilité (*accountability*) de l'organisme ;
- ◆ évaluer toutes les options disponibles ;
- ◆ identifier et piloter les coûts de la réorganisation ;
- ◆ identifier et réaliser les gains budgétaires prévus ;
- ◆ gérer le changement ;
- ◆ assurer une évaluation régulière, pendant la réorganisation et après, du processus, afin de pouvoir déterminer le bien fondé de l'initiative.

Ces recommandations ont été adoptées par le PASC, qui a procédé à une évaluation de la revue générale des NDPB engagée par le gouvernement de coalition de David Cameron et ayant aboutie au projet de loi sur les *Public Bodies*⁸¹ :

- ◆ le PASC a estimé que la revue générale des organismes publics avait été insuffisamment préparée et qu'aucune méthodologie claire n'avait été donnée aux ministères ;
- ◆ de plus, le PASC a constaté que le projet de loi *Public Bodies Bill* n'avait pas été conçu de manière satisfaisante et qu'un important travail d'amendements serait nécessaire au parlement ;
- ◆ enfin, la commission parlementaire a souligné qu'une réorganisation de l'ampleur de celle prévue par le gouvernement allait nécessiter un accompagnement particulièrement suivi des changements organisationnels et que le gouvernement n'avait pas encore fourni de détails quant à sa conduite de ce changement.

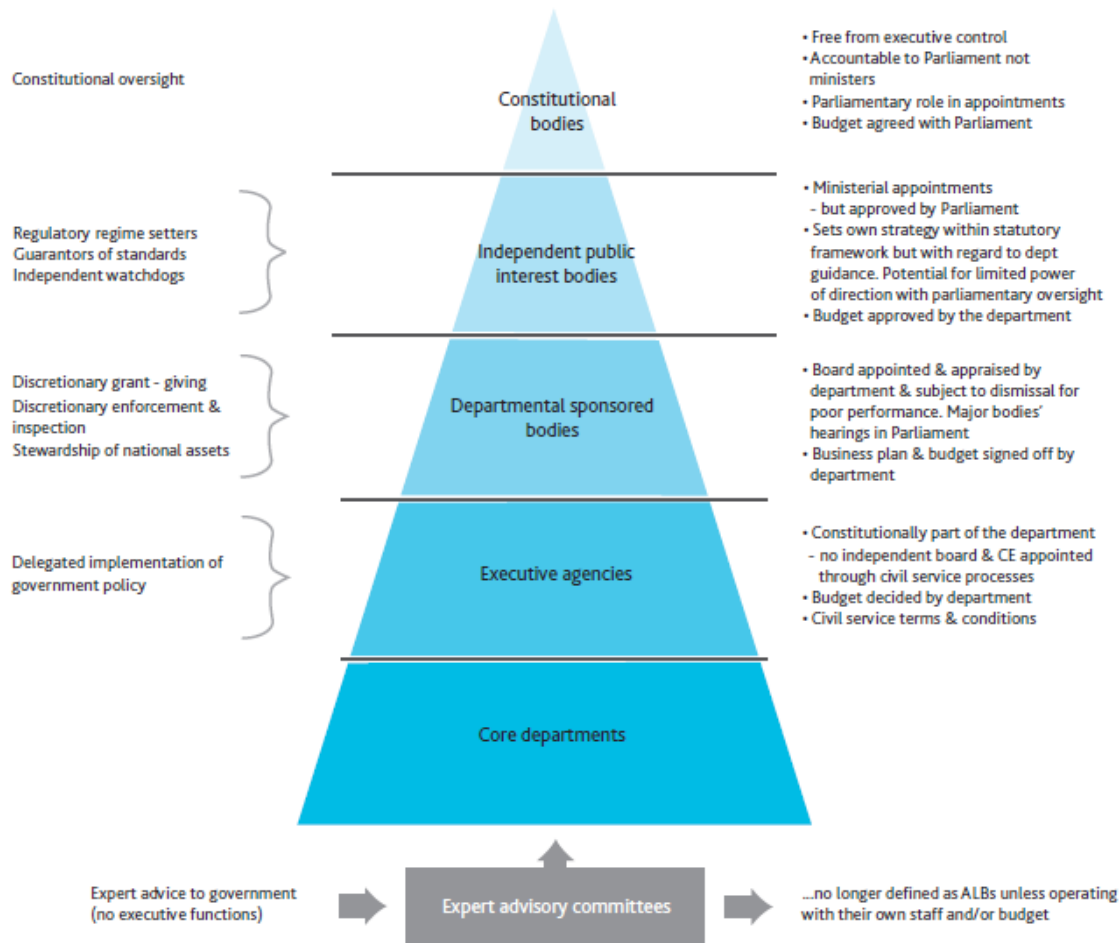
Enfin, certains instituts de recherche, comme l'*Institute for Government*, proposent d'introduire de nouvelles règles dans le pilotage et la gouvernance des agences en général :

- ◆ afin de limiter le recours aux NDPB, il est proposé que toutes les créations de NDPB transitent par une commission parlementaire, le *Public Administration Select Committee*, qui serait responsable de la pertinence de la création de l'organisme ;
- ◆ dans le but de garantir une évaluation régulière des NDPB, l'*Institute for Government* propose des audits conduits tous les trois à cinq ans pour les organismes dont le budget est supérieur à 50 M £. Ces audits viseraient à la fois à s'interroger sur la gouvernance des organismes et sur leur performance ;
- ◆ afin de renforcer la confiance du public, une liste des NDPB et autres ALB devrait être rendue disponible, de même qu'une approche consolidée, en termes d'effectifs et de budget. En particulier, l'*Institute for Government* propose une nouvelle catégorisation des agences, pour accroître la lisibilité du recours aux organismes publics et simplifier leur structure.

⁸⁰ NAO (2010) : *Assessing business cases for changes to arm's length bodies*, NAO memorandum for the PASC. Ce guide est disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/1011/pasc_memo_arms_length_bodies.aspx.

⁸¹ *House of Commons*, PASC (2010) : *Smaller Government : Shrinking the Quango State*, décembre 2010. Disponible sur le site du parlement : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/537/537.pdf>.

Graphique 22 : Proposition de catégorisation des ALB britanniques (*Institute for Government*)



Source : *Institute for Government (2010) : Read Before Burning : Arm's length government for a new administration, juillet 2010. Disponible sur le site de l'Institute for Government : <http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/6/read-before-burning>.*

4.2. La dernière décennie est marquée par un désengagement de l'État de certaines missions à mesure que les partenaires privés et les collectivités locales exercent un rôle accru dans le financement et la prestation de services publics

4.2.1. Les gouvernements britanniques successifs ont eu recours au secteur privé pour progresser dans la modernisation de l'État, tant dans le domaine du financement d'infrastructure que dans la gestion de fonctions supports et la prestation de services publics, avec des résultats à nuancer

Pour des raisons budgétaires mais aussi pour des raisons qui tiennent à la confiance des gouvernements britanniques en la capacité du secteur privé à apporter des innovations et une méthode de gestion plus efficiente, le financement, la construction et la maintenance de grands projets ont été confiés à des co-contractants privés sous la forme de partenariats publics privés (PPP).

De même, l'externalisation de certaines fonctions supports, à la faveur de mutualisation entre institutions publiques a progressé au Royaume-Uni (*cf. supra*).

Enfin, la mise en œuvre de certaines politiques publiques est confiée de manière croissante au secteur privé non lucratif (*Third Sector*), orientation accentuée par le gouvernement de coalition de David Cameron dans le cadre du projet de *Big Society*.

4.2.1.1. Dans un contexte budgétaire contraint, le recours aux partenariats publics-privés au Royaume-Uni a permis de financer des investissements d'infrastructures, mais l'efficience de cette modalité d'investissement est remise en cause

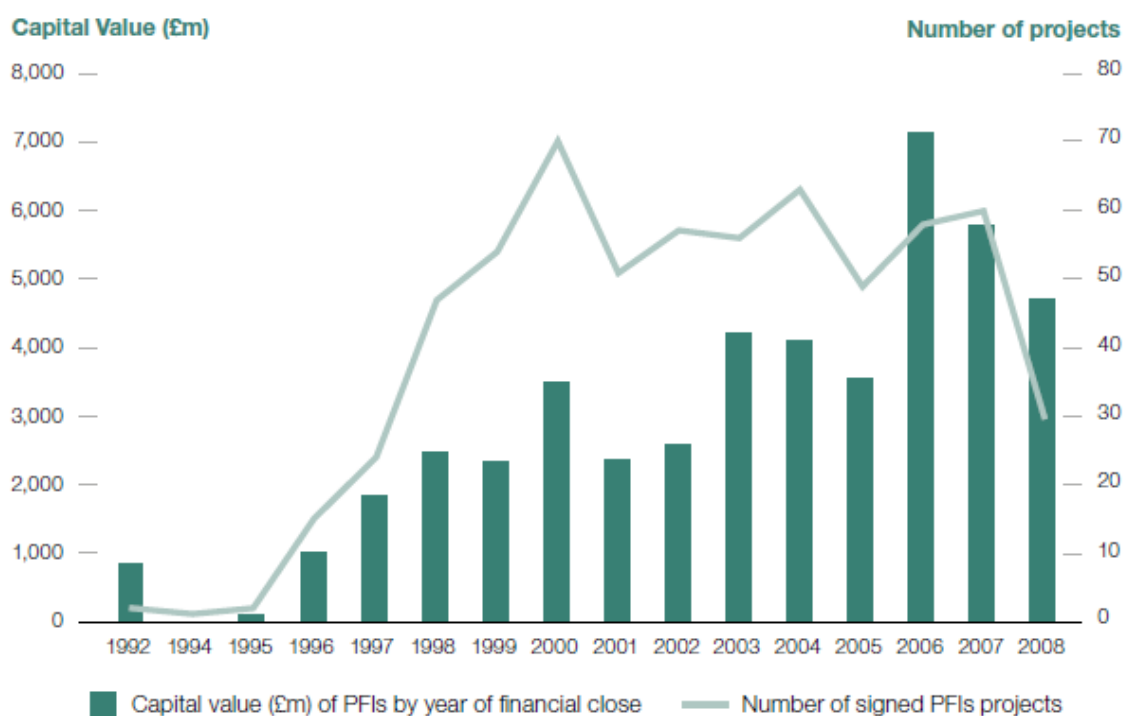
4.2.1.1.1. *Les partenariats publics privés ont été un levier privilégié de modernisation des services publics au Royaume-Uni depuis deux décennies en raison des avantages associés à ce type de financement des projets publics*

Sous les gouvernements conservateurs comme travaillistes, le recours à la *Private Finance Initiative* (PFI, partenariats publics privés), a été réputé être un moyen efficace et efficient de financer les projets publics, même si les motivations de recours à ce levier de financement diffèrent :

- ◆ la PFI a été lancée en 1992 par John Major avec pour objectif de recourir à un investissement privé, depuis la conception jusqu'à la construction et à la maintenance des projets publics. En échange de l'investissement privé, l'État verse un loyer au partenaire privé pendant une longue durée (20 à 30 ans). Pour les conservateurs, la PFI est une modalité d'ouvrir au secteur privé l'accès à des projets de grande ampleur. Initialement prévu pour les projets du NHS d'un coût supérieur ou égal à 5 M £, le modèle PFI s'est ensuite étendu à tous les services publics ;
- ◆ malgré les critiques du parti travailliste lorsque les conservateurs étaient au pouvoir, notamment au regard des craintes que la PFI fait peser sur la privatisation des services publics, le gouvernement travailliste de Tony Blair a qualifié, dès son entrée en fonction, la PFI de « *la pierre d'angle du programme de modernisation des services publics britanniques* »⁸². En effet, pour les travaillistes, la PFI est un levier de modernisation qui doit permettre au Royaume-Uni de rattraper son retard structurel en équipements publics (infrastructures, hôpitaux, écoles). Ainsi, au cours du premier mandat de Tony Blair, environ 150 projets de ce type ont vu le jour, représentant un montant de près de 12 Md £. Ces projets concernent des infrastructures routières et ferroviaires, 520 écoles, 35 hôpitaux et quatre prisons. La première chaîne d'écoles publiques gérée par une entreprise privée (3E's) a été ouverte en 2001.

⁸² HM Treasury (1999) *The Private Finance Initiative*, Economic Briefing n°9.

Graphique 23 : Progression du nombre de projets d'investissements publics dans le cadre de PFI



Source: HMT signed PFI projects database (http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_pfi_stats.htm)

Source: NAO (2009): *Private Finance Projects*, octobre 2009, disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/0809/private_finance_projects.aspx.

Le recours à la PFI a pour objectif de faire contribuer le secteur privé à la réalisation d'investissements publics, à travers l'avance des fonds, la gestion réputée plus efficiente des coûts et des délais de construction et le haut niveau de maintenance :

- ◆ les avantages potentiels des partenariats publics privés (PPP) sont multiples selon le *HM Treasury*⁸³ :
 - le recours à des partenaires privés permet d'accroître la qualité des services publics en ayant accès à une plus grande diversité de prestations et à une expertise privée en matière de gestion des compétences et des projets ;
 - dans un contexte de maîtrise de l'endettement public, l'investissement de départ est effectué par le partenaire privé, qui bénéficie toutefois d'un recours à l'emprunt à un taux moins élevé du fait du contrat avec l'État. Par ailleurs, la PFI permet de faire reposer en partie sur le partenaire privé le risque d'exploitation de l'investissement ;
- ◆ afin de tirer pleinement partie des PPP, une commission d'évaluation des PFI regroupant des membres de l'administration britannique et des universitaires a identifié certains critères⁸⁴ :
 - le partenaire public doit être suffisamment robuste et informé sur les enjeux des PPP afin de négocier et de conclure le contrat de la manière la plus efficiente possible ;

⁸³ *HM Treasury* (2000) *Public Private Partnerships*. Disponible sur le site du *HM Treasury* : http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_index.htm.

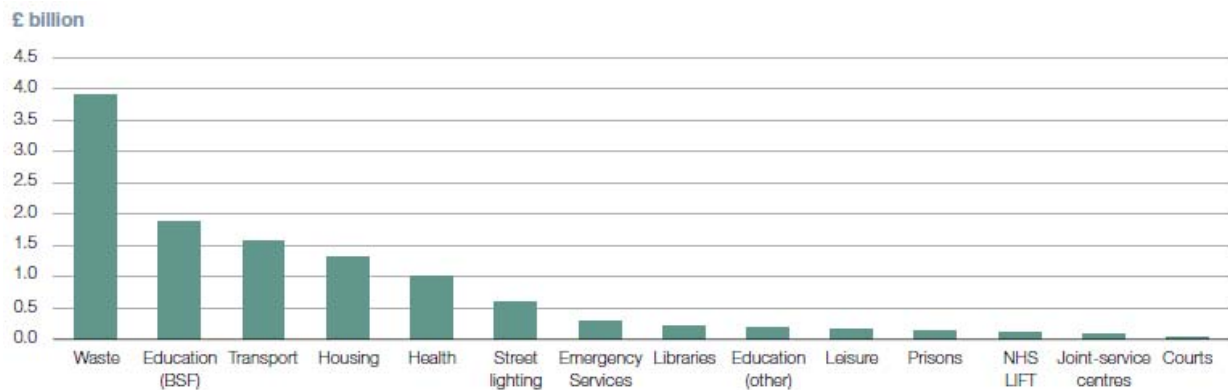
⁸⁴ *Institute for Public Policy Research* (2001) *Building Better Partnerships, the final Report from the Commission on Public Private Partnerships*, juin 2001.

Annexe VIII

- les partenaires privés doivent s'engager en toute responsabilité dans le PPP, notamment en fournissant des informations transparentes sur leurs coûts ;
- le projet doit être porté avec une forte légitimité au sein du secteur public et auprès des agents publics concernés ;
- des indicateurs précis doivent permettre d'évaluer la performance et la pertinence du PPP, afin de le remettre en cause le cas échéant.

En 2009, le NAO estime à 567 projets réalisés sous la forme de PFI et près de 13 Md £ d'investissements sous la forme de PFI étaient en projet ou en cours de réalisation au Royaume-Uni. Le traitement des déchets et les réseaux d'assainissement constituent le premier domaine d'investissement, suivi de l'éducation (avec le programme *Building Schools for the Future*, qui a pour objectif la rénovation et la construction de nouveaux établissements secondaires), les transports, le logement et la santé.

Graphique 24 : Projets d'investissements en cours sous la forme de PFI au Royaume-Uni (hors secteur de la défense, situation en 2009)



Source : NAO (2010) : *Financing PFI projects in the credit crisis and the Treasury's response*, juillet 2010. Disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/1011/pfi_in_the_credit_crisis.aspx.

4.2.1.1.2. S'ils ont rempli leur rôle au cours de la dernière décennie, les partenariats publics privés sont néanmoins critiqués, en raison de l'absence d'alternative donnée aux investisseurs publics, au manque de visibilité des partenaires publics sur les coûts et de la rigidité des contrats auxquels ils sont partis

Selon un rapport de synthèse du NAO réalisé en 2009 sur le recours aux PPP⁸⁵, la plupart des projets financés par PFI sont réalisés à temps (69 % sur les 72 projets examinés par le NAO entre 2003 et 2008) et selon le cahier des charges et le prix prévus (65 % des projets évalués). D'un point de vue qualitatif, les co-contractants publics sont généralement satisfaits des prestations, selon les évaluations du NAO.

Néanmoins, le NAO a identifié plusieurs faiblesses et difficultés dans le recours aux PPP.

⁸⁵ NAO (2009) : *Private Finance Projects*, octobre 2009, disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/0809/private_finance_projects.aspx.

En premier lieu, les justifications du recours aux PPP ne sont pas toujours suffisamment claires et le gouvernement a pu inciter les acteurs publics à recourir à la PFI afin de placer ces investissements hors bilan :

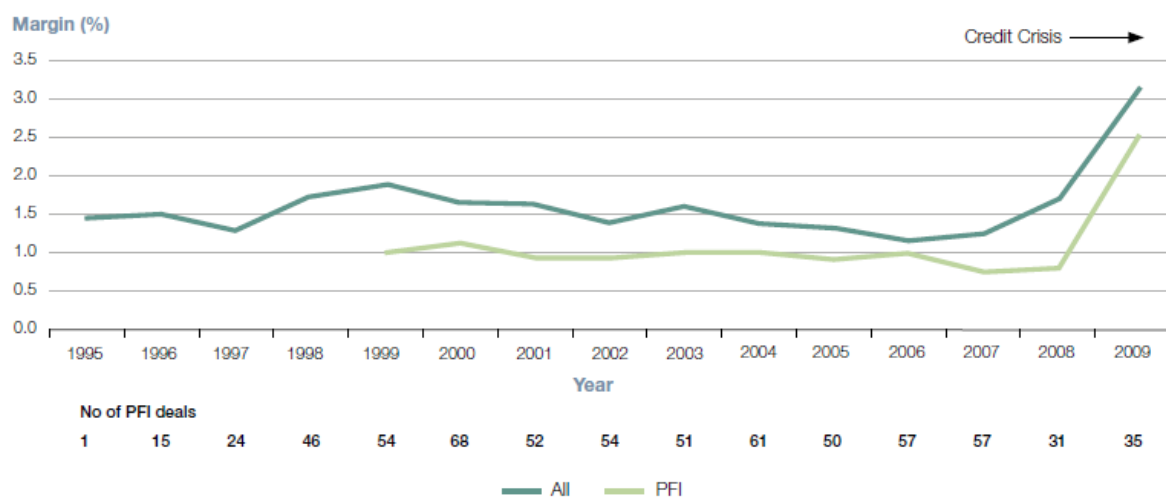
- ◆ pour être justifié, le recours à une PFI doit démontrer que le surcoût lié à la différence d'accès au marché du financement du secteur privé et du secteur public est compensé par des gains d'efficacité, d'innovation et de meilleure gestion. Cependant, le NAO a constaté que les études de projets de PPP détaillaient rarement les gains d'efficacité attendus et mesurables du recours à une PFI par rapport à d'autres alternatives. En l'absence d'éléments de comparaison satisfaisants entre les différentes options, il est difficile de considérer les PPP comme l'option la plus efficace ;
- ◆ de plus, il a existé un biais institutionnel en faveur du recours aux PPP, dans la mesure où les dettes et les actifs des projets PFI sont placés en hors bilan. En conséquence, le gouvernement britannique a fortement incité les ministères, les agences et les acteurs locaux à recourir aux PPP afin de diminuer l'endettement public.

En deuxième lieu, l'efficacité d'un PPP dépend à la fois de la négociation d'un contrat réussi grâce à une concurrence suffisante entre les partenaires privés potentiels et du suivi attentif de la réalisation du projet :

- ◆ le NAO a ainsi identifié que la concurrence était fréquemment restreinte dans le cas des appels d'offre pour les PPP, soit que le projet était trop important, soit que les projets étaient trop nombreux, ce qui résulte en une plus grande sélectivité de la part des investisseurs privés. En conséquence, en l'absence de concurrence suffisante sur les projets de PPP, le prix ne reflète pas intégralement les coûts réels du marché ;
- ◆ par ailleurs, le NAO a constaté l'absence de compétences de gestion de projets et de suivi des coûts des contrats au sein de l'administration publique. Toutefois, la plupart des ministères se sont progressivement dotés de bureaux spécialisés dans le suivi des PFI (*Private Finance Units*), afin de professionnaliser le suivi et l'évaluation des PPP.

Par ailleurs, le contexte de la crise économique et financière de 2008 et 2009 a renchéri le coût des PPP en augmentant le coût du financement sur les marchés financiers. Même si elle reste inférieure aux marges des projets de financement internationaux, les marges requises dans le cadre des PFI ont fortement augmenté entre 2007 et 2009, passant de 1 % à 2,5 %.

Graphique 25 : Marges des projets de financement internationaux et marges des PFI au Royaume-Uni



Source : NAO (2010) : *Financing PFI projects in the credit crisis and the Treasury's response*, juillet 2010. Disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/1011/pfi_in_the_credit_crisis.aspx.

Au total, le gouvernement de coalition de David Cameron a décidé de ralentir la dynamique de recours aux PPP en matière d'investissement public. L'objectif de réduction de 30 % des dépenses d'investissement à l'horizon de 2014/2015 acté dans le cadre de la *Spending Review* de 2010 se reflète notamment dans la diminution des crédits prévus pour les opérations de PPP dans le budget 2010/2011. Le montant total des crédits pour l'ensemble des ministères passe ainsi de 3,7 Md £ à 2,3 Md £.

Tableau 20 : Prévisions budgétaires des partenariats publics privés au Royaume-Uni

Ministères	Prévisions (M £)	
	2010/2011	2011/2012
Communautés et gouvernement local	230	92
Culture, média et sports	51	8
Éducation	574	143
Environnement, agriculture et affaires rurales	325	166
Transport	749	838
Santé	584	356
Affaires sociales	56	55
Intérieur	40	0
Défense	702	542
Gouvernement d'Irlande du Nord	242	109
Écosse	156	44
Pays de Galles	-	-
Autres ministères	83	-
Total	3 722	2 363

Source : Budget pour 2010/2011.

4.2.1.2. Le secteur privé non lucratif est également amené à contribuer à la prestation de services publics, une orientation qui a été renforcée dans le cadre du projet de Big Society de David Cameron, sans que les modalités pratiques de mise en œuvre ne soient clarifiées à la date de la mission

4.2.1.2.1. Afin de renforcer la capacité du secteur privé non lucratif de participer à la prestation de services publics, le gouvernement britannique a mis en place plusieurs dispositifs de soutien depuis 2002

La notion de Third Sector a été développée au courant des années 1990 pour qualifier la palette d'institutions entre l'État et le secteur privé et qui participent à la prestation de services publics. Cette notion recouvre une large gamme d'institutions : les entreprises sociales, les associations de bénévoles et communautaires, les structures caritatives, les coopératives et les mutuelles. Ces structures sont associées par les pouvoirs publics à la conception et à la fourniture de services publics. Elles se caractérisent comme étant distinctes du gouvernement (*non governmental organisations*), fondées sur des « valeurs » (*value-driven*) et elles réinvestissent leurs excédents afin de faire progresser la réalisation de leurs objectifs sociaux, environnementaux ou culturels.

Encadré 20 : La diversité des entités du *Third Sector*

La notion large et englobante de *Third Sector* implique une grande diversité dans les entités qui compose cette catégorie. Tout décompte du nombre de structures appartenant au *Third Sector* est délicat et les derniers chiffres connus et fiables datent du rapport de 2007 du gouvernement travailliste consacré au sujet⁸⁶ :

- les organisations de bénévoles ou communautaires (*voluntary and community organisations*, VCO) comprennent notamment les structures caritatives. En 2006, on dénombrait près de 170 000 structures caritatives enregistrées et le nombre de structures caritatives non déclarées serait de près de 120 000. Le nombre des autres organismes bénévoles ou communautaires est plus difficile à déterminer, dans la mesure où ces initiatives locales ne sont souvent pas déclarées ;
- les entreprises sociales : en 2005, il y avait plus de 55 000 entreprises sociales, avec un chiffre d'affaires de près de 27 Md £, contribuant à hauteur de 8,4 Md £ au PNB du Royaume-Uni. Leur champ d'activités va de la formation, à la protection sociale, au logement, aux loisirs et à la garde d'enfants ;
- les coopératives et les mutuelles : en 2005, le gouvernement britannique en dénombrait plus de 8 000, les plus significatives concernant les coopératives de consommateurs ou de travailleurs et les coopératives agricoles. Près de 19 millions de Britanniques étaient affiliés à une coopérative ou à une mutuelle en 2005.

La conception du gouvernement travailliste de Tony Blair de la participation du *Third Sector* aux services publics est fondée sur la conviction que le secteur privé non lucratif peut être vecteur de modernisation et d'amélioration de la qualité du service public :

- ◆ le *Third Sector* a historiquement pris en charge des missions qui peuvent être considérées comme étant des services publics (par exemple, lutte contre l'exclusion, réinsertion, soutien aux plus défavorisés) ;
- ◆ les structures du *Third Sector* sont dans la plupart des cas des entités locales qui sont réputées connaître mieux les besoins et les attentes des destinataires de ces prestations que l'administration centrale. Par ailleurs, la flexibilité de leur organisation, par comparaison avec l'administration, serait plus à même de favoriser l'innovation et la créativité dans la conception et la prestation de services publics.

Dès lors que l'administration et le *Third Sector* disposent chacun d'atouts différents pour concourir au même objectif de délivrer un service public de meilleure qualité aux usagers, le gouvernement travailliste de Tony Blair a estimé qu'il était judicieux de renforcer les capacités du *Third Sector*, tout en organisant et en formalisant la coopération entre l'État et les entités du secteur privé non lucratif.

Cette politique s'est traduite par un apport financier et un soutien opérationnel constants depuis 2002, qui se sont accompagnés d'un renforcement des attentes de l'État, y compris dans le champ de la délivrance de services publics :

- ◆ 2002 a marqué le lancement de la promotion de la notion d'entrepreneuriat social par le gouvernement de Tony Blair à travers la création du service *Social Enterprise Unit* placé sous la tutelle du secrétariat d'État au commerce et à l'industrie. La notion d'entreprise sociale se caractérise par un modèle économique d'entreprise ayant une finalité sociale ou environnementale et réinvestissent les excédents dans le capital de l'entreprise. Afin de fédérer les entreprises sociales, une entité représentative du secteur, la *Social Enterprise Coalition* est créée, de même qu'un plan de développement de l'entrepreneuriat social (*Strategy for Success*). Afin de soutenir le développement de ces structures, le gouvernement est également à l'origine d'une nouvelle forme juridique : la *Community Invest Company* (CIC), qui accroît la liberté statutaire et financière des entreprises sociales et en simplifie la constitution ;

⁸⁶ Cabinet Office (2007) : *The future role of the third sector in social and economic regeneration : final report*, juillet 2007. Disponible sur le site des archives nationales : <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7189/7189.pdf>.

Annexe VIII

- ◆ un nouvel élan est donné à cette politique en 2006, à travers la création d'un secrétariat d'État au *Third Sector* placé auprès du *Cabinet Office* et d'un plan d'action interministériel en faveur de l'entrepreneuriat social (*Social Enterprise Action Plan*) qui prévoit d'élargir le champ des relations entre les ministères et les entreprises sociales au développement local, à la santé, l'environnement, l'enfance et de la famille ;
- ◆ le rapport du *Cabinet Office* de 2007 *The Future Role of the Third Sector in Social and Economic Regeneration*⁸⁷ confirme cette orientation et affirme l'intention du gouvernement d'investir plus de 500 M £ au cours de la période de la *Comprehensive Spending Review* dans le *Third Sector* afin de faire participer le secteur associatif et bénévole à la modernisation du secteur public ;
- ◆ enfin, dans le cadre du plan de relance de 2009, un nouveau programme de soutien au *Third Sector* a été adopté (*Real Help for Communities: Volunteers, Charities and Social Enterprises*⁸⁸), qui prévoit des investissements supplémentaires dans les différents fonds de soutien au secteur (42,5 M £). Plusieurs initiatives diverses ont également été prises dans ce cadre, notamment en faveur d'un nouveau régime de financement des organisations locales de volontaires œuvrant dans le domaine de la santé et du social (*Health and Social Care Fund*) et le lancement d'une commission indépendante de la propriété (*Commission of Ownership*) dont le but sera de favoriser la délivrance de services publics par des entreprises communautaires ou détenues par les employés.

Cette stratégie a permis le développement et le renforcement du *Third Sector* tout en organisant les relations institutionnelles entre le gouvernement et les acteurs de l'économie sociale et solidaire.

Encadré 21 : L'impact de la politique de soutien au *Third Sector*

Le dernier rapport global du gouvernement travailliste concernant le paysage du *Third Sector* recense une augmentation sensible de différentes entités composant le *Third Sector*⁸⁹ :

- le nombre de structures caritatives déclarées auprès du gouvernement a crû de 120 000 en 1995 à 160 000 en 2005. Il y aurait près de 55 000 entreprises sociales et plusieurs centaines de milliers d'associations communautaires et locales ;
- le nombre de personnes bénévoles de manière formelle ou informelle au moins une fois par mois aurait augmenté de 18,4 millions en 2001 à 20,4 millions en 2005. Les dons aux structures caritatives auraient atteint 9 Md £ au titre de l'année budgétaire 2005/2006 ;
- le chiffre d'affaires total du secteur caritatif aurait augmenté de 16 Md £ en 1997 à 27 Md £ en 2004/2005 et le nombre d'agents employés aurait augmenté d'un cinquième sur la période.

Le développement du *Third Sector* au cours de la période n'est pas sans lien avec la politique de soutien prononcé en faveur des entreprises sociales et des structures caritatives sous le gouvernement de Tony Blair puis de Gordon Brown.

L'année budgétaire 2007/2008 constitue l'année de soutien financier le plus marqué au *Third Sector*, avec un montant total des investissements et subventions en direction du *Third Sector*, qui transitent par le bureau du *Third Sector* du *Cabinet Office*, de 137 M £⁹⁰ :

⁸⁷ *Cabinet Office* (2007) : *The future role of the third sector in social and economic regeneration: final report*, juillet 2007. Disponible sur le site des archives nationales : <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7189/7189.pdf>.

⁸⁸ HM Government (2009) : *Real Help for Communities: volunteers, charities and social enterprises*, 2009. Disponible notamment sur le site de la fédération des fondations du Royaume-Uni : <http://www.trusteenet.org.uk/files/Real%20Help%20For%20Communities.pdf>.

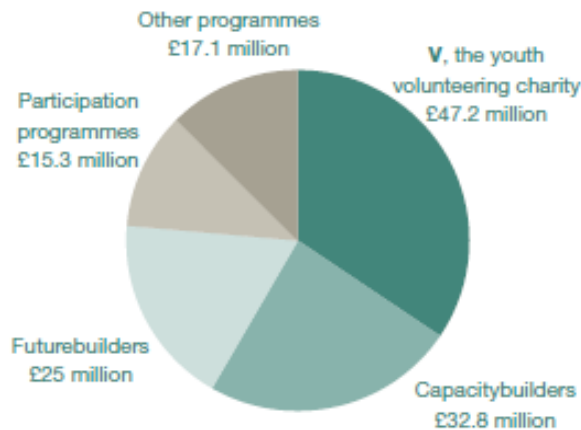
⁸⁹ *Cabinet Office* (2007) : *The future role of the third sector in social and economic regeneration: final report*, juillet 2007. Disponible sur le site des archives nationales : <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7189/7189.pdf>.

⁹⁰ NAO (2008) : *Public administration select committee: Cabinet Office performance briefing*, novembre 2008. Disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/0809/cabinet_office_briefing.aspx.

Annexe VIII

- ◆ les subventions au fonds de jeunes volontaires (*Youth Volunerring Charity*) a augmenté significativement, de 25,6 M £ à 47,2 M £ en 2007/2008 ;
- ◆ les subventions au fonds *Futurebuilders*, qui fournit des prêts aux entités du *Third Sector* qui répondent à des appels d'offre du gouvernement, ont été augmentées de 16,4 M £ à 24,2 M £ ;
- ◆ les subventions à la NDPB *Capacitybuilders*, un organisme de distribution de subventions aux entités du *Third Sector*, s'établissaient à 32,8 M £.

Graphique 26 : Dépenses annuelles du service du *Third Sector* au sein du *Cabinet Office* (2007/2008)



Source: Cabinet Office Annual Report and Accounts 2007-2008

Source : NAO (2008) : *Public administration select committee : Cabinet Office performance briefing*, novembre 2008. Disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/0809/cabinet_office_briefing.aspx.

4.2.1.2.2. *En dépit de l'évaluation incomplète de l'efficacité des programmes de soutien au Third Sector et à la pertinence de développer le recours aux entités bénévoles et caritatives, le gouvernement de coalition de David Cameron a annoncé son intention de renforcer le recours au Third Sector dans un contexte de consolidation budgétaire et dans le cadre de son projet de Big Society*

Face au constat de l'absence d'évaluation de la politique de soutien au *Third Sector*, le NAO a encouragé les ministères à renforcer l'analyse de l'efficacité des programmes de soutien au *Third Sector* en identifiant plusieurs points d'attention potentiels⁹¹ :

- ◆ les programmes d'accroissement des capacités du *Third Sector* (*capacity building*). En 2009, le NAO a en effet poursuivi dans cette voie en procédant à l'audit de deux programmes de ce type (*Futurebuilders*, un budget de 215 M £ annuels et *ChangeUp*, un budget de 231 M £ annuels). Pour ces deux programmes, le NAO a conclu qu'en dépit de changements significatifs opérés en faveur de la montée en gamme des entités du *Third Sector*, le manque d'indicateurs et de suivi de l'utilisation des fonds ne permettait pas de conclure à l'efficacité des programmes⁹² ;
- ◆ l'impact de la participation des entités du *Third Sector* aux services publics, ainsi que les relations entre les organismes et les autorités locales constituent des pistes d'évaluations potentielles selon le NAO ;

⁹¹ NAO (2006) : *The Third Sector and public policy : options for committee scrutiny*, octobre 2006. Disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/0607/the_third_sector.aspx.

⁹² NAO (2009) : *Building the capacity of the Third Sector*, février 2009. Disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/0809/building_the_capacity_of_the_t.aspx.

- ◆ enfin, l'environnement financier et comptable dans lequel les entités du *Third Sector* interviennent mériteraient également des investigations selon le NAO (utilisation des dons privés, régulation et enregistrement des structures caritatives, régime fiscal des entités du *Third Sector*).

Dans le cadre du programme de coalition du gouvernement de David Cameron, le concept de *Big Society* incarne le changement de modèle de société que le gouvernement tente d'impulser et repose notamment sur un rôle accru du *Third Sector*.

Encadré 22 : Le projet de *Big Society*

Si le concept de *Big Society* irrigue le discours politique de David Cameron depuis près de quatre années, le premier ministre britannique a tenu à en préciser à nouveau les contours à l'occasion d'un discours devant le *Big Society Network* le 14 février 2011.

À ses yeux, la *Big Society* repose sur deux objectifs centraux :

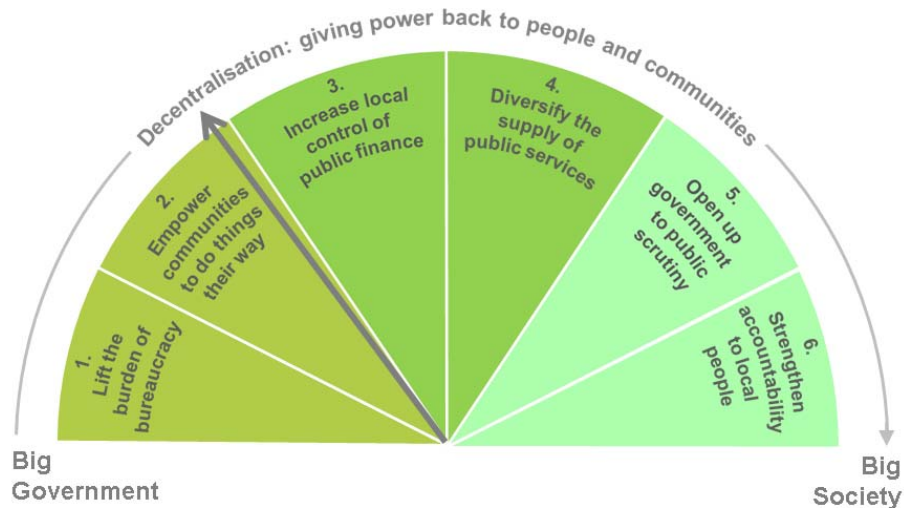
- d'une part, le **transfert de compétences** du centre (*Whitehall*) vers les services déconcentrés qui mettent en œuvre la politique publique (*front line workers*) ;
- d'autre part, la **notion de choix**, c'est-à-dire rendre la capacité aux usagers de choisir entre différents fournisseurs de services publics (dans le domaine de la santé, de l'école). Cette possibilité de choisir entre les services publics doit conduire à une plus grande émulation (voire une compétition) entre les services publics.

Afin de mettre en œuvre ce projet de *Big Society*, le gouvernement britannique de coalition s'appuie sur quatre instruments :

- **l'ouverture des services publics**, c'est-à-dire une ouverture de la prestation de services publics à la concurrence du secteur privé, mais également une plus grande latitude et indépendance aux acteurs des services publics. À titre d'exemple, un projet de loi de réforme du NHS prévoit la possibilité pour des médecins généralistes de se regrouper (*GP consortia*) pour fournir une prestation de santé intégrée aux patients. De même, le gouvernement envisage de donner la possibilité aux agents publics de former des coopératives afin de gérer eux-mêmes leur service public, sans que ce projet n'ait fait l'objet de précisions complémentaires pour le moment⁹³ ;
- **la « décentralisation » de la prestation des services publics**, qui implique à la fois un transfert de compétences vers les autorités locales (*cf. infra*) et une capacité plus grande des usagers d'intervenir dans la gestion des services publics qui les intéressent. À titre d'exemple, une réforme de l'organisation de la police prévoit l'élection des responsables locaux de la police ;
- **la transparence des services publics** s'inscrit dans ce mouvement. Afin de pouvoir évaluer la performance des services publics et choisir entre les différents fournisseurs de services publics, les usagers doivent pouvoir accéder aux informations concernant l'activité des différents services publics (*cf. supra*) ;
- **le développement l'esprit philanthropique** des Britanniques pour les convaincre de s'investir à leur niveau pour aider leurs concitoyens. La publication du *Giving Green Book* en 2010 a eu pour conséquence de poser les termes du débat public sur la charité publique et devrait déboucher sur la publication d'un livre blanc au printemps 2011⁹⁴. L'accroissement de la charité publique a notamment pour but (plus ou moins explicite) de compenser les réductions budgétaires à l'œuvre dans le cadre de la consolidation budgétaire décidée par le gouvernement. À titre d'exemple, le premier ministre a annoncé la création d'une *Big Society Bank*, au capital de 200 M £ abondés par les grandes banques britanniques, qui soutiendra les fonds d'investissements sociaux qui financent notamment les projets de rénovation de quartiers difficiles.

⁹³ Ce projet constituait notamment l'un des axes de campagne du parti conservateur, cf. Conservative Party (2010) : *Power to public sector workers : Employee owned co-operatives to enable public sector workers to become their own boss and deliver better services*, disponible sur le site de campagne des conservateurs : http://www.conservatives.com/News/News_stories/2010/02/Power_to_public_sector_workers.aspx.

⁹⁴ Cabinet Office (2010) : *Giving Green Paper*, décembre 2010. Le livre vert ainsi que les contributions récoltées dans le cadre de cette consultation sont disponibles sur le site du Cabinet Office : <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/giving-green-paper>.

Graphique 27 : Du *Big Government* à la *Big Society*

Source : Department for Communities and Local Government (2010) : *Decentralisation and the Localism Bill : an essential guide*. Disponible sur le site du CLG : <http://www.communities.gov.uk/publications/localgovernment/decentralisationguide>.

Afin d'organiser la participation accrue du *Third Sector* à la prestation de services publics, le gouvernement de coalition de David Cameron a proposé d'ouvrir le droit aux associations et aux entreprises sociales de gérer des services publics et de racheter des bâtiments publics. Ces propositions sont contenues dans le projet de loi *Localism Bill* présenté au parlement le 13 décembre 2010 :

- ◆ il ouvre la possibilité aux associations et aux entreprises sociales de proposer aux collectivités locales de gérer le service public à leur place (*right to challenge*). L'autorité locale devra examiner et répondre à cette proposition ;
- ◆ de même, les entités du *Third Sector* pourront racheter des bâtiments publics (salles de réunions, piscines, bibliothèques) que les autorités locales ne sont plus en mesure de gérer et d'entretenir (*right to bid*).

Toutefois, le rôle accru que le gouvernement de coalition de David Cameron compte donner au *Third Sector* se heurte à certaines limites et contradictions :

- ◆ en premier lieu, les évaluations menées jusqu'à présent ne permettent pas de conclure à une plus grande efficacité du recours au secteur non lucratif dans la prestation de services publics. En effet, le manque de professionnalisme, la dispersion des coûts de gestion et l'absence de pilotage à moyen terme constituent des facteurs pouvant grever l'efficacité (*value for money*) d'une prestation décentralisée et éclatée des services publics⁹⁵ ;
- ◆ en deuxième lieu, l'ouverture de la prestation de services publics à des fournisseurs variés (secteur non lucratif, agents publics, secteur privé lucratif, parents, praticiens, etc.) a pour conséquence d'accroître la diversité de la qualité du service public fourni aux usagers. En l'absence de contrôle centralisé des standards de prestation des services publics, telle que prévue par le gouvernement de coalition, l'égalité des citoyens à l'accès aux services publics va être remise en cause. Cette orientation est cependant plus ou moins explicitement assumée par le gouvernement britannique ;

⁹⁵ Grout (2008) : *Private Delivery of Public Services*, The Centre for Market and Public Organisation, Disponible sur le site de l'université de Bristol : <http://www.bris.ac.uk/cmppo/publications/ppfinal.pdf>.

- ◆ en troisième lieu, la réduction des dépenses d'intervention en faveur des associations est accusée d'empêcher le développement du concept de *Big Society*. Dame Elizabeth Hoodles, présidente d'une organisation fédérant les associations de volontaires (*Community Service Volunteers*) s'est exprimée publiquement contre la diminution massive des subventions⁹⁶.

De fait, les Britanniques peinent à cerner le concept de *Big Society*, ainsi que l'a constaté l'institut de sondages YouGov : en janvier 2011, 63 % des sondés indiquaient ne pas comprendre l'idée de *Big Society*. Ce chiffre s'est élevé à 72 % au 15 février 2011⁹⁷.

Au total, alors que le soutien au *Third Sector* pendant les gouvernements travaillistes contribuait à la modernisation du service public, notamment à travers des soutiens financiers importants permettant d'accroître les capacités du secteur non lucratif, les projets envisagés par le gouvernement de coalition semblent davantage s'apparenter à une manière de solliciter de la charité publique qu'elle compense le désengagement du secteur public de la prestation de certains services publics. Au 15 février 2011, les citoyens britanniques ont d'ailleurs estimé à 58 % que le concept de *Big Society* est simplement utilisé pour masquer les réductions drastiques de budgets publics⁹⁸.

4.2.2. Le mouvement de « décentralisation » du pouvoir vers les collectivités locales poursuit la dynamique plus ancienne de dévolution et s'inscrit dans l'agenda politique du gouvernement de coalition de confier davantage de compétences au niveau local, actant ainsi un désengagement de l'État

4.2.2.1. La délégation de compétences supplémentaires aux autorités locales, dans le cadre de la dévolution aux pays composant le Royaume-Uni, et, dans une moindre mesure aux collectivités locales de l'Angleterre, a caractérisé le mandat du précédent gouvernement britannique

4.2.2.1.1. Le débat sur le transfert de compétences aux trois autorités dévolues du Royaume-Uni porte désormais plus sur leurs modalités de financement que sur les compétences, qui semblent stabilisées

Le processus de « dévolution », depuis 1998, a permis de confier des compétences accrues aux autorités politiques des trois pays du Royaume-Uni bénéficiant de pouvoirs dévolus, (l'Écosse, l'Irlande du Nord et le Pays de Galles, cf. *supra*), même si le processus a été asymétrique selon les pays formant le Royaume-Uni :

- ◆ au sein des différentes autorités dévolues, les compétences dévolues diffèrent fortement entre l'Écosse qui dispose de larges compétences (par exemple, notamment compétente pour le système judiciaire, l'éducation, la lutte contre le changement climatique), le Pays de Galles, qui dispose de compétences plus réduites et l'Irlande du Nord, qui bénéficie de compétences moins étendues ;
- ◆ entre les autorités dévolues et l'Angleterre, la situation est également asymétrique, dans la mesure où le pays d'Angleterre ne bénéficie d'aucune compétence dévolue et continue d'être régi depuis le parlement britannique de Westminster.

⁹⁶ Voir par exemple : <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-12378974>.

⁹⁷ Le sondage de YouGov est disponible sur le site de l'institut de sondages : <http://today.yougov.co.uk/politics/doubt-big-society>.

⁹⁸ Sondage YouGov du 15 février 2011, *ibid*.

Si une extension plus poussée des compétences dévolues est envisagée, l'évolution la plus marquante est celle du financement des autorités dévolues :

- ◆ **pour le Pays de Galles, par un référendum sur l'entière compétence législative dans les matières dévolues tenu le 3 mars 2011**, les électeurs se sont prononcés dans une large majorité en faveur de la pleine compétence. Ceci signifie que pour les matières dévolues à l'assemblée galloise (par exemple, l'agriculture, l'environnement, le logement, l'éducation ou la santé), cette dernière sera totalement compétente et ne devra plus solliciter l'accord du parlement de Westminster avant de légiférer ;
- ◆ **pour l'Écosse, la *Scotland Bill* déposée au parlement de Westminster le 30 novembre 2010 prévoit le transfert de certaines compétences supplémentaires**, telles que la capacité de fixer les limitations de vitesse et le contrôle des armes à air comprimé. Cependant, la partie la plus importante de la *Scotland Bill* qui est à la date de la mission encore débattue au parlement, concerne **le financement du gouvernement écossais**. En effet, dans la législation actuelle, l'essentiel du financement du gouvernement écossais provient d'une subvention du budget de l'État. Le projet du *Scotland Bill* consiste d'une part à transférer certains impôts locaux, tels que les droits de timbre et des taxes environnementales, et d'autre part à transférer le pouvoir de moduler le barème de l'impôt sur le revenu.

Encadré 23 : La modulation du barème de l'impôt sur le revenu prévu dans le cadre de la *Scotland Bill*

Conformément aux propositions de la commission Calman, à qui le gouvernement britannique avait confié la mission de repenser la dévolution en Écosse dix ans après l'adoption du *Scotland Act*⁹⁹, la *Scotland Bill* prévoit de conférer au parlement écossais la possibilité de moduler le barème de l'impôt sur le revenu (*tax devolution*), dans certaines limites¹⁰⁰ :

- pour les trois tranches du barème de l'impôt sur le revenu, le parlement de Westminster réduit de 10 points du taux d'imposition (soit *ten pence in the pound*) pour les contribuables écossais et ouvre la possibilité aux autorités écossaises de rajouter une surimposition en plus de la part qui est conservée par l'État central. Toutefois, la modulation du taux sur la part dévolue doit être uniforme pour les trois tranches de l'impôt sur le revenu ;
- cette capacité à lever l'impôt est compensée par une diminution de la subvention du budget de l'État (*block grant*) à due proportion à la surimposition transférée (sur la base des 10 points dévolus) ;
- la structure du barème et des tranches, y compris les différents crédits d'impôts, demeurent de la compétence de Westminster. Ce taux supplémentaire sera collecté par HMRC en même temps que l'impôt sur le revenu.

Si ce système entre en vigueur avec l'adoption de la *Scotland Bill*, le système actuel de taux variable sur l'impôt sur le revenu (*Scottish variable rate, SVR*) mis en place en 1998 et qui n'avait pas été utilisé depuis (*cf. supra*) sera abandonné.

Contrairement au SVR, ce nouveau système impose au parlement écossais de prendre une décision chaque année sur le taux qui sera appliqué : soit pas de compensation, ce qui représente une baisse d'impôt, soit une compensation à hauteur de 10 points, ce qui est neutre pour les contribuables et pour les finances de l'Écosse, soit une augmentation au-delà de 10 points, ce qui constituera des recettes fiscales supplémentaires pour les finances écossaises.

⁹⁹ Commission on Scottish Devolution (2009) : *Serving Scotland Better : Scotland and the United Kingdom in the 21st century*. Disponible sur le site de la commission : <http://www.commissiononscottishdevolution.org.uk/uploads/2009-06-12-csd-final-report-2009fbookmarked.pdf>.

¹⁰⁰ HM Government (2010) : *Strengthening Scotland's Future*, novembre 2010. Ce document accompagnant le projet de loi *Scotland Bill* est disponible sur le site du Scotland Office : http://www.scotlandoffice.gov.uk/scotlandoffice/files/Scotland_Bill_Command_Paper.pdf.

Tableau 21 : Impact d'une modulation du taux d'impôt sur le revenu par le parlement écossais

Tranches de revenus disponibles (en £)	Taux d'imposition sur le revenu après la réforme		Deux exemples de l'impact de la modulation du taux sur le barème	
	Royaume-Uni hors Écosse	Écosse avant la décision du parlement	+5 points (diminution des recettes fiscales)	+ 15 points (augmentation des recettes fiscales)
0 à 37 400	20 %	10 %	15 %	25 %
37 401 à 150 000	40 %	30 %	35 %	35 %
> 150 000	50 %	40 %	45 %	55 %

Source : Mission IGF.

4.2.2.1.2. En revanche, le transfert de compétences à l'échelon local au sein de l'Angleterre a peu progressé au cours du mandat du précédent gouvernement britannique

À l'exception de Londres (*cf. supra*), le transfert de compétences aux collectivités locales au sein de l'Angleterre n'a pas progressé pendant le mandat des gouvernements travaillistes (1997 à 2010). Au contraire, la gestion par la performance introduite par les gouvernements travaillistes (à travers les programmes de modernisation et les *Spending Review*) aurait eu pour conséquence de renforcer la centralisation de la gestion de l'action publique en renforçant le poids des ministères centraux, en particulier le *HM Treasury* et le *Cabinet Office*¹⁰¹.

Toutefois, à l'approche des élections de 2010, plusieurs projets ont été développés pour répondre aux attentes des citoyens d'une démocratie locale plus poussée en Angleterre :

- ◆ le projet *Total Place* mis en place en 2009 visait ainsi à conférer plus d'autonomie dans le choix des dépenses publiques des collectivités (*de-ringfencing*) en échange d'une rationalisation des dépenses publiques des différents acteurs locaux¹⁰² :
 - en 2009, treize collectivités ont joué le rôle de pilotes dans la mise en œuvre du projet *Total Place* qui vise à fédérer autour d'objectifs communs l'ensemble des acteurs locaux (soit 63 collectivités locales, 34 établissements de santé, 12 autorités de sécurité civile et 13 autorités de police, plusieurs dizaines d'entités du secteur associatif et caritatif) ;
 - la démarche de *Total Place* est de procéder entre les partenaires à une analyse des dépenses engagées par chacun (*resource mapping*) et d'identifier des moyens de rationaliser la dépense globale lorsque un même objectif est financé par plusieurs moyens ;
- ◆ de manière plus générale, le dernier budget du gouvernement travailliste (voté en 2010 pour 2010/2011) proposait d'accroître l'autonomie de dépenses sur près de 1,3 Md £ des subventions aux collectivités locales en Angleterre.

¹⁰¹ Par exemple, à ce titre : Simon Lee (2000) : *New Labour, New centralism : The centralisation of policy and devolution of administration in Enaland and its regions*, Public Policy and Administration, June 2000.

¹⁰² HM Treasury (2010) : *Total place, a whole area approach to public services*, mars 2010. Disponible sur le site du *HM Treasury* : http://www.hm-treasury.gov.uk/d/total_place_report.pdf.

4.2.2.2. Le programme du gouvernement de coalition de David Cameron se distingue singulièrement par sa volonté d'accroître l'autonomie des collectivités locales en Angleterre, tout en diminuant drastiquement les budgets de l'ensemble des autorités locales

4.2.2.2.1. Avec le projet de loi emblématique de la *Localism Bill*, le gouvernement de coalition envisage d'accroître l'autonomie des collectivités locales en Angleterre à travers une clause de compétence générale et l'abolition des structures de contrôle, mais aussi de renforcer leur responsabilité politique devant les électeurs

Dans le cadre du projet de loi *Localism Bill* déposé au parlement le 13 décembre 2010, le gouvernement de coalition envisage d'accroître l'autonomie des collectivités locales d'Angleterre¹⁰³ :

- ◆ en premier lieu, la *Localism Bill* envisage de conférer une clause générale de compétence aux autorités locales. Sous la législation en vigueur avant l'adoption potentielle de cette loi, les collectivités locales ont des compétences d'attribution. Grâce à la clause générale de compétence, elles pourront prendre des décisions dans les domaines qu'elles souhaitent, dans la mesure où elles respectent les lois existantes ;
- ◆ en deuxième lieu, le gouvernement a donné plus d'autonomie aux collectivités locales dans leurs choix de dépenses en supprimant plusieurs fonds de concours « fléchés » sur des dépenses particulières (*ringfenced expenditures*) et en les remplaçant par un budget global que les collectivités locales peuvent utiliser selon leurs priorités (pour un montant total de 1,2 Md £), tout en respectant toutefois ce que la législation leur impose de financer ;

Tableau 22 : Les fonds fléchés ayant été remplacés par des dotations globales pour l'année budgétaire 2010/2011

Fonds	Ministère compétent	Montant (en M £)
Dépenses de fonctionnement		
<i>Youth Opportunity Fund</i>	Éducation	40,8
<i>Think Family Grant</i>		94,1
<i>Challenge and Support Funding</i>		3,9
<i>AIDs Support</i>	Santé	25,5
<i>Learning Disability Campus Closure Programme</i>		51,0
<i>Stroke Strategy</i>		15,0
<i>Bus Challenge and Kickstart</i>	Transports	10,0
<i>Animal Health and Welfare Enforcement</i>	Environnement et agriculture	8,5
<i>Waste Management Pilots</i>		1,5
Dépenses d'investissement		
<i>Fair Play Pathfinders</i>	Éducation	9,3
<i>Fair Play Playbuilders</i>		65,7
<i>Innovation in Extracare Housing Grant</i>	Santé	3,0
<i>Capital Investment for Transformation in Adult Social Care Grant</i>		30,0
<i>AIDS/HIV</i>		3,1
<i>Common Assessment Framework</i>		21,0
<i>Social Care IT Infrastructure</i>		17,0
<i>Detrunking</i>	Transports	27,2

¹⁰³ Department for communities and local government (2011) : *A plain English Guide to the Localism Bill*, janvier 2011. Disponible sur le site du CLG : <http://www.communities.gov.uk/localgovernment/decentralisation/localismbill/>.

Annexe VIII

Fonds	Ministère compétent	Montant (en M £)
<i>Major Projects</i>		434,7
<i>NEXUS (Tyne and Wear Metro)</i>		34,0
<i>Green Bus Fund</i>		9,7
<i>Flood and Coastal Erosion Risk Management</i>	Environnement et agriculture	42,8
<i>Coastal Change Pathfinders</i>		4,6
<i>Contaminated Land</i>		10,0
<i>Housing Market Renewal</i>	Communautés et gouvernement local	236,0
Total		1 198,4

Source : Department for Communities and Local Government (2010) : Ring-fences removed from local government funding streams, disponible sur le site du CLG :

<http://www.communities.gov.uk/localgovernment/localgovernmentfinance/>

- ◆ en troisième lieu, la *Localism Bill* prévoit l'abolition de formes et de structures de contrôle et d'encadrement de l'action publique locale. Ainsi, le projet de loi prévoit l'abandon des stratégies régionales de planification spatiale, qui sont remplacées par des plans de voisinages et de proximité. De même, le projet de loi prend acte de la suppression de l'*Audit Commission*, décidée le 13 août 2010 par le secrétaire d'État aux communautés et au gouvernement local, Eric Pickles.

Encadré 24 : La suppression de l'*Audit Commission*

La suppression de l'*Audit Commission* est un symbole de la volonté du gouvernement de réduire les obligations de *reporting* des collectivités locales¹⁰⁴.

Créée en 1983, l'*Audit Commission* était responsable jusqu'en 2010 de conduire des audits et des investigations auprès des collectivités locales et des structures du NHS pour s'assurer que les deniers publics étaient correctement dépensés. Contrairement au NAO, qui est une structure dépendant du parlement, l'*Audit Commission* est un NDPB indépendant. Elle est auditée par le NAO. L'*Audit Commission* employait 1 985 ETP en 2009/2010 et son budget était de 220 M £¹⁰⁵. L'essentiel de son financement (86 %) provient des contributions des structures qu'elle audite et contrôle.

L'abolition de l'*Audit Commission* vise à réduire les charges bureaucratiques liées aux audits et inspections et à rendre les collectivités locales redevables devant les électeurs. Dans la vision du gouvernement de coalition de David Cameron, l'*Audit Commission* était considérée comme un symbole de la vision centralisatrice et bureaucratique de la gestion par la performance. Sa suppression signifie que ses activités seront transférées au secteur privé. Elle serait remplacée par une forme décentralisée d'audit, reposant essentiellement sur une plus grande transparence des autorités publiques en direction des citoyens, qui seront à même de juger de la performance des services publics en comparant les résultats respectifs des différentes structures. Eric Pickles estime à 50 M £ par an les économies liées à la suppression de l'*Audit Commission*.

¹⁰⁴ Le communiqué de presse d'Eric Pickles concernant la suppression de l'*Audit Commission* est disponible sur le site du CLG : <http://www.communities.gov.uk/news/newsroom/1688111>.

¹⁰⁵ Audit Commission (2010) : *Audit report and accounts 2009/2010*. Disponible sur le site de l'*Audit Commission* : <http://www.audit-commission.gov.uk/SiteCollectionDocuments/AnnualReports/2010/100727annualreportaccounts0910.pdf>

Cet accroissement d'autonomie s'accompagne du développement de la responsabilité politique devant les électeurs des collectivités locales :

- ◆ le projet de *Localism Bill* prévoit que les maires des collectivités locales anglaises pourront être élus. En 2010, seules douze villes d'Angleterre avaient choisi de faire élire leurs maires directement par les électeurs¹⁰⁶. Afin de convaincre les électeurs de l'opportunité pour les collectivités locales de se doter d'un exécutif directement élu, le *Localism Bill* prévoit de nommer dans les douze plus grandes villes d'Angleterre¹⁰⁷ des *shadow mayors*, qui seraient officiellement confirmés dans leurs fonctions à l'occasion d'un référendum qui aurait lieu à une même date, en mai 2012 ;
- ◆ la *Localism Bill* propose également de donner la possibilité aux citoyens d'être à l'origine de référendums locaux sur des sujets de politiques publiques et de s'opposer, par une initiative citoyenne soumise à référendum, à une augmentation des impôts locaux.

4.2.2.2. Cette autonomie accrue s'accompagne d'une réduction sans précédent des budgets locaux, avec un objectif de consolidation budgétaire reposant sur les collectivités locales de 1,2 Md £ en 2010/2011

L'objectif de réduction des dépenses des dépenses publiques de 6 Md £ au titre du budget 2010/2011 repose pour un cinquième sur la réduction des dépenses locales. En effet, le ministère des communautés et du gouvernement local a fixé à près de 1,2 Md £ le montant de la réduction des transferts budgétaires aux collectivités locales¹⁰⁸ :

- ◆ la réduction la plus importante concerne les fonds versés par le ministère de l'éducation, avec une diminution de 311 M £ ;
- ◆ une réduction de 309 M £ des subventions versées par le ministère des transports est prévue ;
- ◆ le ministère des communautés et du gouvernement local réduira ses transferts aux collectivités locales de plus de 530 M £ au titre de l'année fiscale 2010/2011 ;
- ◆ les autres ministères, comme le ministère de l'environnement et de l'agriculture et le ministère de l'intérieur, réduiront leurs transferts pour un total de 13,5 M £.

Au total, le programme de réforme du gouvernement de coalition de David Cameron présente une certaine cohérence :

- ◆ d'une part, **l'impératif de consolidation budgétaire amène l'État à se désengager du financement des services publics**, directement ou à travers les collectivités locales. Afin de compenser ce retrait, le gouvernement compte sur un rôle accru de la société dans son ensemble, à travers le secteur privé lucratif ou non lucratif, qui sera en mesure de prendre en charge la gestion de certaines missions de services publics ;

¹⁰⁶ Depuis l'adoption du *Local Government Act* de 2000, les collectivités locales ont la possibilité de faire élire directement par les électeurs leur exécutif, dénommé « maire ». À cette fin, des référendums peuvent être organisés. Depuis 2000, à la date de la mission, 37 référendums ont été organisés (dont 22 à l'initiative des collectivités locales, 14 à l'initiative des citoyens et un à l'initiative du gouvernement). Dans douze cas, les électeurs ont accepté la proposition. Il s'agit des villes de Bedford, Doncaster, Hackney, Hartlepool, Lewisham, Londres, Mansfield, Middlesbrough, Newham, North Tyneside, Torbay, Tower Hamlets et Watford.

¹⁰⁷ Il s'agit de Birmingham, Bradford, Bristol, Coventry, Leeds, Leicester, Liverpool, Manchester, Newcastle upon Tyne, Nottingham, Sheffield et Wakefield.

¹⁰⁸ Department for communities and local government (2010) : *Local government's contribution to £6,2 billion efficiencies in 2010/2011*, disponible sur le site du CLG : <http://www.communities.gov.uk/localgovernment/localgovernmentfinance/>.

Annexe VIII

- ◆ d'autre part, la suppression d'un certain nombre de dispositifs de contrôle, de supervision et d'encadrement de l'action des structures en charge de la mise en œuvre des politiques publiques (à travers l'abolition de l'*Audit Commission*, des PSA, l'abandon de certaines dépenses fléchées et les budgets globaux pour les collectivités locales) vise à **remplacer une culture du reporting « vers le haut »** (c'est-à-dire *Whitehall*, l'administration centrale) **par une obligation de redevabilité à l'égard des citoyens**. À cette fin, l'accès aux données publiques doit être garanti, sous un format brut qui sera ensuite retraité par des entrepreneurs sociaux ou dans le cadre d'activités commerciales pour permettre la comparaison entre les services publics (*cf. supra*).

5. L'évolution des effectifs publics au Royaume-Uni se caractérise par des fortes variations, en volume comme dans la composition de l'emploi public, correspondant aux priorités politiques des gouvernements successifs

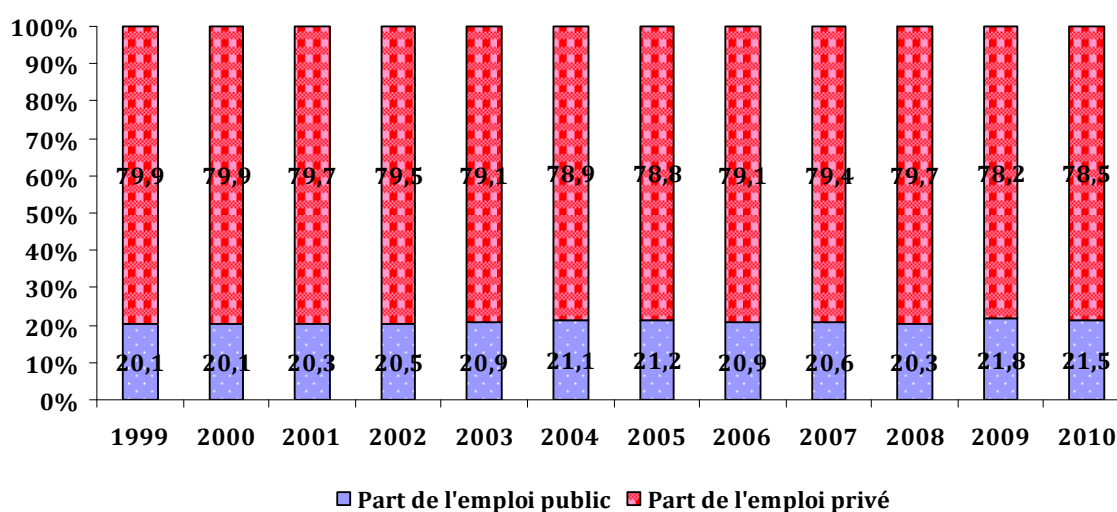
5.1. Après avoir décliné sous les gouvernements conservateurs (1991/1997), le nombre d'agents publics a fortement progressé sous les gouvernements travaillistes (1997/2010)

5.1.1. L'emploi public, qui occupe 20 % de la population active britannique, a fortement varié en fonction des priorités des gouvernements successifs, tant dans son volume total que dans sa composition

La part de l'emploi public dans l'emploi total au Royaume-Uni est restée globalement stable au cours de la période de 1999 à 2010, représentant entre 20 % et 21 % de l'emploi total. Les variations s'expliquent par :

- ◆ de 1999 à 2005, la politique de fort investissement dans les services publics du gouvernement travailliste implique le recrutement de d'avantage d'agents publics. C'est pourquoi la part de l'emploi public progresse plus rapidement (20,1 % en 1999 et 21,2 % en 2005) ;
- ◆ de 2006 à 2008, le Royaume-Uni connaît une période de croissance dynamique et le gouvernement travailliste cherche également à contenir la progression de l'emploi public (*cf. infra*), ce qui explique la diminution de la part relative de l'emploi public (20,9 % en 2005 et 20,3 % en 2008) ;
- ◆ l'impact de la crise économique que traverse le Royaume-Uni à partir de 2008 jusqu'en 2010 rend compte de la progression rapide de la part de l'emploi public dans l'emploi total entre 2008 et 2010 (20,3 % en 2008 et 21,5 % en 2010).

Graphique 28 : Part de l'emploi public dans l'emploi total (1999 à 2010, en nombre d'agents)



Source : Office for National Statistics, Public Sector Employment. Time Series Data, Disponible sur le site de l'ONS : <http://www.statistics.gov.uk/statbase/tsdtables1.asp?vlnk=pse>.

En 2010, l'emploi public britannique occupait 6,28 millions d'agents (5,10 millions ETP), dont 530 000 fonctionnaires du *Civil Service* (487 000 ETP). Dans l'approche britannique de l'emploi public, ce total est se répartit entre :

- ◆ les effectifs du secteur public national (ministères, agences) : 2,83 millions d'agents. C'est dans ce domaine que se concentre l'essentiel des fonctionnaires du *Civil Service* ;
- ◆ les effectifs du secteur public local (collectivités locales, établissements du NHS, dont hôpitaux, enseignants) : 2,91 millions d'agents qui sont en quasi-totalité placés dans un régime juridique proche du droit du travail (privé), avec certaines obligations propres à l'éthique du secteur public ;
- ◆ les effectifs des entreprises publiques (dont les banques nationalisées) : 536 000 agents qui sont placés dans un régime juridique identique au droit du travail (privé).

Encadré 25 : Les entreprises publiques au Royaume-Uni (*public corporations*)

Au Royaume-Uni, la définition des entreprises publiques obéit à trois critères :

- le statut juridique : participations ou société de droit public ;
- les modalités de gestion : service public ;
- la nature du pouvoir public propriétaire : gouvernement, collectivités locales ou autres entités.

Dans la pratique, ces entreprises recouvrent trois types de statut très différents :

- les entreprises *On vote* qui reçoivent annuellement des fonds votés directement par le parlement. Leur fonctionnement est donc essentiellement budgétaire (par exemple, la *Defence Procurement Agency* ou la *Defence Logistic Agency*) ;
- les *Trading Funds* qui obtiennent l'ensemble de leurs revenus de la facturation de produits et de services à des clients. En dehors de ces contrats, elles ne disposent d'aucune autre source de revenus (par exemple, la *BBC Corporation*) ;
- les *Government Owned Company* (GOC) pour lesquelles la propriété des actifs et la responsabilité restent du ressort de l'État, mais dont l'exploitation est confiée à un prestataire par l'intermédiaire d'un contrat de prestation de durée limitée (3/5 ans) (par exemple, les banques nationalisées comme *Northern Rock*).

Le personnel des entreprises publiques fait partie de l'emploi public. Il n'a pas de statut d'emploi spécifique ou particulier. En revanche, ils sont recrutés par contrats individuels de droit privé et la législation générale du travail leur sont applicable. Leur régime juridique ne se distingue en rien du régime juridique que tous les salariés du secteur privé.

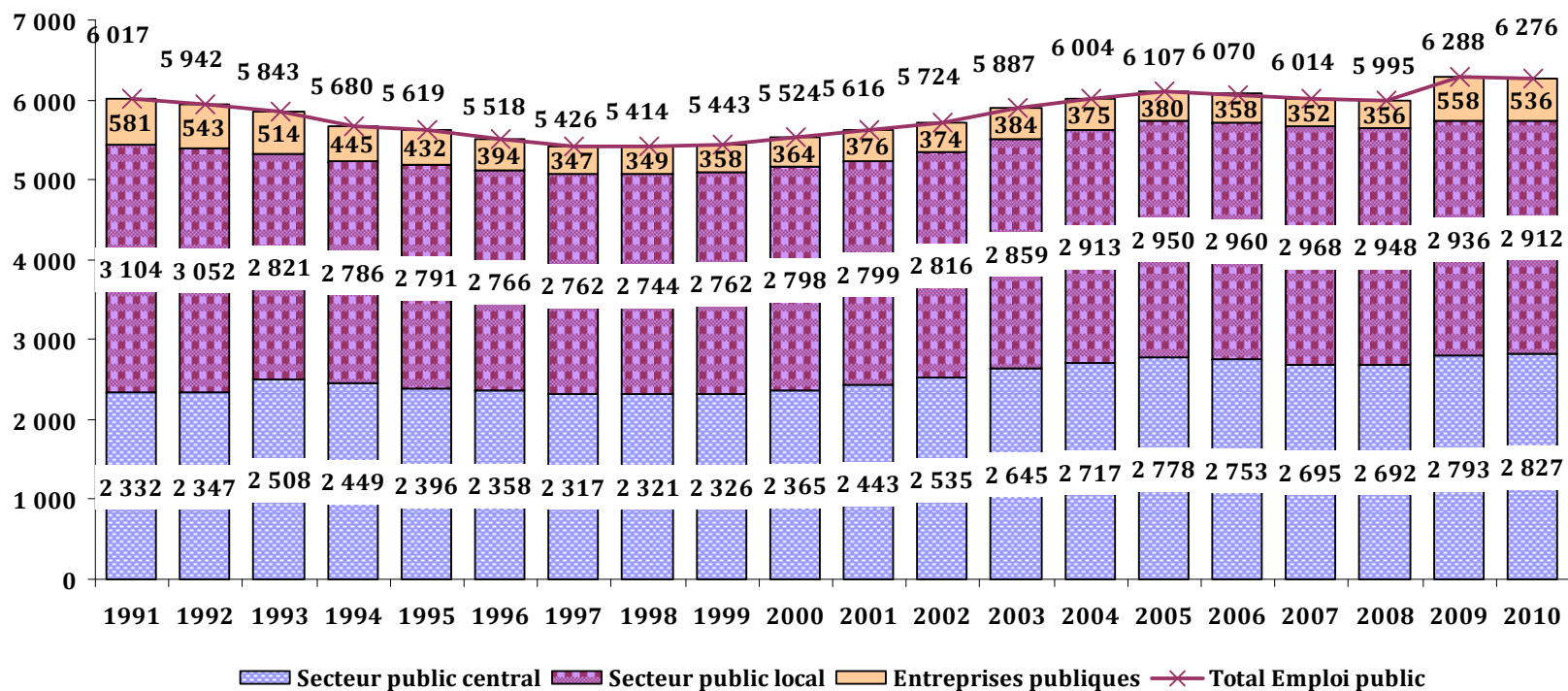
5.1.1.1. L'emploi public britannique a connu de fortes variations entre 1991 et 2010, tant en nombre d'effectifs que d'ETP, qui trouvent leur explication pour l'essentiel dans les priorités politiques des différents gouvernements

Au cours des deux dernières décennies, le volume de l'emploi public a évolué fortement, passant de 6,02 millions d'agents en 1991 à 5,41 millions en 1998 (soit une baisse de 10 %) et à 6,28 millions d'agents en 2010 (soit une augmentation de 16 %).

Ces deux périodes correspondent aux priorités politiques des gouvernements conservateurs, puis travaillistes.

Annexe VIII

Graphique 29 : Effectifs de l'emploi public au Royaume-Uni (1991 à 2010, en nombre d'agents, en milliers)



Source : Office for National Statistics, Public Sector Employment. Time Series Data, Disponible sur le site de l'ONS : <http://www.statistics.gov.uk/statbase/tsdtables1.asp?vlnk=pse>.

5.1.1.1. Les gouvernements conservateurs ont cherché à diminuer le volume de l'emploi public, même si cette diminution a surtout concerné le secteur public local

Les objectifs poursuivis par les réformes engagées à la fin des années 1980 ont consisté en la diminution, sur le long terme, du nombre d'emplois dans le secteur public.

De 1991 à 1997, le secteur public a perdu 591 000 emplois (6,02 millions d'agents en 1991 et 5,43 millions en 1997).

Cette diminution a été supportée pour l'essentiel par le secteur public local et les entreprises publiques :

- ◆ le secteur public local a perdu 342 000 agents (3,10 millions en 1991 et 2,78 millions en 1997, soit une diminution de 13 %), ce qui correspond à la volonté du gouvernement conservateur de réduire les effectifs du NHS et de l'enseignement public ;
- ◆ les entreprises publiques ont également vu leurs effectifs se réduire (une diminution de 40 %), ce qui s'explique par les privatisations successives de la période conservatrice ;

En revanche, les effectifs du secteur public central (ministères, agences) restent stables au cours de la période (2,33 millions d'agents en 1991 et 2,32 millions d'agents en 1997). Cette relative stabilité doit être tempérée par la baisse sensible du nombre de fonctionnaires, (593 000 en 1991 et 516 000 en 1997) qui s'explique par le recours accru aux agences, qui conduit à recruter des agents de droit privé.

Tableau 23 : Effectifs publics au Royaume-Uni (1991 à 1997, en nombre d'agents, en milliers)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Secteur public central	2 332	2 347	2 508	2 449	2 396	2 358	2 317
Secteur public local	3 104	3 052	2 821	2 786	2 791	2 766	2 762
Entreprises publiques	581	543	514	445	432	394	347
Total emploi public	6 017	5 942	5 843	5 680	5 619	5 518	5 426
<i>Dont fonction publique (Civil Service)</i>	<i>593</i>	<i>609</i>	<i>601</i>	<i>578</i>	<i>555</i>	<i>538</i>	<i>516</i>

Source : Office for National Statistics, Public Sector Employment. Time Series Data, Disponible sur le site de l'ONS : <http://www.statistics.gov.uk/statbase/tsdtables1.asp?vlnk=pse>.

5.1.1.2. La période des gouvernements travaillistes de Tony Blair et de Gordon Brown se caractérise par une progression importante des effectifs publics (+15 %), qui correspond à la politique d'investissement dans la modernisation des services publics

Depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement travailliste en 1997 jusqu'en 2010, les effectifs publics ont fortement progressé, passant de 5,41 millions en 1998 (4,33 millions d'ETP) à 6,28 millions en 2010 (5,10 millions d'ETP), soit une augmentation de 16 %. Cette augmentation se répartit en réalité en trois périodes :

- ◆ **une politique de rattrapage de sous-investissement dans les services publics des années précédentes de 1998 à 2004**, qui se traduit par une forte augmentation des effectifs dans le secteur public central (2,32 millions en 1998 à 2,71 millions en 2004) et dans le secteur public local (2,74 millions en 1998 à 2,91 millions en 2004) ;
- ◆ **une tentative de stabilisation des effectifs publics entre 2004 et 2008, avec un total relativement stable** (6,00 millions en 2004 et 5,99 millions en 2008) et pour toutes les composantes de l'emploi public. Cet effort a porté sur le *Civil Service* travers les réductions et des redéploiements d'effectifs préconisés par le rapport Gershon de 2004 (*cf. infra*) ;
- ◆ **l'impact de la crise économique sur l'emploi public depuis 2008, avec une forte progression du total** (5,99 millions en 2008 et 6,28 millions en 2010, soit une augmentation de 5 % en deux ans), qui s'explique par deux facteurs. D'une part, la progression des effectifs de l'administration centrale (gestion du plan de relance, régulation des marchés financiers), qui passe de 2,69 millions d'agents en 2008 à 2,83 millions en 2010. D'autre part, une forte augmentation des effectifs des entreprises publiques (356 000 agents en 2008 et 536 000 agents en 2010), ce qui correspond à la nationalisation de certaines banques (*cf. supra*).

Annexe VIII

Tableau 24 : Effectifs publics au Royaume-Uni (1998 à 2010, en nombre d'agents, par milliers)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Secteur public central	2 321	2 326	2 365	2 443	2 535	2 645	2 717	2 778	2 753	2 695	2 692	2 793	2 827
Secteur public local	2 744	2 762	2 798	2 799	2 816	2 859	2 913	2 950	2 960	2 968	2 948	2 936	2 912
Entreprises publiques	349	358	364	376	374	384	375	380	358	352	356	558	536
Total emploi public	5 414	5 443	5 524	5 616	5 724	5 887	6 004	6 107	6 070	6 014	5 995	6 288	6 276
<i>Dont fonction publique (Civil Service)</i>	505	504	516	522	538	560	570	571	558	539	523	527	522

Source : Office for National Statistics, Public Sector Employment. Time Series Data, Disponible sur le site de l'ONS : <http://www.statistics.gov.uk/statbase/tsdtables1.asp?vlnk=pse>.

Encadré 26 : La réduction d'effectifs dans le *Civil Service* (2004/2008) suite au rapport Gershon

Afin de contenir la progression des effectifs publics au sein *Civil Service*, le gouvernement a adopté les préconisations du rapport Gerhon de 2004 dans le cadre de la *Spending Review* de 2004.

Le rapport Gershon de 2004, *Realising resources to the front line : independent review of public sector efficiency*, a préconisé une réduction importante des effectifs des ministères et de leurs principales agences exécutives. Certains des postes ont été supprimés et d'autres redéployés vers les postes de mise en œuvre des politiques publiques (*front line*).

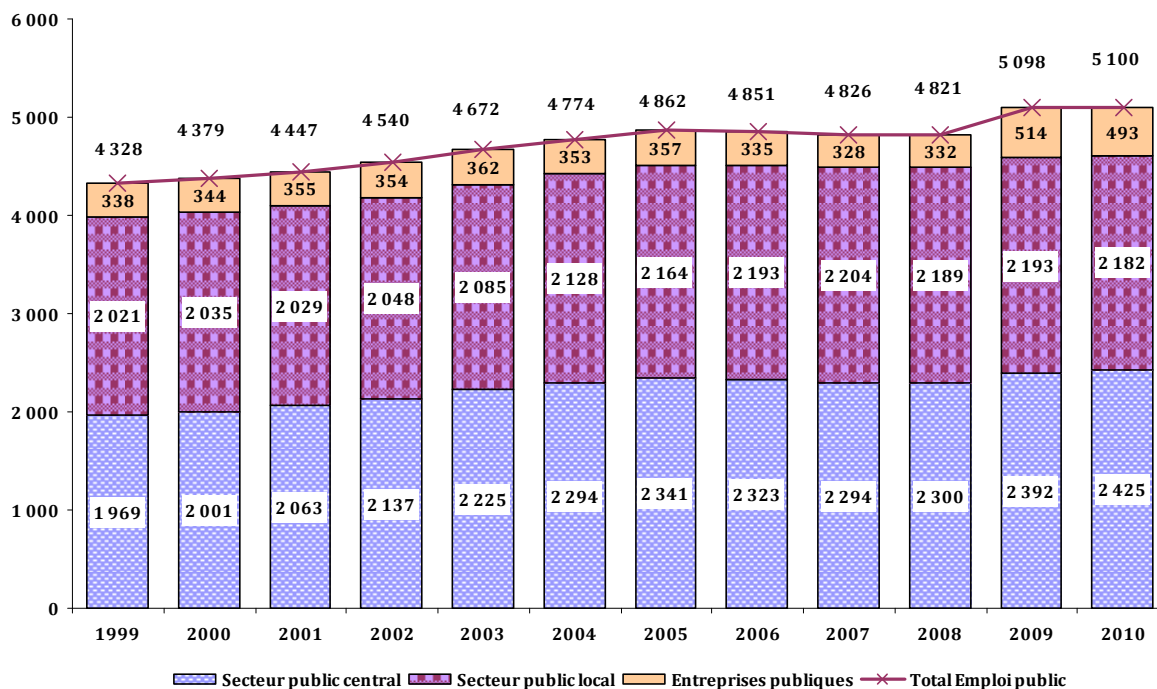
Ces propositions ont été adoptées dans le cadre de la *Spending Review* de 2004, soit un objectif de réduction net de 70 600 postes et de 13 350 postes redéployés. En 2008, le HM Treasury a dressé le bilan de ce plan de réduction et a constaté que les objectifs avaient été dépassés pour l'ensemble des ministères à l'exception du ministère de l'environnement.

Tableau 25 : Réduction des effectifs au sein du *Civil Service* (rapport Gershon)

Department	Target reduction in Civil Service ^{1,2} workforce from efficiency ³ (April 2004 to April 2008)		Final reductions in Civil Service workforce from efficiency (March 2008)	
	Gross reductions in post ⁴	Net reductions in posts after re-allocations ⁴	Gross reductions in post	Net reductions in posts after re-allocations
Education and Skills	-1,960	-1,960	-2,208	-2,208
Health	-720	-720	-805	-805
Transport	-700	-650	-850	-850
Communities and Local Government	-400	-400	-1,170	-1,170
Home Office ⁵	-2,327	-2,327	-2,406	-2,406
Ministry of Justice (formerly DCA) ⁵	-1,473	-1,473	-1,880	-1,880
Law Officers' Departments	-50	-50	-60	-60
Defence ¹	-15,000	-15,000	-24,107	-24,107
Foreign and Commonwealth Office	-310	-310	-512	-512
International Development	-170	-170	-295	-295
Trade and Industry	-1,280	-1,280	-1,762	-1,762
Environment, Food and Rural Affairs	-2,400	-2,400	-2,122	-2,122
Culture, Media and Sport	-30	-30	-76	-76
Work and Pensions	-40,000	-30,000	-40,153	-31,101
Northern Ireland Office	-130	-130	-668	-668
Chancellor's Departments	-16,850	-13,350	-19,718	-16,218
Cabinet Office	-150	-150	-190	-190
UK Trade and Investment	-200	-200	-200	-200
Total⁶	-84,150	-70,600	-99,291	-86,739

Source : HM Treasury (2008) : 2004 Spending Review : final report on the efficiency programme, novembre 2008. Disponible sur le site du HM Treasury : http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr08_finalefficiency_612.pdf

Graphique 30 : Effectifs publics au Royaume-Uni (1999 à 2010, en ETP, par milliers)

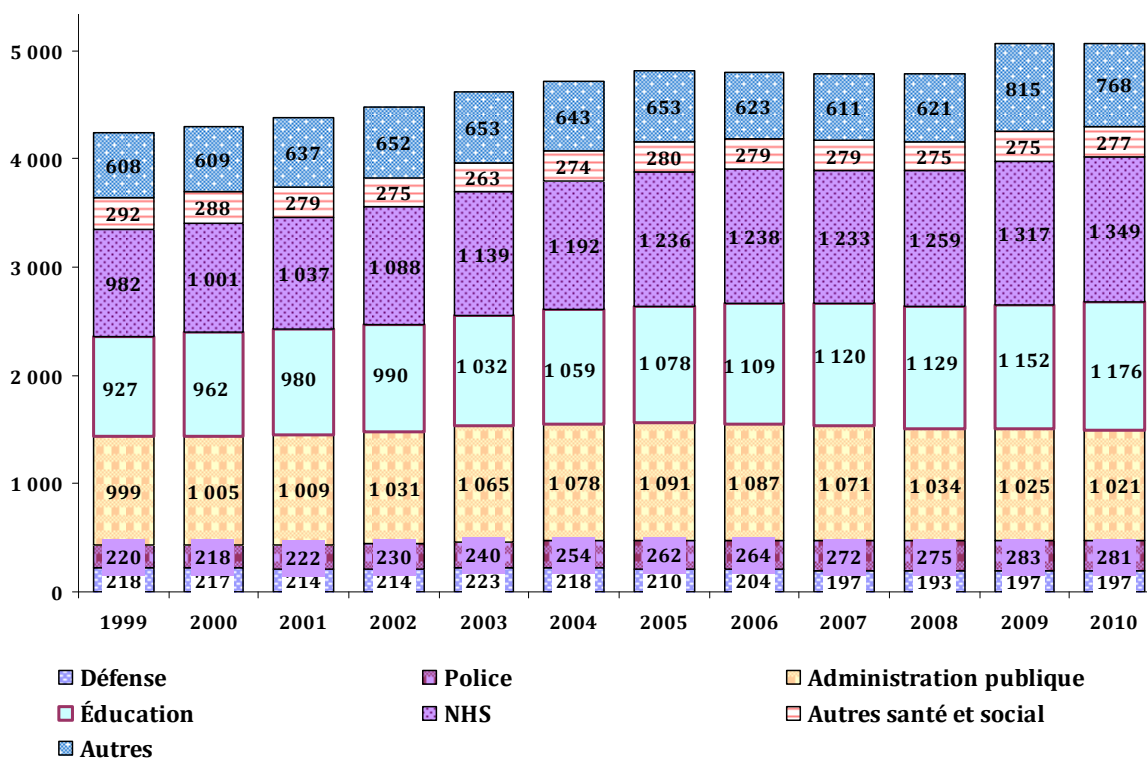


Source : Office for National Statistics, Public Sector Employment. Time Series Data, Disponible sur le site de l'ONS : <http://www.statistics.gov.uk/statbase/tsdtables1.asp?vlnk=pse>.

Si l'emploi public a globalement progressé, les augmentations d'effectifs ont principalement concerné le secteur de la santé (NHS), la sécurité intérieure et l'éducation :

- ◆ les effectifs du NHS ont connu la plus forte progression, passant de 983 000 ETP en 1999 à 1,35 millions d'ETP en 2010 (soit une progression de 37 %) ;
- ◆ les forces de police ont également bénéficié de l'augmentation globale du nombre d'agents publics, passant de 220 000 ETP en 1999 à 281 000 ETP en 2010 (soit une augmentation de 27 %) ;
- ◆ les effectifs du secteur de l'éducation ont aussi fortement progressé, passant de 927 000 ETP en 1999 à 1,18 millions d'ETP en 2010 (soit une augmentation de 27 %).

Graphique 31 : Évolution des effectifs publics par secteurs au Royaume-Uni (1999 à 2010, en ETP, par milliers)



Source : Office for National Statistics, Public Sector Employment. Time Series Data, Disponible sur le site de l'ONS : <http://www.statistics.gov.uk/statbase/tsdtables1.asp?vlnk=pse>.

5.1.2. L'augmentation de la masse salariale pour l'ensemble du secteur public (+10 % en réel pour le *Civil Service* et +40 % pour le reste de l'emploi public) s'explique en partie par la revalorisation des fonctions, avec plus de cadres et moins d'agents d'exécution

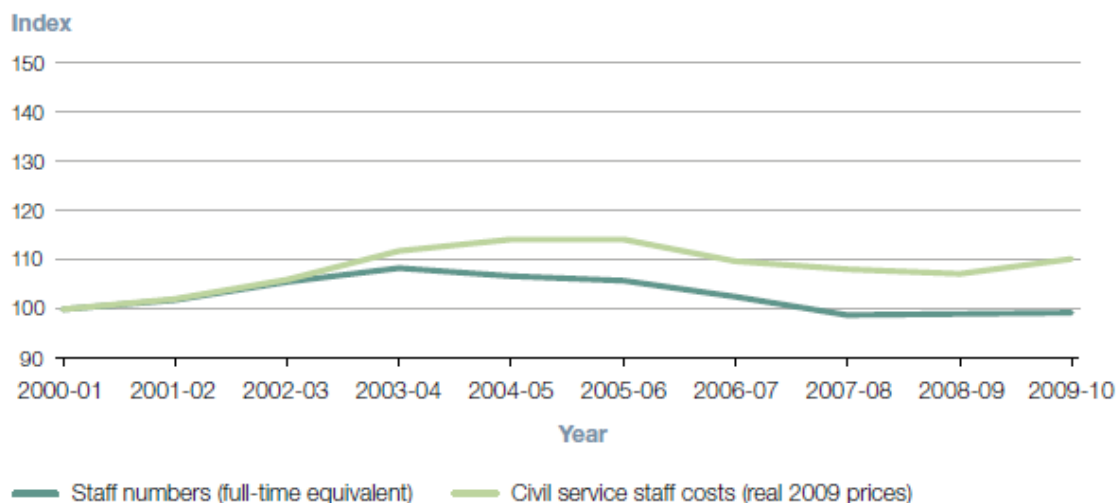
Pendant l'année budgétaire 2009/2010, le secteur public britannique a employé directement 4,4 millions d'ETP pour un coût total de 164 Md £. Pour les près de 487 000 agents du *Civil Service* employés dans les ministères et les agences exécutives (soit 11 %), la masse salariale a représenté 16,4 Md £.

5.1.2.1. La masse salariale du secteur public a fortement progressé entre 2001 et 2010, pour le *Civil Service* comme pour l'ensemble du secteur public :

Alors que le nombre d'agents du *Civil Service* a légèrement décliné depuis 2001 (diminution de 1 %), la masse salariale a progressé en termes réels (augmentation de 11 % entre 2001 et 2010).

Annexe VIII

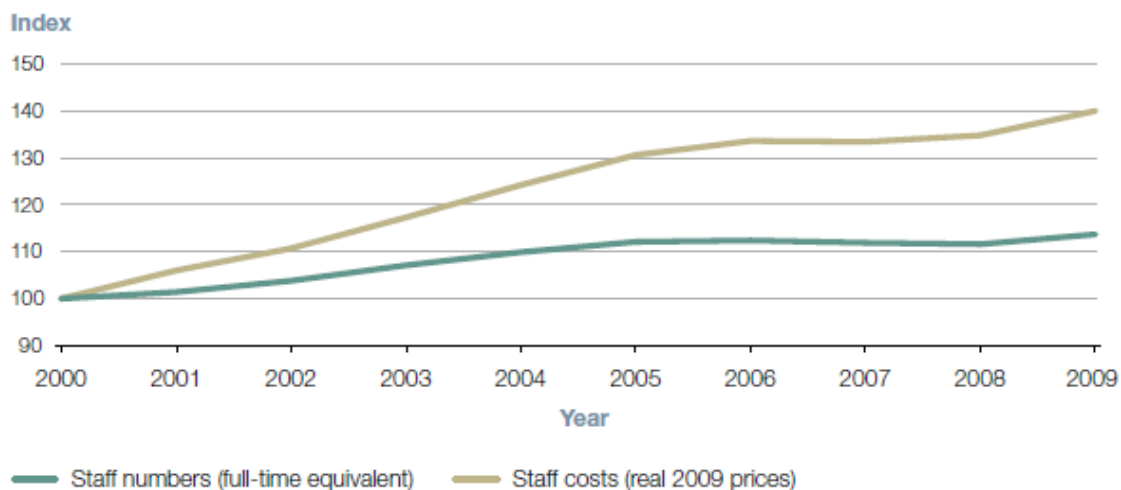
Graphique 32 : Progression des effectifs (ETP) et de la masse salariale (en termes réels) du Civil Service (année 2000 base 100)



Source : NAO (2011) : *Managing staff costs in central government*, mars 2011. Disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/1011/staff_costs_in_government.aspx.

Cette augmentation est encore plus marquée dans l'ensemble du secteur public : alors que les effectifs (en ETP) n'ont progressé que de 14 % sur la période, la masse salariale a augmenté de 40 % en termes réels.

Graphique 33 : Progression des effectifs (en ETP) et de la masse salariale (en termes réels) de l'ensemble de l'emploi public (année 2000 base 100)



Source : NAO (2011) : *Managing staff costs in central government*, mars 2011. Disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/1011/staff_costs_in_government.aspx.

5.1.2.2. Cette augmentation s'explique notamment par la recomposition de la fonction publique britannique qui s'est séparée d'agents d'exécution au profit d'une revalorisation des grades

L'analyse de la progression des coûts salariaux concernant le *Civil Service* effectuée par le NAO a mis en évidence trois facteurs explicatifs¹⁰⁹ :

- ◆ en premier lieu, **la proportion plus importante de hauts fonctionnaires a été la principale cause de cette augmentation** selon le NAO. En effet, entre 2001 et 2010, le nombre d'agents d'exécution a progressivement décliné, en conséquence des politiques de modernisation de l'administration qui ont eu pour effet d'en augmenter la productivité, supprimant ainsi certains postes (administration électronique, mutualisation des fonctions supports, *cf. supra*). En revanche, le nombre de fonctionnaires d'encadrement a progressé (une augmentation de 67 % sur la période). Toutefois, si elle est la conséquence des politiques de modernisation de l'administration, le NAO estime que cette modification de la composition du *Civil Service* n'a pas été suffisamment anticipée et planifiée par le gouvernement ;
- ◆ en deuxième lieu, **le dynamisme des progressions de salaires dans le *Civil Service* explique également une partie importante de cette augmentation**. Ainsi, les revalorisations salariales ont été en moyenne systématiquement un point au dessus de l'inflation au cours de la période. De plus, l'introduction de la prime à la performance (inexistante en 2000 et près de 200 M £ pour le *Civil Service* en 2010), qui n'a pas été entièrement compensée par une baisse de la rémunération principale, a eu un effet inflationniste sur la masse salariale ;
- ◆ en troisième lieu, **une part plus modeste de l'augmentation est liée à la progression des cotisations sociales**, à mesure que les contributions de la fonction publique au financement de la sécurité sociale britannique ont été augmentées.

5.2. Les particularités du statut des agents publics au Royaume-Uni tendent à s'estomper, d'autant plus que le gouvernement de coalition vise, dans le cadre des objectifs de diminution des effectifs de l'administration centrale, à banaliser le système d'indemnisation des départs forcés ou volontaires et des retraites publiques afin de réduire la dépense publique

5.2.1. Le régime juridique de l'emploi public diffère encore du droit du travail, même si les réformes successives ont eu pour conséquence de réduire ces divergences, notamment à travers l'introduction de la rémunération de la performance dans la fonction publique

5.2.1.1. Si les agents publics sont régis par le droit commun du travail, certains codes propres à leur employeur public s'appliquent, ce qui les différencie de salariés du secteur privé

La situation juridique des salariés du secteur public est régie par le droit commun du travail et par les différents codes propres à chaque employeur public (par exemple, ministère, agence exécutive ou collectivité locale) :

¹⁰⁹NAO (2011) : *Managing staff costs in central government, mars 2011*. Disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/1011/staff_costs_in_government.aspx.

Annexe VIII

- ◆ **les agents du secteur public sont liés à leur employeur par un contrat de travail de droit commun.** Celui-ci fixe le cadre légal concernant les qualifications requises pour le recrutement, les rémunérations et les conditions de travail. Chaque employeur public détermine, dans le respect de ces règles, les procédures applicables à ses agents ;
- ◆ **la procédure de recrutement, décentralisée à l'exception des postes de haut niveau, n'est pas fondée sur un concours.** Le recrutement se concrétise à la suite d'un entretien basé sur le degré de qualification et d'expertise professionnelle. Les agents publics doivent néanmoins remplir des critères de nationalité ;
- ◆ **les litiges entre l'employé et l'employeur sont tranchés devant un tribunal de droit commun.** Il n'existe pas de justice administrative au Royaume-Uni ;

Cependant, les agents du secteur public sont soumis à certaines obligations spécifiques par rapport aux salariés du secteur privé :

- ◆ **les agents du secteur public sont soumis à une déontologie particulière définie dans des codes propres à chaque service.** Par exemple, les agents de l'État doivent se soumettre aux obligations définies dans le Code de la fonction publique (*Civil Service Code*), qui prévoit notamment une obligation d'intégrité et de loyauté à l'égard de l'État, l'interdiction de mentir au parlement ou au public, l'interdiction d'abuser d'une position officielle et de diffuser sans autorisation des informations confidentielles ;
- ◆ **les agents du *Crown Civil Service* se voient appliquer certaines règles particulières.** Ils sont soumis théoriquement à la **prérogative royale** du *dismiss at will*, qui implique qu'ils peuvent être licenciés sans préavis. En pratique, cette prérogative n'est pas utilisée. Ils sont également limités dans leur droit de participer à des activités politiques. S'ils peuvent être membre d'une organisation, ils n'ont pas le droit d'exercer une charge politique impliquant un rôle public ;
- ◆ **au sein du *Civil Service*, les hauts fonctionnaires sont régis par des règles dérogatoires (cf. infra) ;**
- ◆ **enfin, la police et les forces armées n'ont pas le droit de grève.**

Encadré 27 : Les règles dérogatoires concernant le *Senior Civil Service* (haute fonction publique)

La création de la haute fonction publique, *Senior Civil Service*, est intervenue en 1996 et répond à la nécessité de dépolitiser l'encadrement des ministères. La création des postes de secrétaires généraux des ministères a permis de transférer la gestion courante du ministère depuis le ministre à ce haut fonctionnaire.

Le *Senior Civil Service* représente une part très limitée des agents publics et seulement 1 % du *Civil Service* (5 071 agents en 2010).

Le *Senior Civil Service* obéit à des règles dérogatoires du reste du *Civil Service* :

- leur recrutement est effectué sur la base d'un entretien par les ministères et agences exécutives après l'approbation du *Senior Appointments Selection Committee (SASC)* du *Cabinet Office*. Les contours de leurs missions sont définis par les ministères et agences dans lesquels ils seront employés. Les compétences requises pour ces fonctions sont inscrites dans un document spécifique, le *Senior Civil Service Competency Framework* ;
- les membres du *Senior Civil Service* sont liés à l'administration qui les emploie par un contrat à durée déterminée pour une période de cinq ans, renouvelable ;
- leurs performances sont évaluées à travers un système commun sur la base des objectifs définis individuellement dans leur contrat (*Performance Agreement*) ;
- enfin, ils se caractérisent par une grande mobilité interne au sein des ministères, permise notamment par une grille salariale unifiée, contrairement au reste de la fonction publique, au sein de laquelle chaque employeur définit sa grille salariale.

5.2.1.2. *Le système de rémunération des agents publics repose depuis l'introduction de la gestion par la performance en partie sur la réalisation par les fonctionnaires des objectifs fixés dans le cadre de leurs contrats*

Les réformes ayant conduit à l'introduction de la gestion par la performance (notamment les déclinaisons locales, voire individuelles des PSA, *cf. supra*, et les contrats de gestion des agences exécutives) ont eu une incidence sur le mode de rémunération des agents publics au Royaume-Uni.

En conséquence, les rémunérations des agents du secteur public sont principalement composées :

- ◆ **d'une rémunération attachée à l'emploi occupé**, définie sur la base d'une grille propre à chaque employeur et déterminée par les employeurs publics, dans le respect, d'une part, des conditions posées par les codes qui régissent le service, et d'autre part, dans les limites budgétaires fixées par le gouvernement. Pour les hauts fonctionnaires, les grilles de rémunération (montants minimum et maximum) sont définies par le *Cabinet Office* et attribuées en fonction du niveau des postes auxquels ils sont affectés ;
- ◆ **des primes liées à la performance** de chaque agent peuvent être attribuées exceptés pour le personnel de base. Elles peuvent représenter, par exemple, pour les hauts fonctionnaires jusqu'à 10 % du salaire.

5.2.2. *La réduction de la dépense publique prévue dans le cadre de la Spending Review de 2010 passe en partie par la réduction du nombre d'agents publics, facilitée par la réforme des indemnités de départ, par la modération salariale et par la réforme des retraites publiques*

L'effort de consolidation budgétaire engagé par le gouvernement de coalition de David Cameron repose en partie sur une réduction des effectifs publics et sur une réduction des coûts liés aux dépenses de personnel.

5.2.2.1. *Les suppressions de postes prévues dans le cadre de la Spending Review de 2010 devraient être rendues plus aisées et moins coûteuses par la réforme des indemnités de départ adoptée par le gouvernement en 2010, mais le NAO a averti le gouvernement que les départs volontaires et forcés entraîneraient un coût budgétaire significatif à court terme*

5.2.2.1.1. *La réforme des indemnités de départ en vigueur depuis décembre 2010 a ouvert la voie aux licenciements auxquels le gouvernement de coalition envisage de procéder pour atteindre ses objectifs de consolidation budgétaire*

La volonté du nouveau gouvernement de réduire le déficit public (11,3 % du PIB en 2009/2010) en agissant principalement sur le niveau de dépenses implique une coupe dans les effectifs du secteur public au cours des cinq prochaines années :

- ◆ **L'Office for Budget Responsibility a estimé à deux reprises, en juillet 2010 et en novembre 2010, l'impact sur l'emploi public du plan de consolidation budgétaire¹¹⁰.** Après avoir annoncé à l'été 2010 le chiffre d'une réduction de 490 000 ETP à l'horizon de 2014/2015, l'OBR a ramené sa prévision à 330 000 ETP en novembre, en raison de l'annonce du gouvernement de faire contribuer les dépenses d'intervention de façon plus poussée à la consolidation budgétaire ;
- ◆ **aucune répartition des réductions d'effectifs par ministère n'avait été adoptée à la date de la mission.** La *Spending Review* a en effet indiqué les réductions de dépenses de fonctionnement (dont les dépenses de personnel) par ministère, mais ces derniers disposent d'une certaine autonomie pour en tirer les conséquences sur leurs objectifs individuels de réduction d'effectifs.

Encadré 28 : Les modalités de licenciement des agents publics au Royaume-Uni

Les modalités de licenciement diffèrent entre les agents du secteur public au sens large et les *Civil Servants*.

Les agents du secteur public sont liés à leur employeur par un contrat de travail de droit commun. Dans ces conditions, les règles de licenciement ne sont pas différentes de celles des autres salariés.

Si les *Civil Servants* peuvent être en théorie révoqués à la discrétion du gouvernement, en pratique les cas de licenciements sont restreints :

- en théorie, dans le *Civil Service*, il n'existe pas de sécurité de l'emploi puisque tout fonctionnaire peut être révoqué selon la prérogative royale du *dismiss at will*, qui implique qu'il peut être licencié sans préavis ;
- en pratique, le code de la fonction publique (*Civil Service Management Code*) prévoit le départ d'un fonctionnaire dans cinq cas : démission, départ normal ou anticipé à la retraite (volontaire ou d'office), incapacité physique à poursuivre son travail ; absences répétées ou inactivité totale à son travail ; faute grave (par exemple, malversations financières).

La réforme des indemnités de licenciement dans la fonction publique (*Civil Service Compensation Scheme*) entrée en vigueur en décembre 2010 devrait permettre de faciliter les départs volontaires et d'en réduire le coût :

- ◆ la nouvelle formule de calcul des indemnités est moins généreuse que la précédente : au lieu de pouvoir toucher jusqu'à sept années de salaire, les *Civil Servants* licenciés ne percevront au maximum que 21 mois de salaire ;
- ◆ la nouvelle forme de calcul privilégie les départs volontaires : le régime des départs volontaires est plus généreux (un mois par année de service et jusqu'à 21 mois) que le régime des départs forcés (un mois par année de service et jusqu'à douze mois), ce qui n'était pas le cas du précédent régime. Par ailleurs, chaque agent à qui sa hiérarchie signifiera son intention de le licencier aura la possibilité d'opter pour un départ volontaire¹¹¹.

¹¹⁰ *Office for Budget Responsibility (2010) Economic and fiscal outlook*, 29 novembre 2010. Disponible sur le site de l'OBR : http://budgetresponsibility.independent.gov.uk/d/econ_fiscal_outlook_291110.pdf.

¹¹¹ Des montants planchers et plafonds s'appliquent également : pour un agent dont la rémunération annuelle serait inférieure à 23 000 £, le calcul de l'indemnité se fonderait sur un salaire annuel de 23 000 £ (cas de l'exemple A du graphique *supra*) ; pour un agent dont la rémunération annuelle serait supérieure à 149 820 £, le calcul de l'indemnité se fonderait sur un salaire annuel de 149 820 £. Cf. le site du *Cabinet Office* concernant la réforme du *Civil Service Compensation Scheme* : <http://www.cabinetoffice.gov.uk/news/civil-service-compensation-scheme-reformed>.

Graphique 34 : Impact de la réforme des licenciements publics sur les indemnités de départ

Example staff member	Compulsory Scheme		Voluntary Scheme	
	Old Scheme	New Scheme	Old Scheme	New Scheme
Example A Salary: £19,000 Service: 2 years Age: 25	£3,167	£3,833	£1,462	£3,833
Example B Salary: £25,000 Service: 10 years Age: 32	£25,000	£20,833	£12,019	£20,833
Example C Salary: £80,000 Service: 20 years Age: 48	£240,000	£80,000	£124,615	£133,333

Source : NAO (2011) : *Managing staff costs in central government*, mars 2011. Disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/1011/staff_costs_in_government.aspx.

5.2.2.1.2. Toutefois, le NAO a sensibilisé le gouvernement sur le fait que d'une part les licenciements étaient coûteux pour le secteur public, y compris après la réforme, et que d'autre part plusieurs méthodes alternatives existaient pour réduire la masse salariale publique

Les plans de licenciements et de départs volontaires sont coûteux pour le secteur public, y compris après la réforme des indemnités de licenciement¹¹² :

- ◆ à titre d'exemple, dans le cadre de la réduction d'effectifs prévue par la *Spending Review* de 2004 (cf. supra), le ministère des affaires sociales (DWP) a dépensé plus de 400 M £ en indemnités de licenciements et plans de départs anticipés pour se séparer de 8 500 agents (soit plus de 47 000 £ par agent). De même, au HMRC, 84 M £ ont été dépensés pour le départ de 1 400 agents (soit 60 000 £ par agent) ;
- ◆ si la réforme de décembre 2010 aura pour effet de diminuer le coût des indemnités de licenciements, les frais liés par exemple aux budgets d'études et de consultants qui seront nécessaires pour identifier les priorités de réduction et pour envisager la réorganisation des services pour tenir compte de ces départs devraient rendre ces évolutions coûteuses sur le court terme.

Par ailleurs, le NAO a rappelé au gouvernement que d'autres méthodes de gestion des ressources humaines permettent de réduire la masse salariale :

- ◆ la réduction des coûts salariaux peut notamment intervenir à travers la réforme des grilles salariales, le gel de certaines indemnités, la différenciation des salaires des agents publics en fonction du coût de la vie de leur lieu de travail ;
- ◆ de même, la rémunération par la performance n'est pas suffisamment utilisée comme un levier de gains de productivité, mais plutôt comme un instrument de rétribution.

¹¹² NAO (2011) : *Managing staff costs in central government*, mars 2011. Disponible sur le site du NAO : http://www.nao.org.uk/publications/1011/staff_costs_in_government.aspx.

5.2.2.2. En surcroît du gel des salaires dans le secteur public, la modification du système des retraites publiques doit permettre de réduire encore les coûts salariaux, conformément aux recommandations du rapport de Lord Hutton

5.2.2.2.1. *L'ensemble des agents publics, à l'exception des moins rémunérés, sera mis à contribution dans le processus de consolidation budgétaire à travers le gel des rémunérations*

Le budget du 22 juin 2010 a adopté un gel de deux ans des rémunérations dans le secteur public à compter de 2011/2012, à l'exception des salariés les moins bien rémunérés. Ce gel des salaires constitue une économie de 3,3 Md £ à l'horizon 2014/2015.

5.2.2.2.2. *La réforme des retraites publiques engagée suite à la remise du rapport de Lord Hutton en mars 2011 vise également à participer à la réduction des dépenses publiques*

La plus grande générosité du régime de retraite du secteur public britannique explique le besoin de financement croissant qui est actuellement pris en charge par l'État :

- ◆ **il existe un décalage entre le système de retraite du secteur public et du secteur privé :** les salariés du secteur public bénéficient d'un régime de retraite plus avantageux, la charge des cotisations reposant en majorité sur l'État et pesant peu sur les salariés. Par ailleurs, le montant de la retraite perçue est fonction du montant du dernier salaire versé et du nombre d'années de cotisations ;
- ◆ **en conséquence, un besoin de financement de 3,2 Md £ a été supporté par l'État en 2009/2010** et ce montant sera amené à croître dans les prochaines années, jusqu'à 7 Md £ en 2014/2015 selon l'OBR¹¹³.

Dans ce contexte, le gouvernement de coalition de David Cameron a mandaté l'ancien ministre travailliste Lord Hutton de proposer une réforme du système de retraite du secteur public¹¹⁴. Le rapport final a été rendu en mars 2011 et a proposé plusieurs modifications du régime pour le rendre soutenable financièrement :

- ◆ la réforme la plus emblématique proposée est d'abandonner le principe d'une pension basée sur le dernier salaire pour une moyenne de la rémunération au cours de la carrière ;
- ◆ de plus, un relèvement de l'âge de départ à la retraite est envisagé, avec un passage de 60 à 66 ans pour les hommes et les femmes à l'horizon de 2020. Les agents de sécurité (forces armées, police, pompiers) devraient voir leur âge de retraite s'élever à 60 ans, contre 55 ans à la date de la mission ;
- ◆ enfin, le changement de l'indexation des pensions sur un indicateur moins dynamique, l'indice des prix à la consommation (*Consumer Prices Index*), plutôt que l'indice des prix à la distribution (*Retail Prices Index*) doit permettre de réduire le coût des pensions publiques.

¹¹³ Office for Budget Responsibility (2011) : *Briefing Paper n°1 : Forecasting the public finances*, janvier 2011. Disponible sur le site de l'OBR : http://budgetresponsibility.independent.gov.uk/d/obr_briefing1.pdf.

¹¹⁴ Independent Public Service Pensions Commission (2011) : *Final Report*, mars 2011. Disponible sur le site de HM Treasury : http://cdn.hm-treasury.gov.uk/hutton_final_100311.pdf.

PIECES JOINTES

- Liste des personnes rencontrées**
- Liste des sigles**

Liste des personnes rencontrées

1. Ministères centraux et agences exécutives

1.1. Cabinet Office

Matthew Gould, conseiller politique à l'*Efficiency and Reform Group*

Rebecca Kemp, conseillère politique à l'*Efficiency and Reform Group*

1.2. Ministère des finances (*HM Treasury*)

Sam Kantor, conseiller politique à la division stratégie, réforme et productivité

Chris Mullin, conseiller politique à la division stratégie, réforme et productivité

1.3. Ministère de l'économie, de l'innovation et des compétences

Zoe Dayan, directeur adjoint pour les services publics du *Better Regulation Executive*

1.4. Ministère des communautés et du gouvernement local :

Mike Desborough, conseiller politique dans l'équipe *Big Society*

Griff Jones, conseiller politique dans l'équipe *Decentralisation*

Sarah Montgomery, conseiller politique dans l'équipe *Big Society*

1.5. Scotland Office

Alisdair McIntosh, directeur du Scotland Office pour Londres

1.6. UK Border Agency (UKBA)

David White, conseiller stratégique

Paul Gent, coordonateur régional

1.7. Buying Solutions

Marie Hélène Durif, responsable des systèmes informatiques

2. Parlement : commissions de la chambre des communes et *National Audit Office (NAO)*

2.1. *Public Accounts Committee (commission des finances)*

Margaret Hodge, MBE, MP, présidente de la commission des finances

Richard Bacon, MP, député conservateur

Stephen Barclay, MP, député conservateur

Ian Swales, MP, député libéral démocrate

Philipp Aylett, administrateur de la commission des finances

2.2. *Public Administration Select Committee (commission de l'administration publique)*

Bernard Jenkin MP, président de la commission de l'administration publique

Kelvin Hopkins, député travailliste

Clive Porro, administrateur de la commission de l'administration publique

2.3. *National Audit Office (NAO)*

Marcial Boo, directeur pour la stratégie, la connaissance et la communication

Colin Ratcliffe, responsable de la recherche sur les marchés financiers

3. Société civile : syndicats, réservoirs d'idées et entreprises

3.1. Syndicats

Jonathan Baume, secrétaire général du FDA, le syndicat de la haute fonction publique britannique

Keith Sonnet, secrétaire général adjoint d'UNISON, principal syndicat de la fonction publique locale et hospitalière

3.2. Représentants d'intérêts professionnels

3.2.1. *The Chartered Institute for Public Finance and Accountancy (CIPFA)*

Steve Freer, directeur général

Ian Carruthers, directeur pour les affaires publiques

Alan Edwards, directeur pour les affaires internationales

3.2.2. *Intellect, la confédération des industries de télécoms et d'informatique*

Surreya Cansoy, directeur pour les affaires publiques

John Hoggard, directeur de programme

3.3. Réservoirs d'idées (*think tanks*) et universitaires

Professor Michael Barzelay, professeur de gestion publique à la *London School of Economics and Political Science*

Julian Mc Crae, directeur de recherche au think tank *Institute for Government*

Andrew Haldenby, directeur du think tank *Reform*

Graham Walker, directeur pour les affaires publiques de *RaceOnline 2012*

Max Wind-Cowie, responsable du projet « *Progressive Conservatism* » au think tank *Demos*

3.4. Entreprises

Pierre-Yves Cros, directeur général pour le Royaume-Uni de Capgemini

Paul Hopkins, directeur général de *HE Shared Services* (réseau de consultants indépendants spécialisés dans la mise en œuvre de centres de services partagés pour les établissements d'enseignement supérieur)

Gill Ferrell, consultant associé auprès de *HE Shared Services*

Phil Jackson, responsable de VINCI Concessions au Royaume-Uni

Andrew Percival, directeur gestionnaire des VINCI Education au Royaume-Uni

Liste des sigles

ALB	<i>Arm's Length Body</i>
AME	<i>Annually Managed Expenditures</i>
BBC	<i>British Broadcasting Company</i>
BRE	<i>Better Regulation Executive</i>
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CE	<i>Chief Executive</i>
CIC	<i>Community Investment Company</i>
CLG	<i>Department for Communities and Local Government</i>
CNIL	Commission nationale de l'information et des libertés
COHSE	<i>Confederation of Health Senior Employees</i>
COINS	<i>Combined Online Information System</i>
CPSA	<i>Civil and Public Services Association</i>
CSC	<i>Civil Service management Code</i>
CSP	Centre de services partagés
DWP	<i>Department for Work and Pensions</i>
ERG	<i>Efficiency and Reform Group</i>
ETP	Equivalent temps plein
FCO	<i>Foreign and Commonwealth Office</i>
FOI	<i>Freedom of Information Act</i>
GOR	<i>Government Offices Regions</i>
GRH	Gestion des ressources humaines
<i>HM Treasury</i>	<i>Her Majesty's Treasury</i>
HMRC	<i>Her Majesty's Revenue and Customs</i>
IT	<i>Information Technologies</i>
JMC	<i>Joint Ministerial Committee</i>
LFEPA	<i>London Fire and Emergency Planning Authority</i>
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MPA	<i>Metropolitan Police Authority</i>
NALGO	<i>National and Local Government Offices Association</i>
NAO	<i>National Audit Office</i>
NDPB	<i>Non Departmental Public Bodies</i>
NHS	<i>National Health Service</i>
NHS SBS	<i>National Health Service Shared Business Services</i>
NUPE	<i>The National Union of Public Employees</i>

Annexe VIII

NUT	<i>The National Union of Teachers</i>
OBR	<i>Office for Budget Responsibility</i>
PASC	<i>Public Administration Select Committee</i>
PCS	<i>The Public and Commercial Services Union</i>
PFI	<i>Private Finance Initiative</i>
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PPP	Partenariat public privé
PSA	<i>Public Service Agreement</i>
PwC	PriceWaterhouseCoopers
RPC	<i>Regulation Policy Committee</i>
SASC	<i>Senior Appointments Selection Committee</i>
SSII	Société de services en ingénierie informatique
SVR	<i>Scottish Variable Rate</i>
TGWU	<i>Transport and General Works Union</i>
TUC	<i>Trade Union Council</i>
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
VCO	<i>Voluntary and Community Organisations</i>
VFM	<i>Value for Money</i>
WHRSS	<i>Whitehall Human Resources Shared Services</i>

ANNEXE IX

Suède

SOMMAIRE

1. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE	1
1.1. La Suède est un État unitaire, marqué par une forte décentralisation des compétences et par une séparation au niveau central des tâches de conception et de mise en œuvre des politiques publiques.....	1
1.1.1. <i>Au niveau central, l'État suédois se caractérise par une nette séparation des tâches entre ministères et agences.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Les collectivités territoriales suédoises jouissent d'une autonomie importante et de compétences nombreuses – dont certaines exclusives.....</i>	<i>4</i>
1.1.3. <i>La Suède est une démocratie de consensus, dans laquelle prévaut une vision pragmatique de la réforme de l'État.....</i>	<i>6</i>
1.1.4. <i>La fonction publique suédoise a évolué pour se rapprocher à partir de 1979, dans ses règles de gestion, du droit privé</i>	<i>7</i>
1.2. La Suède a connu deux périodes de crise économique (1979 et 1990-1993) qui ont conduit à repenser l'organisation de l'État, permettant au pays de connaître une situation financière durablement assainie depuis 1995.....	9
1.2.1. <i>Les difficultés économiques rencontrées par la Suède à partir de 1979 ont constitué de profonds leviers de réforme de l'État.....</i>	<i>9</i>
1.2.2. <i>Durablement assainies suite aux réformes des années 1990, les finances publiques suédoises ont relativement bien résisté à la crise économique mondiale intervenue en 2008-2009.....</i>	<i>12</i>
2. SIMPLIFICATION, TRANSPARENCE ET QUALITE.....	16
2.1. La Suède a mis en place différentes méthodes de simplification des procédures administratives tant vis-à-vis des citoyens que des entreprises, avec la volonté de créer l'administration la plus simple du monde	17
2.1.1. <i>Dans l'objectif de rester le pays leader en matière d'administration électronique, la Suède a mis en place depuis 2008 un plan d'action, destiné à assurer une meilleure coordination des services en lignes offerts par les différentes administrations publiques.....</i>	<i>17</i>
2.1.2. <i>Anticipant la cible fixée par l'Union européenne, la Suède s'est fixé l'objectif, seulement partiellement atteint à la date de la mission, de réduire de 25 % les charges administratives pesant sur les entreprises.....</i>	<i>26</i>
2.1.3. <i>La mise en place de guichets uniques regroupant les guichets des agences pour l'emploi, les impôts et la sécurité sociale, qui doit être pleinement opérationnelle en 2011, a pour objectif d'améliorer l'efficacité des différentes administrations et la simplicité des procédures pour les usagers.....</i>	<i>30</i>
2.2. Si la Suède est un pays où la tradition de transparence de l'administration est fortement ancrée, des réflexions sont néanmoins en cours afin de favoriser la réutilisation des données publiques	31
2.3. Longtemps pensé comme relevant de la seule responsabilité des agences, le développement de la qualité des services publics pour l'utilisateur est impulsé depuis 2006 par l'État dans une démarche plus transversale	32
2.3.1. <i>Le gouvernement a décidé en 2010 de lancer des missions d'audit de qualité des agences, destinées à offrir une vision transversale de la performance et de la qualité du secteur public suédois</i>	<i>34</i>

2.3.2.	<i>La réalisation d'études de satisfaction par un institut indépendant depuis 2008 a montré l'existence de disparités entre les différents prestataires de services publics et permis d'enregistrer une progression globale de la qualité perçue par les usagers.....</i>	35
3.	REDEFINITION DES MISSIONS, DU PERIMETRE ET DE L'ORGANISATION DE L'ÉTAT	40
3.1.	Des mesures de réorganisation à périmètre constant de l'État ont été entreprises ou accélérées depuis 2006 afin de rationaliser le fonctionnement de l'administration, avec une diminution importante du nombre d'agences et le développement des pratiques de mutualisation.....	41
3.1.1.	<i>La réorganisation de l'administration centrale, autour d'agences moins nombreuses et plus centralisées, a permis une diminution du nombre d'agences de plus de 60 % par rapport à la décennie précédente.....</i>	41
3.1.2.	<i>La gouvernance des agences a été revue à partir de 2005-2006, permettant une plus grande responsabilisation des gestionnaires</i>	44
3.1.3.	<i>La mutualisation des fonctions support ayant fait ses preuves pour les agences de taille réduite, son approfondissement, ainsi que l'extension de son périmètre, sont actuellement à l'étude.....</i>	46
3.2.	Des transferts de missions de l'État vers certains territoires régionaux ont été organisés à partir de 2006, tandis que s'accroissent les phénomènes d'externalisation de la production des services publics aux acteurs privés.....	51
3.2.1.	<i>Certains territoires régionaux se sont vus confiés à partir de 2006 des missions appartenant autrefois à l'État, créant ainsi des compétences dissymétriques entre les comtés et les régions.....</i>	51
3.2.2.	<i>L'État, comme les municipalités, ont accru le recours au secteur privé que ce soit pour l'externalisation de fonctions support ou la délivrance de certains services sociaux, sans que l'efficience de ce mode de gestion ne soit toujours démontrée.....</i>	52
4.	ÉVOLUTIONS DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE DE LA SPHERE PUBLIQUE	57
4.1.	Les effectifs de l'État ont connu une baisse significative au début des années 1990, avant de se stabiliser au cours de la décennie 2000-2010 autour de 218 000 personnes, soit 6 % de la population active suédoise	58
4.2.	Les collectivités territoriales ont accru de 12 % leurs effectifs entre 2000-2010, le niveau régional accusant les progressions les plus importantes (+22 %), du fait des transferts de compétences intervenus au profit des régions	60
4.3.	L'emploi des entreprises publiques ou semi-publiques connaît une baisse significative depuis 1992 du fait de vagues successives de privatisation jusqu'au début de l'année 2011	61

1. Éléments de contexte

Tableau 1 : Principales données relatives à la Suède

Pays	Suède
Chef de l'État	Le roi Charles XVI Gustave
Premier ministre	Fredrik Reinfeldt (depuis octobre 2006)
Régime	Monarchie constitutionnelle
Nombre de provinces	20 comtés
Nombre de municipalités	290
Superficie	449 964 km ²
Population	9 349 millions (2010)
PIB	327 030 milliards \$ US (2009)
PIB par habitant	35 000 \$ US (2009)
Taux de chômage	8,8 % (2009) ; 5,7 % fin 2010
Taux d'inflation	1,2 %
Dette	39,1 % PIB (2010)
Déficit	- 1,3 % PIB (2010)

Source : IGPDE.

1.1. La Suède est un État unitaire, marqué par une forte décentralisation des compétences et par une séparation au niveau central des tâches de conception et de mise en œuvre des politiques publiques

La Suède est un État unitaire qui comporte trois niveaux institutionnels :

- ◆ l'État au niveau national (cf. point 1.1.1) ;
- ◆ les régions et les communes au niveau local (cf. 1.1.2).

Elle possède une administration caractérisée historiquement par la séparation des fonctions de conception, de mise en œuvre et de contrôle des politiques publiques.

Graphique 1 : Organisation administrative de la Suède au 1^{er} janvier 2011

	État	Collectivités locales	Principales compétences
Niveau central	12 ministères 391 agences		Politique étrangère ; défense ; sécurité ; ordre public ; justice ; politique économique ; enseignement supérieur
Niveau régional	20 préfectures	20 comtés/régions	Santé ; développement économique régional ; infrastructure de transport régional
Niveau communal		290 communes	Services sociaux ; éducation ; état-civil ; développement économique communal

Source : Mission IGF.

1.1.1. Au niveau central, l'État suédois se caractérise par une nette séparation des tâches entre ministères et agences

L'administration d'État, compétente dans de nombreux domaines¹, s'organise en Suède, au niveau central, sous une forme duale, avec :

- ◆ les ministères, qui définissent et proposent les politiques publiques ;
- ◆ les agences, chargées de leur exécution, et qui emploient à cette fin **près de 95 % des agents publics centraux**.

Cette séparation des tâches, particularité du système administratif suédois, est basée sur la différenciation des fonctions de conception, dévolues aux ministères, et des fonctions de mise en œuvre, prises en charge par les agences. Les ministères constituent une entité unique, aussi appelée Chancellerie, et jouent un rôle d'État-major au service du gouvernement (cf. encadré).

La taille des ministères (i.e. hors agences) **est par conséquent réduite, avec au total seulement 4 850 personnes** : les plus grands tels que le ministère de l'industrie ou celui des finances ne comprenant qu'environ 500 employés chacun, contre 300 personnes au ministère de la justice, 150 personnes au ministère de l'agriculture ou 120 personnes dans le cabinet du premier ministre.

Encadré 1 : L'administration gouvernementale

L'administration gouvernementale comprend le cabinet du Premier ministre, la direction générale de l'administration, et les ministères. Elle est regroupée dans une entité juridique unique appelée Chancellerie (*Regeringskansliet*).

Le gouvernement de centre droit de Fredrik Reinfeldt, au pouvoir depuis le 6 octobre 2006, comprend douze ministères techniques, le cabinet du Premier ministre ainsi qu'une direction chargée des questions à caractère administratifs, soit les entités suivantes :

- le *Prime Minister's office*, cabinet sous tutelle du Premier ministre, chargé de la coordination interministérielle et des affaires européennes ;
- le ministère de l'emploi ;
- le ministère des finances, qui inclut la politique économique, le budget de l'État, la fiscalité, les services et marchés financiers, l'immobilier ainsi que les relations avec les collectivités locales (régions et communes) ;
- le ministère de la défense ;
- le ministère de l'intégration et de l'égalité des chances ;
- le ministère de l'agriculture ;
- le ministère de la justice, incluant également les questions relatives à l'asile et la migration ;
- le ministère de la culture ;
- le ministère de l'environnement ;
- le ministère de l'industrie, incluant également les secteurs de l'énergie, technologies de l'information et de la communication, infrastructures, développement régional ;
- le ministère des affaires sociales ;
- le ministère de l'éducation ;
- le ministère des affaires étrangères ;
- une direction chargée des questions administratives.

¹ I.e. la politique étrangère et la défense, la sécurité et l'ordre publics, la justice, la politique économique, la culture, l'enseignement supérieur et la recherche, les infrastructures de transport principales, la politique de l'emploi, la politique du logement, les assurances sociales et assimilées.

Annexe IX

Au niveau déconcentré, l'administration d'État est représentée par 20 préfectures (*länsstyrelser*), regroupant seulement 1 % des effectifs de l'État. Le préfet, nommé par le gouvernement, est responsable de l'exécution des décisions adoptées par le Parlement et le gouvernement ainsi que du contrôle de leur application. Il est notamment en charge du recouvrement des impôts de l'État mais doit aussi assurer la promotion et la défense des intérêts de la région. Ses compétences concernent, plus particulièrement, la protection de l'environnement, la conservation des espèces, la construction et l'urbanisme, ainsi que la défense civile. Les préfectures ont une grande liberté pour définir leur organisation interne.

S'agissant des agences, ces dernières assument la mise en œuvre opérationnelle des décisions prises par le Parlement (*Riksdag*) et par le gouvernement suédois. On compte près de 400 agences, réparties dans toute la Suède, allant de petites entités aux tâches très spécifiques aux entités les plus importantes (agence des impôts, de la sécurité sociale par exemple), avec plusieurs milliers d'employés.

Si la présence d'agences en Suède remonte à la moitié du 18^{ème} siècle, les premières agences nationales ayant une compétence sur l'ensemble du territoire sont de création assez récente, puisqu'elles datent du milieu des années 1960. La mise en place des agences nationales est concomitante, dans le contexte des premières réformes structurelles destinées à améliorer l'efficacité du service public, de la disparition des corps de fonctionnaires, permettant une plus grande mobilité des agents au sein de l'administration.

Les agences remplissent les missions d'administration publique correspondant à celles d'une direction générale ou d'une direction d'administration centrale en France, comme par exemple les douanes, les impôts, la police nationale, l'aide au développement, le contrôle des migrations. **Soumises à la fois au contrôle du gouvernement et du Parlement, elles n'en sont pas moins dotées d'une forte autonomie de gestion.**

Encadré 2 : Principes de fonctionnement des agences

Les agences sont placées sous la tutelle d'un ministère qui leur octroie un budget et une lettre de cadrage chaque année.

Elles sont soumises au contrôle du gouvernement, du Parlement et de l'agence nationale d'audit (*Riksrevisionen*) placée sous la tutelle du Parlement. Cette dernière réalise chaque année un certain nombre d'évaluations sous forme d'audits de performance. Elle audite également les rapports annuels qui doivent être publiés par les agences avant le 22 février de l'année n+1 et comprendre un bilan comptable, un bilan de l'exécution budgétaire, un tableau de financement ainsi qu'un rapport annuel de performance. Le résultat des audits de performance et les observations de *Riksrevisionen* sur les rapports annuels sont rendus publics.

L'agence de la gestion financière (*Ekonomistyrningsverket - ESV*), sous tutelle du ministère des finances, définit les normes comptables à suivre par les agences et réalise des audits annuels de la bonne application de ces méthodes. Elle définit également les règles communes à suivre par les services d'audit interne des agences. L'agence est également chargée de réaliser la synthèse des états financiers de l'État et publie chaque trimestre des prévisions sur le solde du budget de l'État.

Si le gouvernement indique aux agences les missions qu'elles doivent accomplir, il lui est constitutionnellement interdit d'intervenir dans la manière dont elles remplissent ces tâches. Les agences disposent ainsi d'une capacité d'interprétation sur la manière dont la loi doit être appliquée. Chaque agence est ainsi libre de son organisation et de la répartition de son budget.

S'agissant de la gestion de leurs ressources humaines, les agences sont autonomes pour le recrutement de leurs agents. Les agents du secteur public ont presque tous le même statut que les employés du secteur privé, défini dans le cadre de conventions collectives. La politique de gestion des ressources humaines, différente d'une agence à l'autre, est basée sur une approche par objectifs et sur l'évaluation et le contrôle des résultats individuels. Les nominations et promotions sont effectuées en donnant la priorité à la qualification et à la formation professionnelle et non à l'ancienneté. Il n'y a pas de grille des salaires commune à tous les agents publics.

L'autonomie des agences n'est pas récente, la séparation des responsabilités constituant le principe d'organisation du gouvernement depuis le début du siècle dernier. Le degré effectif d'autonomie des agences pose toutefois question, les nominations des cadres dirigeants des agences étant réalisées par le gouvernement. Toutefois, un aspect intéressant est la présence quasi systématique de députés de toutes les sensibilités politiques dans leurs conseils d'administration.

1.1.2. Les collectivités territoriales suédoises jouissent d'une autonomie importante et de compétences nombreuses – dont certaines exclusives

La décentralisation est un principe ancien, fortement ancré dans la société suédoise, et inscrit dans la Constitution du 27 février 1974.

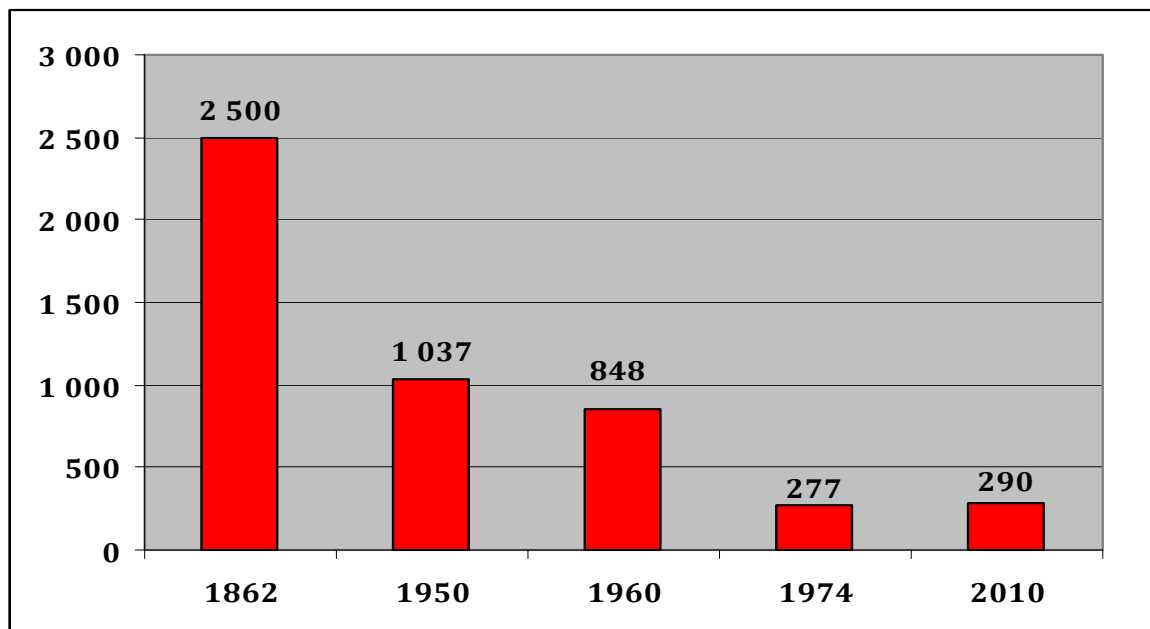
La structure à deux niveaux de l'administration locale consistant en régions/comtés et communes a été établie par la législation de 1862. Pendant la construction de l'État social suédois, qui a connu son apogée après 1945, un rôle clef a été confié aux autorités locales dans la mise en œuvre et la représentation de l'État social au niveau local. Le rôle des collectivités territoriales suédoises a été considérablement renforcé à deux occasions :

- ◆ en 1991, avec le transfert des compétences de l'État en matière d'éducation primaire et secondaire aux communes ;
- ◆ depuis le début des années 2000, avec l'adoption par le parlement suédois, le 1^{er} juillet 2002, de la loi sur les organes de coopération qui permet notamment la création de conseils régionaux ayant en charge le développement régional.

La Suède compte ainsi deux niveaux de collectivités territoriales :

- ◆ les régions ou comtés, au nombre de 20 depuis le 1^{er} janvier 2011 ;
- ◆ les communes, passées de 2 500 en 1862 à seulement 290 en 2010, l'objectif étant de leur donner la taille critique nécessaire pour assumer leurs nouvelles responsabilités².

Graphique 2 : Évolution du nombre de municipalités en Suède depuis 1862



Source : Swedish association of local authorities and regions (SALAR).

² Les fusions de communes ayant été réalisées de façon autoritaire à partir de 1960, le nombre de communes est passé de 848 en 1960 à 277 en 1974, avant d'augmenter un peu, certaines fusions s'étant avérées être des échecs.

Annexe IX

Au niveau régional, les 20 conseils régionaux ou de comté sont à la fois dotés d'un pouvoir de décision propre dans certains domaines et d'un rôle d'exécution des politiques nationales, dans leurs domaines de compétence.

Les compétences de niveau régional sont essentiellement la santé et le développement économique régional. On distingue ainsi :

- ◆ **les compétences exclusives du conseil de comté** (organe décisionnel régional) :
 - santé publique (totalité des services de santé et d'hygiène) ;
 - planification des soins dentaires (privés ou publics) ;
 - mise en œuvre des mesures de développement régional (incluant tourisme) ;
- ◆ **des compétences partagées avec les communes et/ou l'État** :
 - institutions culturelles ;
 - planification des transports publics locaux.

De façon générale, les compétences des régions sont moindres que celles du niveau communal (cf. *supra*), cet échelon constituant avant tout un trait d'union entre les niveaux local et national.

Encadré 3 : Origines et fonctionnement de la décentralisation

Si la Constitution suédoise de 1974 ne consacre que peu d'articles à l'autonomie locale, ce principe est toutefois clairement affirmé comme le souligne l'article premier de la Constitution : « *la souveraineté du peuple suédois se réalise par un régime constitutionnel et parlementaire et par l'autonomie de gestion des collectivités locales* ». Mais **c'est surtout le cadre législatif qui fixe les modalités pratiques de l'administration locale** comme l'illustre la loi votée en 1991 relative aux collectivités locales (*Kommunalag*) et entrée en vigueur en 1992.

La capacité des collectivités à financer leurs obligations par les impôts et les redevances est importante. En moyenne, le taux des taxes locales est de 30 % (10 % pour les régions et 20 % pour les communes), et ces dernières représentent environ **les deux tiers de leurs revenus**. En complément, chaque collectivité locale reçoit du gouvernement une subvention annuelle globale, qui représente en moyenne 25 % de ses ressources, qu'elle peut ensuite répartir à son gré entre différentes activités. Pour corriger les déséquilibres potentiels, liés à la situation géographique et aux rentrées fiscales plus ou moins bonnes, l'État subventionne les collectivités territoriales les plus pauvres par l'intermédiaire d'un dispositif de péréquation.

Au niveau communal, la Suède est composée de 290 communes de taille très variable, comptant de 3 000 à 800 000 habitants. L'autonomie de gestion des communes, inscrite dans la Constitution, leur confère le pouvoir de lever des impôts pour assurer leurs missions.

Les conseils municipaux disposent de trois types de compétences :

- ◆ **une compétence globale** pour gérer les affaires d'intérêt général concernant leur territoire et ne relevant pas de la compétence de l'État. Il s'agit, notamment, des services sociaux, de l'urbanisme, de la voirie, de l'enseignement primaire et secondaire (depuis 1991) ainsi que des services de santé. Ce sont le plus souvent des compétences d'attribution que l'État leur impose de gérer ;
- ◆ **des compétences facultatives**, comme le logement, les loisirs ou la culture ;
- ◆ **un rôle de mise en œuvre de certaines actions de l'État** au niveau local, notamment en matière d'état-civil.

Jusqu'en 1991, le gouvernement et le Parlement exerçaient leur contrôle sur les collectivités territoriales par l'attribution de subventions destinées au financement d'actions spécifiques et l'adoption de directives sur l'organisation des collectivités territoriales. **Depuis la loi de 1991 relative aux collectivités locales**, la tutelle de l'État est plus relative et s'exerce dans une logique de résultats et non plus de moyens, l'État fixant les objectifs à atteindre par les municipalités, à charge pour elles de définir les moyens qu'elles utiliseront pour les atteindre.

1.1.3. La Suède est une démocratie de consensus, dans laquelle prévaut une vision pragmatique de la réforme de l'État

La Suède se caractérise par une pratique généralisée de la négociation collective et un taux de syndicalisation élevé, de l'ordre de 68,3 % en 2008 (tous secteurs confondus)³, même si ce dernier a reculé depuis 1995 où il avait atteint son plus haut niveau historique, de 86 %. On compte trois principales confédérations représentatives en Suède (cf. encadré *infra*).

Le taux de syndicalisation, particulièrement élevé dans la fonction publique, de l'ordre d'environ 80 %, permet aux trois syndicats représentatifs de disposer d'un mandat légitime de représentation des employés, les règles de négociation collective régissant, depuis la loi de 1979 sur la cogestion, les relations au travail du secteur public, sur le même modèle que dans le secteur privé. Une conséquence directe de cette loi a été une meilleure définition des responsabilités des agences et ministères en tant qu'employeurs à partir des années 1980. Il a ainsi été demandé aux agences de coopérer et de coordonner les mesures à travers le pays, afin d'appliquer une politique commune en matière d'emploi.

Encadré 4 : Les principaux syndicats suédois

La Suède compte trois principales confédérations syndicales, représentant différentes catégories de travailleurs :

- ◆ la plus importante, LO (*Landsorganisationen i Sverige*, Confédération syndicale de Suède), accueillait, en 2008, 1 610 000 affiliés et syndique principalement les travailleurs manuels ;
- ◆ la deuxième confédération est TCO (*Tjänstemännens Centralorganisation*, Confédération suédoise des employés professionnels), qui regroupe 1 175 000 membres, majoritairement des travailleurs non manuels ;
- ◆ enfin, SACO (*Sveriges Akademikers Centralorganisation*, Confédération suédoise des associations professionnelles), la plus modeste des trois, regroupe les travailleurs diplômés. Elle compte 588 000 affiliés.

Le rapport de forces entre les trois confédérations a évolué au cours des dernières années, SACO recrutant de nouveaux affiliés, contrairement à LO et, dans une moindre mesure, à TCO, qui en ont perdu. Les relations entre les organisations sont généralement bonnes. La concurrence entre TCO et SACO est plus marquée, car de nombreux travailleurs peuvent choisir l'une ou l'autre.

Tableau 2 : Évolution du nombre de membres des trois principales confédérations syndicales suédoises depuis 2000

	2000	2006	2007	2009
LCO	2 066 000	1 752 000	1 622 587	1 610 000
TCO	1 047 000	1 245 000	1 195 500	958 000
SACO	479 000	3 583 000	3 397 577	3 156 000
Total	3 592 000	3 583 000	3 397 577	3 156 000

Source : SER de Stockholm.

L'approche suédoise en termes de modernisation de l'État se caractérise traditionnellement par le souci d'entretenir un processus continu de réformes structurelles, favorisé par une certaine culture du consensus au sein des parties prenantes. La modernisation de l'État s'inscrit ainsi dans une approche généralement pragmatique, où l'on retrouve la liberté accordée aux agences par leurs ministères de tutelle pour se réformer et, *a contrario*, la rareté des mesures concernant l'ensemble de l'administration centrale.

³ Données OCDE.

1.1.4. La fonction publique suédoise a évolué pour se rapprocher à partir de 1979, dans ses règles de gestion, du droit privé

En 2010, l'emploi public suédois comprend 1,42 million d'agents, répartis selon les employeurs suivants :

- ◆ 218 000 personnes travaillent pour l'administration de l'État (ministères et agences) ;
- ◆ 113 000 dans les entreprises publiques ;
- ◆ 267 000 personnes dans le secteur public régional ;
- ◆ 826 000 personnes sont employées par le secteur public communal.

Depuis les réformes des années 1970 puis 1990 relatives à la fonction publique, notamment la loi de 1979 sur la cogestion et la loi de 1993 sur l'emploi public, la très grande majorité⁴ des agents publics suédois relèvent d'une fonction publique d'emploi, c'est-à-dire qu'ils se situent dans une position contractuelle (et non plus statutaire) vis-à-vis de l'administration. Ces réformes, intervenues en deux temps, ont eu pour objectif de rapprocher les règles de gestion des secteurs public et privé et d'unifier le marché de l'emploi suédois.

Le statut a tout d'abord été remplacé en 1979 par des conventions collectives, sur le modèle des conventions existant dans le secteur privé, l'ensemble s'appuyant sur une pratique du dialogue social très structurée. Les conventions collectives sont ainsi conclues :

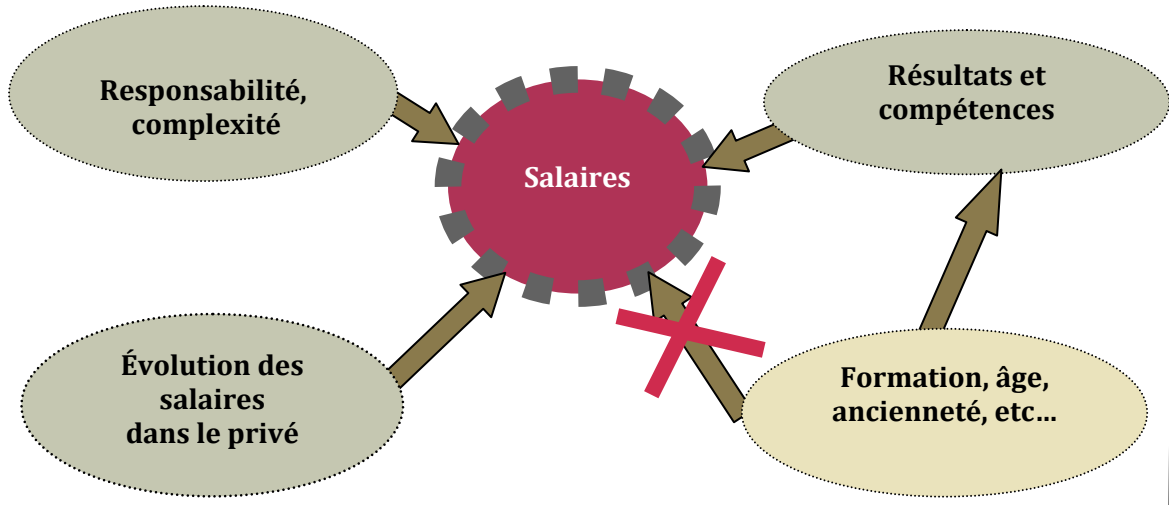
- ◆ dans le cas de l'État, entre l'agence des employeurs de l'État (*Arbetsgivarverket*), représentant les ministères et les agences, et les organisations syndicales représentatives des personnels ;
- ◆ s'agissant des collectivités, entre, d'une part, la Fédération des communes (*Svenskakommunförbundet*) et la Fédération des conseils généraux (*Landstingsförbundet*) et, d'autre part, les organisations syndicales représentatives des personnels des communes et des conseils généraux.

Les accords-cadres centraux négociés respectivement par l'agence des employeurs de l'État et les fédérations des communes ou des régions portent ainsi sur la rémunération, les conditions d'emploi, ainsi que le régime de retraite ou l'indemnisation en cas de licenciement. Ces accords sont ensuite déclinés par les différentes agences ou ministères s'agissant de l'État, et par les collectivités territoriales s'agissant des employés publics locaux.

La bascule vers un régime contractuel a ainsi été à l'origine d'une évolution **des mécanismes de fixation des rémunérations**, la grille générale de fixation des salaires étant supprimée ainsi que les mécanismes d'avancement à l'ancienneté (cf. encadré ci-dessous).

⁴ Les fonctionnaires *stricto sensu*, dotés d'un statut protecteur, sont très minoritaires depuis la réforme de 1993 - de l'ordre de 10 % des effectifs (juges, diplomates et agents des ambassades notamment).

Graphique 3 : Mécanisme de fixation des rémunérations existant en Suède



Source : Arbetgivverket (Agence des employeurs de l'État).

Encadré 5 : L'évolution des mécanismes de fixation des rémunérations des agents publics

Le passage d'une fonction publique de carrière à une fonction publique d'emploi s'est accompagné d'une profonde évolution des mécanismes de fixation des rémunérations, concernant aussi bien les collectivités locales que les administrations d'État.

Dès 1965, le gouvernement a abandonné la fixation unilatérale des traitements à la suite de négociations entre le ministère de l'administration publique et les représentants des syndicats de fonctionnaires. De 1965 à 1977, tous les accords collectifs devaient être soumis à l'approbation du gouvernement.

À partir de 1978, la grille générale des salaires a progressivement disparu et la correspondance fixe entre un poste et un grade (et une rémunération) a été remplacée par un système d'échelons, avec un grade minimum et maximum par groupes de postes. Ce mécanisme permettait une fixation du salaire en fonction de l'aptitude et de la compétence du salarié bien que la rémunération soit restée déterminée par le grade affecté au poste. L'uniformité du système de rémunération du secteur public avait donc disparu.

L'accord cadre de 1989/1990 a remplacé la grille générale des salaires par un système de rémunération individuelle et différenciée pratiquement identique à celui du secteur privé. L'accord central fixe un montant global d'augmentation pour la totalité des employés concernés par l'accord. Une partie de cette somme finance les augmentations générales et l'autre est réservée aux augmentations individuelles, les salaires du secteur public devenant ainsi des salaires individuels et différenciés.

Des études économiques⁵ montrent que ces mécanismes ont mis fin à une double distorsion, constatée dans plusieurs pays européens : la sous-rémunération des cadres par rapport à leurs homologues du privé, et la légère sur-rémunération des personnels les moins qualifiés.

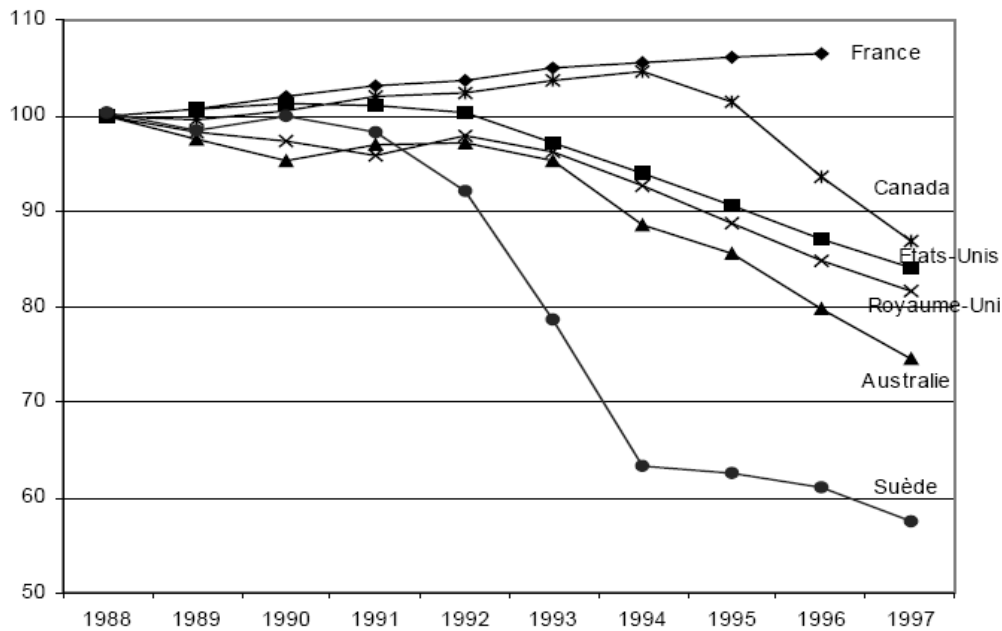
La suppression de l'emploi à vie pour les agents publics, par la loi sur l'emploi public de 1993, a par ailleurs accru la flexibilité dans la gestion du personnel, notamment s'agissant de l'État, les effectifs des ministères et agences passant ainsi de 375 000 personnes en 1992 à 240 000 personnes en 2000, notamment du fait des privatisations d'anciennes entreprises publiques.

⁵ Étude CNFPT-EUROPA sur les fonctions publiques locales en Europe, monographie Suède, 2004.

Annexe IX

Ces réductions de personnels (-135 000 personnes sur la décennie 1990-2000), plus importantes que celles enregistrées dans les autres pays de l'OCDE (cf. graphique ci-dessous), se sont traduites par la transformation de certains services en entreprises publiques ou privées, par le transfert de certaines fonctions vers d'autres secteurs (municipalités, comtés), ainsi que par des licenciements (de l'ordre de 3 000 à 4 000 par an en moyenne sur la période 1990-2000).

Graphique 4 : Évolution comparée de l'emploi de la fonction publique dans sept pays de l'OCDE au cours des années 1990



Source : OCDE, en base 100 en 1988.

Pour parer les licenciements de fonctionnaires intervenus dans les années 1990 suite à la suppression de l'emploi à vie dans la fonction publique, une structure *ad hoc*, la *Job security foundation (Trygghets Stiftelsen)*, a été créée. Financée par l'ensemble des agences, cette fondation a été mise en place pour accompagner les reconversions. La fondation compte six bureaux dans toute la Suède et son conseil d'administration inclut des représentants syndicaux et des représentants de l'agence des employeurs de l'État.

1.2. La Suède a connu deux périodes de crise économique (1979 et 1990-1993) qui ont conduit à repenser l'organisation de l'État, permettant au pays de connaître une situation financière durablement assainie depuis 1995

1.2.1. Les difficultés économiques rencontrées par la Suède à partir de 1979 ont constitué de profonds leviers de réforme de l'État

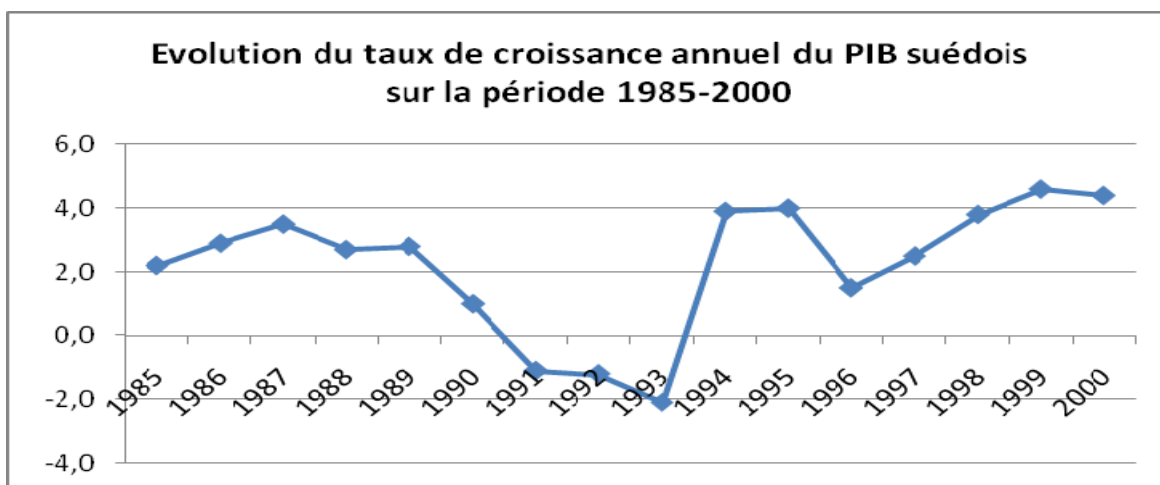
Le défi de la modernisation de l'administration combiné à l'exigence de maîtrise des dépenses publiques est, depuis la fin des années 1970, à l'origine d'un mouvement de modernisation de l'État. Les difficultés économiques rencontrées par le pays après le second choc pétrolier en 1979, puis plus récemment entre 1990 et 1993, caractérisées par une inflation élevée, une croissance ralentie, un taux de chômage et des déficits publics croissants (+ 5 points de chômage et + 15,9 points de déficit) ont poussé la société suédoise à **repenser l'organisation de l'État, à travers deux grandes périodes de réformes.**

La première, au cours des années 1980, a surtout porté sur l'amélioration de la gestion administrative et a permis de nombreux ajustements internes au secteur public, destinés à alléger ce dernier et à le rendre moins rigide : le contrôle politique sur les agences a été allégé, et un grand nombre d'agences a été restructuré, fusionné, voire privatisé.

Les années 1980 ont également marqué un tournant avec des délocalisations volontaristes de certains services ou agences dans les villes moyennes. Il s'agissait, au départ, de compenser les nombreuses pertes d'emploi dans l'industrie, consécutives aux restructurations liées à la crise économique. Plus récemment, ces délocalisations ont visé à compenser les pertes d'emploi liées à la réduction de format de la défense suédoise. En conséquence, on trouve ainsi des agences nationales jusque dans l'extrême nord de la Suède.

Au début des années 1990, la Suède a de nouveau connu de profondes difficultés économiques à l'origine d'une seconde vague de réformes. Après une phase de surchauffe dans la seconde moitié des années 1980, l'économie suédoise subit en effet une grave crise économique et bancaire à partir du 2nd semestre 1990. De 1990 à 1993, le PIB a ainsi chuté au total de 5 %, et le taux de chômage qui avoisinait les 2 % en 1990 a atteint 12 % en 1994. Cette crise s'est traduite par de très fortes pressions sur les finances publiques, la situation budgétaire se détériorant brutalement avec la montée du chômage et la hausse des taux d'intérêt. En 1993, le déficit de la Suède culminait ainsi à -11,9 % du PIB, soit une dégradation de 15,9 points entre 1990 et 1993.

Graphique 5 : La crise des années 1990-1993



Source : OCDE.

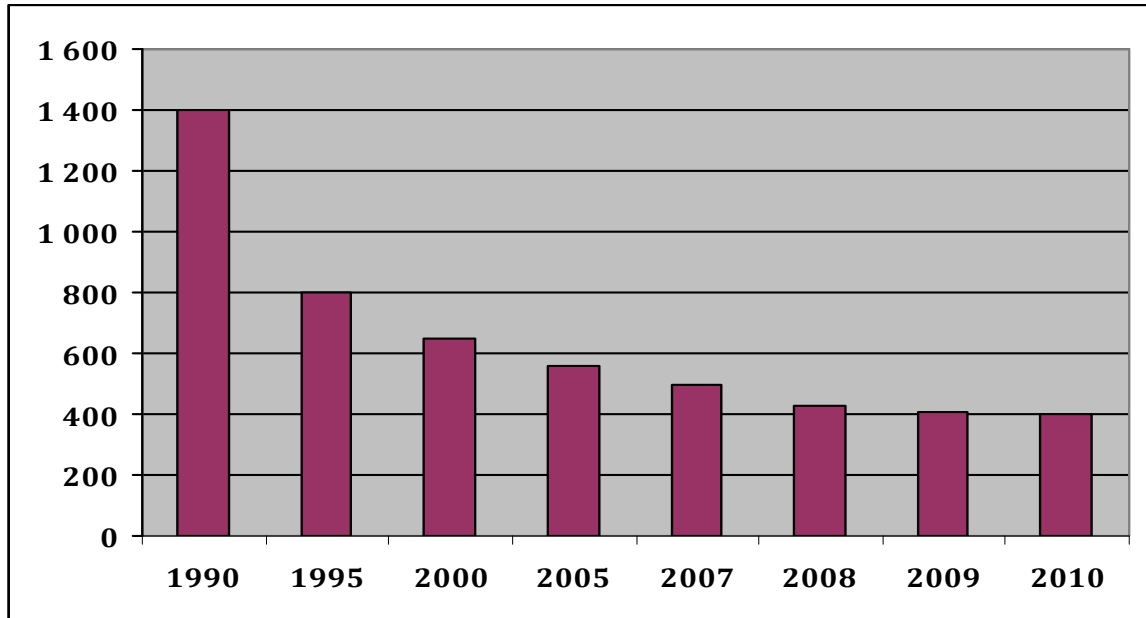
En conséquence, la seconde vague de réforme, mise en œuvre à partir de 1991, s'est principalement attachée à améliorer la productivité de l'administration suédoise. Elle s'est ainsi concentrée sur l'introduction d'une gestion par la performance et le développement d'une plus grande responsabilisation des gestionnaires (mise en place de plafond de dépenses par administration ; alignement de l'évolution des salaires publics sur les gains de productivité obtenus dans le secteur privé). En parallèle, **les dépenses de l'État ont été réduites avec une baisse quasi-générale de 11 % du budget des agences entre 1990 et 1993.**

Cette seconde vague de réformes a particulièrement concerné les agences, que l'on a ainsi entrepris de restructurer, de fusionner ou de semi-privatiser, dans l'objectif de mettre un terme aux monopoles qui s'étaient progressivement instaurés, les monopoles ayant été démantelés par une restructuration sous forme de sociétés à capital en actions (cas des télécoms, de l'électricité ou des chemins de fer en 2000, par exemple) ou d'entreprises.

Annexe IX

Cette phase de restructuration a induit une diminution importante du nombre d'agences, celui-ci étant passé d'environ 1 400 en 1990 à moins de 700, dix ans plus tard (cf. graphique ci-dessous).

Graphique 6 : Évolution du nombre d'agences entre 1990 et 2010



Source : Statskontoret (agence de la modernisation de l'État).

À ces mesures de correction budgétaire et de rationalisation de la cartographie des agences se sont ajoutés des réformes portant sur **la procédure d'établissement du budget de l'État, avec la mise en place de plafond contraignant de dépenses publiques dès 1995, élargis en 2000 aux collectivités locales** (cf. encadré). Ces règles ont permis un assainissement durable des finances publiques suédoises depuis 1995.

Encadré 6 : La réforme de l'établissement du budget de l'État en Suède

La crise ayant mis en lumière la nécessité d'un changement de long terme, le gouvernement a insisté, dans le cadre du projet de budget de 1995, sur l'importance d'une modification profonde du cadre institutionnel, allant vers plus de transparence et de rigueur dans les politiques budgétaires.

Cette réforme a été engagée avec le budget supplémentaire d'avril 1995 instaurant un plafond de dépense publique, en complément de l'objectif de stabilisation de la dette.

Le plafond de dépense publique consiste en un objectif de court terme, facilement contrôlable qui permet d'avoir un aperçu de ce que sera le résultat de long terme qu'est le niveau de dette. Les détails de l'élaboration de ce plafond sont prévus par la loi d'orientation budgétaire de 1996 : il s'agit d'un plafond nominal, déterminé pour trois ans, suivant un processus glissant (c'est-à-dire que le plafond d'une année a été fixé trois ans auparavant). Ce plafond inclut toutes les dépenses publiques à l'exception des remboursements des intérêts de la dette. Bien que défini comme restrictif, il n'a en réalité jamais été testé puisque la croissance économique a été meilleure et l'inflation plus faible que ce qui avait été prévu.

Une proposition de loi organique relative aux lois de finances clarifiant les attributions du gouvernement et du parlement dans le domaine budgétaire a été présentée en mai 1996 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997.

Par ailleurs, cette même année, le modèle de plafond de dépenses a été appliqué pour la première fois : ce modèle impose que le Parlement vote en premier lieu la répartition des dépenses au sein de 27 grands secteurs de dépense puis répartisse dans un deuxième temps les dépenses au sein de chaque secteur, sans pouvoir revenir sur le plafond global du secteur.

Annexe IX

Une nouvelle étape vers la soutenabilité à long terme des finances publiques a été franchie en 1997 avec la loi d'orientation budgétaire qui fixe un objectif d'excédent du solde des finances publiques de 2 % du PIB en moyenne sur chaque cycle économique. Trois motifs ont été invoqués pour justifier cette contrainte :

- le vieillissement de la population qui crée à long terme une pression considérable sur les finances publiques ;
- le souhait de pouvoir faire face aux fluctuations du cycle économique sans trop augmenter le déficit des finances publiques en période de basse conjoncture ;
- et enfin la possibilité, via la baisse des taux d'intérêt, d'une hausse des investissements privés (contraire de l'effet d'éviction ; réinsertion de l'investissement privé par la baisse de la dépense publique).

La cible s'applique à l'ensemble du secteur public, comprenant l'État, le système de retraites et les collectivités locales. Elle a cependant été revue à la baisse en 2007, passant à 1 % seulement, suite à la décision d'Eurostat ayant entraîné le reclassement dans le secteur privé de la partie capitalisation du système de retraite obligatoire.

En 2000 a été introduite **l'obligation d'équilibre pour les finances des municipalités et des régions** qui leur impose de fixer leur budget de sorte que les recettes excèdent les dépenses et leur accorde un délai de deux ans pour revenir à l'équilibre si l'objectif n'est pas atteint.

In fine, les différentes mesures engagées par le gouvernement social-démocrate entre 1994 et 1998 ont permis d'instaurer un système budgétaire viable. En 1991-1992, le processus d'élaboration du budget suédois était considéré comme l'un des plus faibles d'Europe ; à la fin de la décennie, il était devenu un modèle.

La conjonction de ces différentes réformes structurelle ont permis un assainissement des finances publiques, avec une diminution, entre 1993 et 2000, de la dépense publique de -13,6 points (passant de 67,5 à 53,9 % du PIB), et du ratio de dette sur PIB de -17,5 points (de 73,7 à 56,2 % du PIB).

Tableau 3 : Évolution du solde budgétaire de l'État en point de PIB entre 1990 et 2000

	1990	1993	2000	Variation 1990-1993	Variation 1993-2000
Suède	+ 4,0	- 11,9	+ 3,4	- 15,9	+ 15,3
UE 15	- 4,0	- 6,3	+ 0,7	- 2,3	+ 7,0

Source : OCDE.

Tableau 4 : Indicateurs des finances publiques entre 1993 et 2000

	Dette publique en % du PIB		Dépenses publiques En % du PIB		Croissance annuelle de la consommation publique de 1992 à 1999
	1993	2000	1993	2000	
Suède	73,7	56,2	67,5	53,9	0,3
UE 15	70,0	70,3	50,6	44,3	1,3

Source : OCDE.

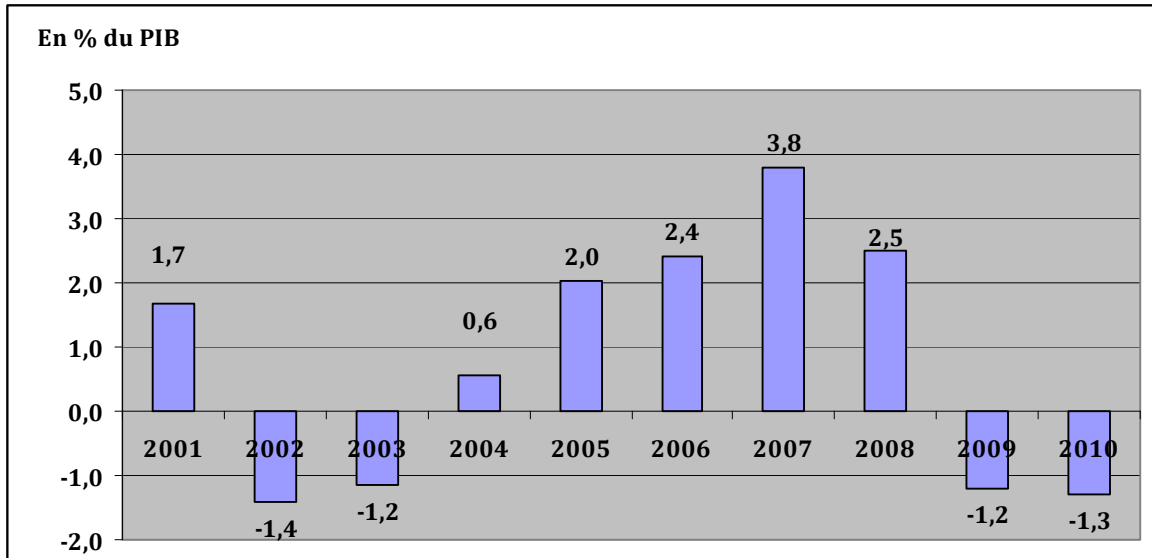
1.2.2. Durablement assainies suite aux réformes des années 1990, les finances publiques suédoises ont relativement bien résisté à la crise économique mondiale intervenue en 2008-2009

Dans la poursuite des efforts réalisés au cours des années 1990, **les années 2000 à 2009 ont été des années d'assainissement important des finances publiques suédoises** (cf. graphiques 7 et 8), notamment grâce à la mise en place de règles budgétaires à partir de 1995 (plafonnement des dépenses de l'État à un montant fixé trois ans en avance, règles d'équilibre s'appliquant également aux collectivités territoriales, cf. *supra*).

Annexe IX

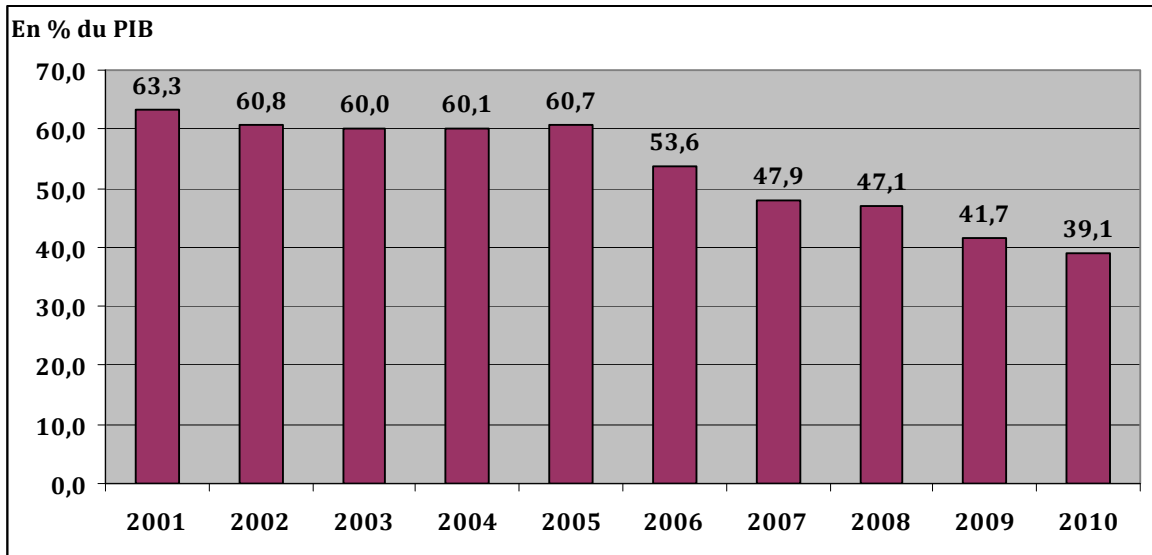
La quasi-totalité des excédents budgétaires sur la période 2004-2008 a ainsi été affectée à la réduction de la dette publique, permettant à celle-ci de **passer de près de 65 % du PIB en 2000 à environ 47 % en 2007 et 2008**, avant de diminuer encore pour atteindre **39,1 % du PIB en 2010**.

Graphique 7 : Évolution du solde des administrations publiques en Suède (2001-2010)



Source : OCDE.

Graphique 8 : Évolution de la dette publique en Suède (2001-2010)



Source : OCDE.

Si la crise économique mondiale de 2008-2009 a touché la Suède, le PIB ayant diminué de -5,2 % entre 2008 et 2009, les finances publiques suédoises ont affiché une grande résistance face à la crise, grâce à trois leviers :

Annexe IX

- ◆ **la bonne tenue de la consommation des ménages**, soutenue par des hausses de salaires généreuses dans le privé (accords triennaux 2007-2009), les baisses d'impôt sur le revenu (d'en moyenne 200 couronnes, soit 20 euros, par mois) et l'impact de la très forte réduction du taux directeur sur lequel se sont alignés beaucoup de prêts immobiliers ;
- ◆ **la contribution du commerce extérieur** avec une compétitivité dopée par la dépréciation de la couronne (de plus de 20 % au cours de l'année 2010)⁶ ;
- ◆ **la politique de retour au travail** conduite par le gouvernement, combinant des mesures incitatives à l'emploi (réductions de l'impôt sur les revenus du travail, baisses ciblées et très fortes des cotisations sociales) et désincitatives au non-travail (durcissement de l'indemnisation du chômage et renforcement du suivi des chômeurs, renforcement des contrôles sur les versements de prestations chômage et maladie).

Encadré 7 : Les principales mesures de soutien durant la crise adoptées par le gouvernement Reinfeldt en 2008-2009

Les principales mesures de soutien durant la crise ont été les suivantes :

- **un plan de soutien au secteur bancaire**, avec un guichet de garantie des émissions des banques (qui a été crucial pour permettre à *Swedbank* de survivre) et un guichet de recapitalisation (qui n'a pas été nécessaire dans la mesure où les banques ont pu réaliser des augmentations de capital sur le marché) ;
- **un plan de soutien au secteur automobile**, comportant un volet de garantie de prêts de la banque européenne d'investissement (BEI), utilisé pour *Volvo Cars* et *Saab Automobile*, la création d'une entreprise subventionnant la R&D et un guichet de prêts d'urgence (considéré comme inadapté car la maturité de ces prêts n'était que de six mois) ;
- **un plan de soutien général à l'économie**, avec une nouvelle phase de réduction de l'impôt sur les revenus du travail, une dépense fiscale pour les travaux d'amélioration des immeubles, une facilité de trésorerie pour les entreprises en difficulté leur permettant de se mettre en arriéré de deux mois sur l'impôt sur le revenu des salariés (prélevé à la source par les entreprises) et les cotisations sociales avec régularisation de la situation au bout de douze mois (ce dispositif a très bien fonctionné et a été crucial pour assurer la viabilité de certaines PME). Par ailleurs, des **subventions ont été attribuées aux collectivités locales** pour leur permettre de respecter les règles de l'équilibre budgétaire sans devoir procéder à des licenciements de personnel.

Dans ce contexte de crise économique mondiale, **la Suède fait le choix d'approfondir la décentralisation et de renforcer les prérogatives des communes**. Dans sa déclaration de politique générale de septembre 2009, le gouvernement a ainsi indiqué allouer davantage de ressources aux collectivités locales pour affronter la crise, en majorant temporairement les subventions publiques de +17 milliards de couronnes (1,9 milliards d'euros) en 2010 et de +5 milliards de couronnes (563 millions d'euros) par an à dater de 2011.

⁶ La couronne suédoise s'échangeait à la fin de l'année 2010 autour de 9 SEK/€, après avoir valu 11,70 SEK/€ début mars 2009.

Annexe IX

Tableau 5 : Principaux indicateurs économiques 2007 - 2012

Indicateurs économiques	2007	2008	2009	2010	2011 (prévision)	2012 (prévision)
	Variation en % annuel					
Inflation (KPI, moyenne annuelle)	2,20	3,40	- 0,30	1,30	2,20	2,20
Inflation sous-jacente (KPIF, moyenne annuelle)	1,50	2,70	1,90	2,10	1,60	1,60
Solde des finances publiques (en % de PIB)	3,80	2,50	- 1,20	-1,30	0,00	0,10
Dettes brutes consolidées (en % de PIB)	47,90	47,10	41,70	39,10	40,40	38,80
Taux de chômage (BIT/Eurostat)	6,10	6,20	8,30	8,40	7,80	7,50
Taux d'emploi des personnes de 16 à 64 ans	75,70	75,70	73,50	73,90	75,00	75,50
Évolution des salaires horaires	3,30	4,30	3,40	2,60	2,70	3,30
Évolution des revenus disponibles réels	3,60	2,70	1,60	1,40	2,40	2,70
Balance des échanges commerciaux - biens (en % du PIB)	4,60	3,60	3,20	NC	NC	NC
Balance des transactions courantes (en % du PIB)	8,40	9,50	6,80	6,20	6,30	6,00
Taux directeur de la Riksbank (en fin d'année)	4,00	2,00	0,25	1,25	2,25	3,00
Taux de change de la couronne suédoise en décembre :						
- par rapport à l'euro	9,43	10,83	10,43	9,07	9,05	8,95
- par rapport au dollar américain	6,48	8,00	7,12	6,86	6,74	6,61

Source : OCDE, institut de conjoncture, Banque centrale de Suède (Riksbank). NC : non communiqué.

Début 2011, la Suède affiche des finances publiques saines, avec un déficit public contenu à 1,3 % du PIB durant la crise et une dette un peu inférieure à 40 % du PIB. Pour autant, le gouvernement a choisi de poursuivre dans la voie de la responsabilité budgétaire, en retrouvant un excédent budgétaire dès 2012 et une diminution de la dette publique pour un montant de l'ordre de 100 Mds de couronne SEK (11,3 Mds d'euros), soit trois points de PIB, grâce à l'achèvement du programme de privatisations de la législature précédente.

Le ministre des finances défend cette prudence par une conjoncture incertaine nécessitant de relever temporairement l'objectif d'excédent budgétaire de 1 % à 2 % du PIB en moyenne sur la période 2012-2014. En dépit de ces annonces, les prévisions de l'OCDE et de la banque centrale de Suède prévoient quant à elles un excédent budgétaire de l'ordre de 0,1 % en 2012.

2. Simplification, transparence et qualité

La Suède dispose d'une tradition ancienne de performance de ses services publics, saluée à maintes reprises dans les classements internationaux comparant les différentes administrations publiques⁷. Soucieux de garder au pays cette place de leader en matière d'efficacité et de qualité des services publics, les gouvernements successifs ont depuis 2000 lancé des programmes destinés à assurer une modernisation continue de l'administration suédoise.

Dans cet esprit, le programme pluriannuel lancé en 2000, l'« administration publique au service de la démocratie » (*Public administration in the service of democracy*), réaffirme les valeurs du service public et définit les mesures à mettre en œuvre pour un développement à long terme du service public. En plus des valeurs traditionnelles réaffirmées par ce programme (démocratie, respect de la loi et efficacité), **les administrations doivent ainsi veiller à la mise en œuvre des grands principes directeurs suivants :**

- ◆ la mise en place d'une administration ouverte au public, plaçant le citoyen au centre de ses préoccupations ;
- ◆ une capacité d'adaptation en vue de l'amélioration constante de la qualité ;
- ◆ le développement de la gestion par la performance ;
- ◆ l'utilisation exemplaire des nouvelles technologies ou encore la qualité réglementaire.

Ce programme a donné lieu à une expérimentation de dialogue avec les usagers et de projets d'engagements de service, *Service dialogues and service commitments*, par une vingtaine d'agences.

Le gouvernement conduit par Fredrik Reinfeldt a ensuite fait, dès sa prise de fonction en octobre 2006, de la modernisation de l'État l'une de ses priorités. Il ressort des grandes lignes du programme présenté en 2006 par Mats Odell, alors ministre de l'économie et des finances, en charge de la réforme de l'État, une certaine innovation dans la méthode employée, consistant à **privilégier une vision globale du fonctionnement de l'administration**, en lieu et place de la méthode traditionnelle laissant une grande liberté aux gestionnaires pour se réformer.

Depuis les élections de 2010 toutefois, et la formation d'un gouvernement de coalition de centre-droit, toujours sous la direction de Fredrik Reinfeldt, **le thème de la modernisation des administrations publiques est placé moins haut dans l'agenda politique, la Suède disposant déjà d'une réputation bien établie en la matière, tandis que d'autres thématiques se sont faites plus centrales du fait de l'actualité politique** (situation financière des hôpitaux, qualité du système de soins, performance des écoles suédoise dans les classements internationaux).

De l'avis général des personnes rencontrées par la mission, le détachement des compétences en matière de réforme de l'État du ministère des finances illustre le caractère moins transversal de cette thématique à partir de 2010 (cf. encadré).

⁷ L'étude de Caggemini en 2005 sur la disponibilité des services publics en ligne en Europe, notamment, fait de la Suède le pays leader en la matière par exemple.

Encadré 8 : Évolution du rattachement des compétences en matière de réforme de l'État

Le rattachement du portefeuille de la réforme de l'État a connu de nombreuses évolutions depuis 1988, avec les rattachements suivants :

- 1988-1991 : ministère des affaires administratives ;
- 1991-1994 : ministère des finances ;
- 1994-1996 : services du premier ministre ;
- 1996-1998 : ministère des finances ;
- 1998-2004 : ministère de la justice ;
- 2004-2010 : ministère des finances ;
- depuis 2010 : ministère de la santé et des affaires sociales.

2.1. La Suède a mis en place différentes méthodes de simplification des procédures administratives tant vis-à-vis des citoyens que des entreprises, avec la volonté de créer l'administration la plus simple du monde

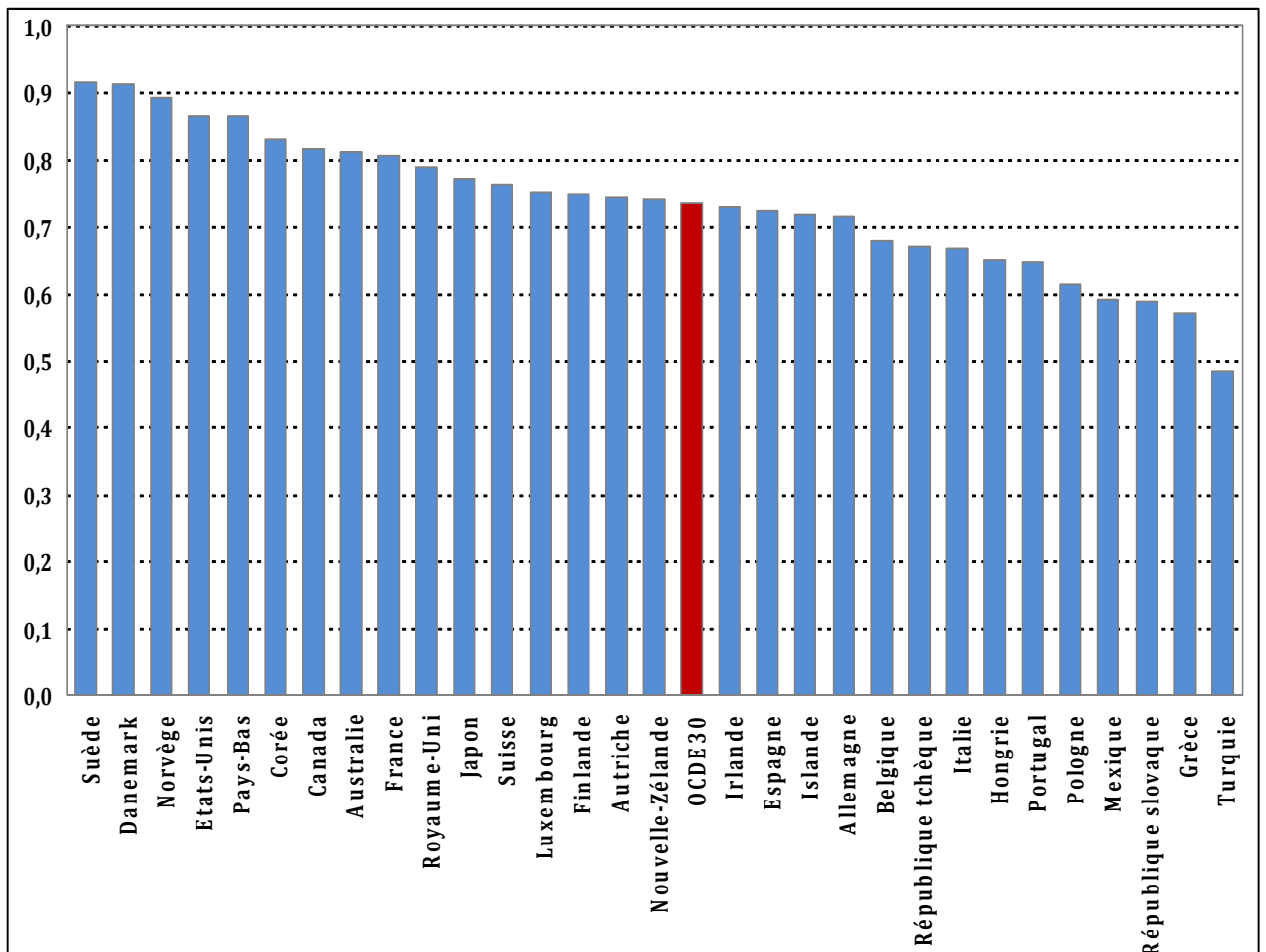
2.1.1. Dans l'objectif de rester le pays leader en matière d'administration électronique, la Suède a mis en place depuis 2008 un plan d'action, destiné à assurer une meilleure coordination des services en lignes offerts par les différentes administrations publiques

Si la Suède a une expérience ancienne de l'administration électronique, dont témoigne l'existence de services dématérialisés fonctionnant depuis 1991 (cf. encadré), et jouit d'une position de leader international en la matière, **le développement de la numérisation en Suède a été réalisé administration par administration, ce qui n'a pas permis de favoriser l'interopérabilité des services**. Afin de remédier à ce défaut d'interopérabilité, un **plan d'action pour l'administration électronique a été lancé en 2008, avec deux objectifs** :

- ◆ celui de renforcer la coordination entre l'État, les régions et les municipalités, dans l'objectif d'assurer une meilleure interopérabilité des services en ligne ;
- ◆ celui d'améliorer et d'augmenter encore la délivrance des services en ligne, afin de maintenir la position de leader mondial de la Suède en matière d'administration en ligne (cf. graphique).

Le plan d'action s'articule ainsi autour de la devise « *as simple as possible for as many as possible* » (aussi simple que possible pour le plus grand nombre d'utilisateurs possible).

Graphique 9 : Classement des pays de l'OCDE en matière d'e-administration



Source : OCDE, *government at a glance* (2009)

Encadré 9 : La numérisation des services douaniers

Créée en 1991, la plate-forme de dématérialisation, intitulée *Tulldatasystemet* (TDS), permet d'assurer les procédures électroniques de dédouanement à l'export comme à l'import ainsi que les déclarations de transit. Cette plate-forme est gérée et financée par l'agence suédoise des douanes (*Tullverket*), sous tutelle du ministère suédois des finances.

Ouvert à tous les secteurs économiques qu'ils soient privés ou publics, le service pour le traitement douanier par voie électronique est gratuit pour les usagers et dispose de la même valeur juridique que les documents papier grâce à l'utilisation de la signature électronique.

Les douanes suédoises proposent ainsi une multitude de services de télé-procédures douanières, notamment autour du programme d'« escalier douanier »⁸. Introduit en 2002, ce programme a pour finalité l'amélioration du service, de la qualité et de l'efficacité des procédures douanières. Il s'agit d'un système centralisé pour une gestion optimale du dédouanement des entreprises mais également de la comptabilité, des contrôles, de l'audit et du contentieux.

En pratique, l'escalier douanier se base sur un travail préventif et un partenariat entre l'agence suédoise de douanes et le secteur industriel et commercial. L'escalier douanier repose sur une approche progressive en cinq marches qui permet la disparition graduelle des contrôles interrompant la fluidité de l'écoulement des marchandises lors du dédouanement.

⁸ Servicetrappan - <http://www.admiroutes.asso.fr/courriel/2000/escalier.pdf>.

Le travail de modélisation du degré de qualité requis se fonde sur l'établissement de liste de points que l'entreprise s'engage à respecter. Il prévoit le contrôle régulier du respect de ces engagements, identifie les procédures et les marchandises concernées, et comporte un accord spécifique entre l'agence nationale des douanes et l'opérateur sur le partenariat en matière de lutte contre la fraude.

Grâce à divers tests, l'agence suédoise des douanes s'assure que les bonnes informations lui sont transmises et que les déclarations sont de haute qualité. De manière générale, la procédure d'assurance-qualité dure de deux à cinq mois, puis, quelques années après la certification, un audit de qualité est effectué afin de vérifier que la qualité est maintenue. Il s'agit, entre autre, de contrôler l'exactitude des données transmises dans le cadre de dédouanement à l'import (1 700 fiches contrôlées en 2007, contre 840 en 2006 avec l'aide de l'office suédois des statistiques).

En 2007, la procédure d'assurance-qualité des douanes suédoises concernait 60 % du total des flux de marchandises (en valeur), contre 43 % en 2006. L'objectif pour 2012 est d'atteindre 80 %.

Selon l'agence, même s'il n'y a pas eu de retour formalisé, **la plateforme des douanes suédoises connaît un très grand succès mesuré par le nombre d'utilisateurs.** En effet, l'objectif des douanes suédoises était que 90 % des déclarations douanières soient traitées sous forme électronique dès 2005. Cet objectif a été atteint et même dépassé puisque les déclarations atteignant désormais 98 % en 2007, soit près de quatre millions d'opérations relatives à l'export/import en 2007, dont 86 % bénéficient d'un traitement douanier entièrement automatique (sans interventions de contrôleurs, etc.), contre 85 % en 2006 et 84 % en 2005.

On estime que ce dispositif a permis d'engendrer plus de 20 % d'économie en termes de coûts administratifs, ce qui était l'un des objectifs du projet.

2.1.1.1. La mise en place d'une délégation spécifiquement en charge de l'administration électronique permet d'assurer une meilleure coordination des projets des différentes administrations publiques

Afin d'atteindre l'objectif ambitieux consistant à faire de la Suède l'administration la plus simple du monde et développer l'interopérabilité des services en ligne, le plan d'action lancé en 2008 a prévu la création d'une délégation interministérielle (e-délégation) ayant pour missions :

- ◆ d'exécuter le plan d'action pour le développement et la promotion de l'administration en ligne ;
- ◆ d'éviter la multiplication de solutions spécifiques entre les administrations et de renforcer l'interopérabilité des services électroniques.

Composée des directeurs généraux de douze grandes agences suédoises et du directeur général de la fédération des collectivités locales, **l'e-délégation est une structure indépendante du gouvernement**, créée pour une durée limitée (jusqu'en 2014), dont les objectifs ont été fixés par lettre de mission du gouvernement en date du 29 mars 2009.

La délégation, qui dispose d'une structure très légère (neuf membres), n'a pas le statut d'agence et ne dispose pas de compétences opérationnelles, ce qui lui permet d'agir de façon très souple. Elle a une fonction de coordination et d'impulsion de projets (leur mise en œuvre opérationnelle étant elle confiée à des agences particulières). Elle est ainsi chargée de l'animation des différents groupes de travail thématiques réunissant 17 agences concernées, ainsi que l'association des collectivités, sur des projets concrets.

Annexe IX

L'e-délégation doit par ailleurs remettre deux fois par an au gouvernement un rapport d'étape, qui décrit les actions menées en matière d'e-administration et les nouvelles propositions, ainsi qu'un rapport final le 31 décembre 2014 au plus tard. Elle produit également **des lignes directrices à destination des agences nationales et des collectivités, destinées à favoriser le développement de l'administration électronique.** Des lignes directrices ont ainsi été produites en 2010 concernant par exemple :

- ◆ l'utilisation des réseaux sociaux (*facebook, twitter*) pour la communication institutionnelle des agences ;
- ◆ le développement des sites Internet des agences ;
- ◆ la programmation opérationnelle des agences en matière de services électroniques.

In fine, la création d'une délégation, rassemblant les principaux ministères et agences impliqués dans la délivrance de services électroniques aux usagers, semble être perçue positivement des différents acteurs rencontrés. Celle-ci ne disposant toutefois que d'une structure légère a proposé que des responsabilités opérationnelles sectorielles en matière d'e-administration soient confiées à certaines agences nationales. Par décision du 24 février 2011, le gouvernement a ainsi mandaté, sous tutelle de l'e-délégation, les agences suivantes :

- ◆ l'agence des impôts, s'agissant des projets électroniques concernant les personnes privées ;
- ◆ l'agence d'enregistrement des entreprises, pour les projets relatifs aux entreprises ;
- ◆ l'agence du cadastre, sur les projets relatifs à la mise en ligne de données géographiques ;
- ◆ l'agence des transports, sur les projets d'administration électronique touchant aux transports et infrastructures.

À la date de la mission aucun dispositif n'existe toutefois s'agissant de l'association des citoyens et des entreprises à la définition et à l'évaluation des projets menés par l'e-délégation. Afin de remédier à cette lacune, la délégation est en train de réfléchir à l'élaboration de lignes directrices en la matière. Par ailleurs, l'ouverture d'un forum électronique est prévue afin de recueillir les propositions et besoins des citoyens en matière de services électroniques.

2.1.1.2. Différents chantiers de numérisation sont en cours de déploiement, sous l'impulsion de l'e-délégation

Conformément à son mandat, l'e-délégation assure la coordination de différents projets de développement de l'e-administration. Parmi ces projets, on trouve :

- ◆ **le passage à une facturation électronique**, effectif dans toutes les administrations depuis le 1^{er} juillet 2008 ;

Encadré 10 : Le projet de facturation électronique

Au cœur des préoccupations du gouvernement pour développer la numérisation des démarches administratives, on trouve **le passage à une facturation électronique dans toutes les administrations au 1^{er} juillet 2008.** L'objectif affiché est de répondre aux exigences internationales et d'éviter la multiplication des solutions individuelles de facturation dans les quelques 400 agences nationales, susceptibles de développer chacune leurs propres standards.

Depuis le 1^{er} juillet 2008, l'administration centrale suédoise (ministères et agences) est ainsi en mesure de gérer (transmission et réception) ses factures de manière électronique. Dans le cas où un fournisseur communiquerait une facture sous forme papier, l'État s'engage à la convertir en format électronique à ses frais.

Afin de développer le système de facturation électronique, l'État a mené une action de promotion spécifique auprès des 500 principaux fournisseurs de l'administration centrale qui représentent 60 % du flux de factures.

Selon l'agence ESV (agence de la gestion comptable et financière), l'économie que devrait engendrer le passage à une facturation électronique généralisée est estimée à 110 millions d'euros sur une base annuelle, soit 0,13 % des dépenses du budget de l'État en 2010. Le passage à une facturation électronique partielle à hauteur de 75 % des flux devrait, quant à elle, engendrer une économie de 400 millions d'euros sur cinq ans

Le pilotage et la coordination de ce projet de dématérialisation sont assurés par l'agence ESV, sous tutelle du ministère suédois des finances. La valeur du contrat-cadre, signé pour une durée de trois ans et qui court jusqu'au 31 mars 2010, est estimée à plus de 20 M€.

L'objectif initial prévoyait que 30 % du flux de factures transite en ligne d'ici la fin 2008. **Toutefois, au 1^{er} janvier 2011, seulement 18 % des factures transitait effectivement de façon électronique, plus de 80 % des entreprises continuant ainsi d'adresser à l'administration leurs factures sous forme papier.**

La non-atteinte des objectifs en termes de flux de dématérialisation s'explique :

- d'une part, par l'absence d'incitations financières des entreprises à la dématérialisation de leurs factures, pour celles n'ayant pas fait les investissements nécessaires, l'administration prenant à sa charge le coût lié au scannage des factures papier adressées par les entreprises ;
- d'autre part, la réduction du délai de mise en œuvre initialement prévu pour le déploiement du projet ;
- enfin, par l'absence de mise en place d'outil de pilotage du dispositif.

Les perspectives d'évolution sont toutefois encourageantes, ESV prévoyant à court terme, la possibilité que les contrats-cadres attribués par les administrations suédoises exigent dans leur cahier des charges la communication par les fournisseurs de factures électroniques à l'administration.

Par ailleurs, les différentes tentatives de centralisation des achats devraient également favoriser le développement du mécanisme (cf. *infra*).

- ◆ **le recensement général des projets d'administrations en ligne mis en place au sein de l'administration centrale** (915 projets communiqués par 69 grandes agences nationales), afin d'éviter la multiplication de solutions et d'identifier les bonnes pratiques pouvant être adoptées par un nombre croissant d'acteurs ;
- ◆ **la coordination et l'amélioration des routines administratives** et leur transformation, dans la mesure du possible, selon une logique « événements de vie » afin de rendre les sites des agences publiques plus accessibles et commodes aux usagers, en facilitant l'orientation du client et les échanges d'informations entre divers sites. **Un site Internet unique⁹ pour la création d'entreprises a ainsi été mis en place progressivement depuis 2009** permettant de réaliser en un seul point d'entrée la création, l'extension, la fermeture d'une entreprise. Le site a reçu en moyenne 100 000 visiteurs par mois depuis le 1^{er} janvier 2011 ;
- ◆ **la mise en place d'un système unique de certificats d'identité électronique (e-ID) et de signatures électroniques** pour faciliter l'accès, tout en assurant une meilleure sécurité, aux services administratifs en ligne, avec **la création, depuis le 1^{er} janvier 2011, d'une agence en charge de la standardisation des règles d'identification sur internet** (e-ID authority). Cette agence a pour mission d'uniformiser les règles d'identification sur Internet utilisées par le secteur privé (banques, opérateurs de téléphonie), la multiplication des différents mécanismes étant source de coûts et d'insécurité juridique. Cette agence, composée de six personnes (dont le président de l'e-délégation) doit remettre ses propositions à la fin du mois d'avril 2011, après une phase en cours de consultation entre les différentes agences, municipalités et opérateurs du secteur privé.

⁹Cf. <http://verksamnt.se>.

Encadré 11 : Exemples de projets de simplification grâce à une coopération sous forme électronique

Il existe actuellement une dizaine de projets de coopération phares sous forme électronique, grâce à des systèmes interopérables, telles que ceux entre :

- le registre suédois du commerce (*Bolagsverket*) et la Fédération des auditeurs (*The Swedish Association of Auditors*) sur la base du langage XBRL (*eXtensible Business Reporting Language*), qui permet de réduire les coûts et de fiabiliser la transmission de l'information financière en utilisant le standard XML ;
- l'agence nationale chargée du volet de capitalisation du régime des retraites nationales (PPM) et *www.minpension.se* (« ma retraite »), un site web dédié aux futurs retraités qui souhaitent avoir des informations sur leur niveau de cotisation ou qui permet de faire des projections sur le niveau « théorique » de leur futur retraite. Le financement du site est assuré par l'État et les acteurs privés du secteur (banques, fonds de retraite...) ;
- l'agence nationale des forêts (*Skogstyrelsen*) et les industries forestières dans le cadre du projet intitulé « e-déboisement » (*e-avverka*), qui permet aux acteurs du secteur de transmettre les éléments relatifs au déboisement par voie électronique. L'agence publique peut, quant à elle, plus facilement assurer les contrôles et les suivis des projets de déboisement (interopérabilité basé sur standard XML) ;
- l'agence nationale de l'agriculture (*Jordbruksverket*) et les vétérinaires du secteur privé pour le développement du registre sur les vaccins, les transmissions et analyses de divers types de statistiques, etc...) ;
- l'agence nationale de la sécurité sociale (*Försäkringskassan*) et les dentistes dans le cadre de la mise en place de la nouvelle assurance dentaire.

Les projets, en cours de développement à la date de la mission, par l'e-délégation mettent particulièrement l'accent sur l'accessibilité des services électroniques pour le plus grand nombre d'utilisateurs. **Une réflexion est notamment menée, dans ce cadre, sur le développement de l'utilisation des services électroniques à partir des téléphones portables** (les accusés réception de déclaration d'impôt étant déjà adressés en Suède par SMS). Ces projets concernent :

- ◆ la mise en place d'un nouveau serveur de messagerie pour les entreprises (« *my messages* »), permettant à ces dernières d'échanger des documents officiels avec l'administration. Le projet est en cours d'expérimentation depuis le début du mois de février 2011 ;
- ◆ le développement de services destinés à simplifier les communications des citoyens avec l'administration (« *my pages for citizens* »), avec la mise en place d'un serveur Internet unique récapitulant pour le citoyens ses principaux échanges avec l'administration (contacts électroniques de ses interlocuteurs les plus fréquents, échéances et procédures en cours avec l'administration, comme le paiement des impôts, l'obtention d'une prestation ou d'une autorisation...) ;
- ◆ la création d'un catalogue de service, centralisant l'information relative aux différents services et données électroniques existant ;
- ◆ le développement d'indicateurs destinés à comparer le niveau de services électroniques offert par les différentes administrations (y compris les autorités locales).

2.1.1.3. Si l'ensemble des efforts produits par la Suède a permis au pays de maintenir sa place de leader mondial en matière de services en ligne, des progrès peuvent encore être accomplis de la part de certaines administrations

Si les dernières enquêtes internationales disponibles font toujours figurer la Suède au premier rang du classement mondial devant le Danemark, la Norvège puis les États-Unis¹⁰, témoignant du succès des efforts entrepris par les gouvernements suédois successifs, **certains progrès peuvent encore être réalisés ponctuellement par certaines administrations.**

Parmi les points forts de la Suède, on note la diffusion large de l'administration électronique notamment sous ses formes les plus récentes (réseaux sociaux), une étude menée par l'e-délégation en 2010 auprès de 200 agences ayant montré que 70 % d'entre elles développent des services en ligne et 44 % utilisent les réseaux sociaux (principalement Facebook, Twitter et YouTube) pour communiquer.

Les études annuelles produites depuis 2008 par la chambre de commerce de Stockholm sur le développement des services électroniques par les administrations (cf. encadré) montrent néanmoins :

- ◆ que les différentes administrations ont réalisé des **progrès inégaux** en matière de numérisation de leurs prestations ;
- ◆ que la **gouvernance des activités de développement des nouvelles technologies au sein des administrations peut être améliorée.**

Encadré 12 : Méthodologie des enquêtes réalisées par la chambre de commerce de Stockholm sur le développement des services électroniques par les administrations

La chambre de commerce de Stockholm conduit annuellement, depuis 2008, des études relatives à l'utilisation des services électroniques par les différentes administrations (agences et collectivités locales). Ces études sont réalisées sur la base de questionnaires adressés aux administrations, qui répondent sur la base du volontariat, un tiers des 290 municipalités et 66 agences ayant ainsi participé en 2010. Elles ont pour objectif, selon la chambre de commerce, à la fois d'encourager les administrations les plus performantes en matière de développement de services en ligne et d'identifier celles qui ont réalisé le moins de progrès (principe du *naming&shaming*).

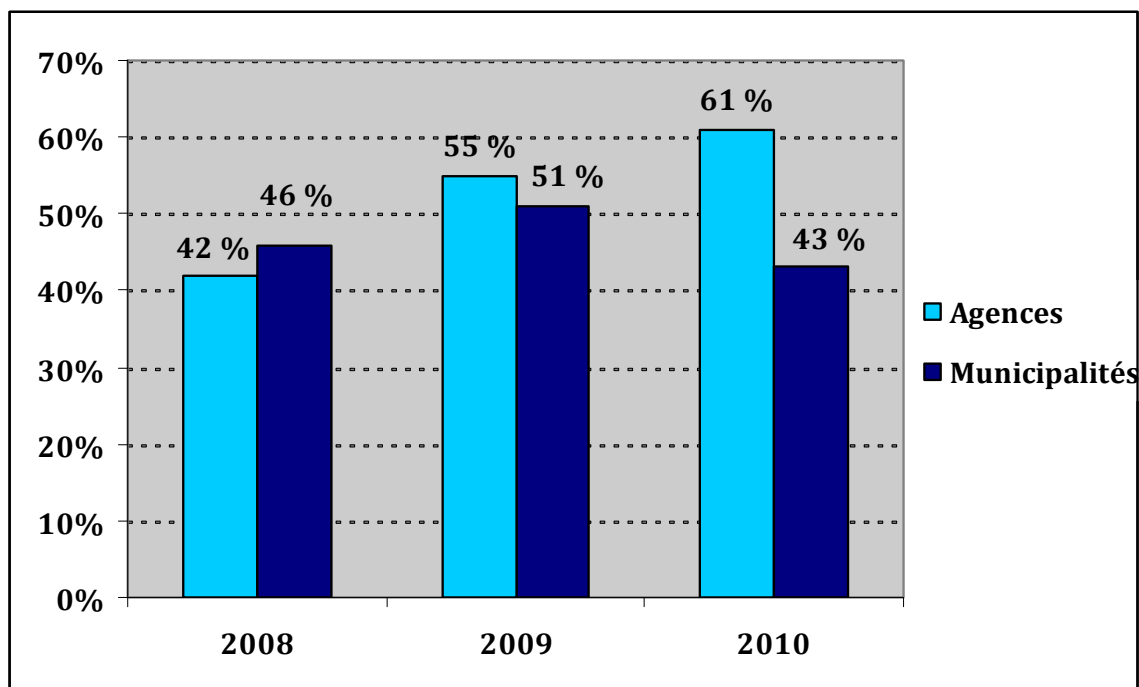
La chambre de commerce mesure ainsi, à l'aide d'une trentaine de questions :

- ◆ le recours aux différents canaux de communication électronique par les administrations ;
- ◆ le degré d'appropriation des questions relatives aux services informatiques par les équipes dirigeantes des administrations, ainsi que les modes de gouvernance des services en charge du développement des prestations électroniques ;
- ◆ le recours aux moyens électroniques pour la passation de marchés publics ;
- ◆ l'utilisation de factures électroniques ;
- ◆ les moyens destinés à assurer la sécurité des informations échangées de façon électronique ;
- ◆ les systèmes d'identification électronique ;
- ◆ la qualité des sites Internet proposés.

¹⁰ Cf. Enquête des Nations unies réalisée en 2008, *United Nations e-government survey* <https://168.75.111.200/.../25858-UN-E-Government-Readiness-Index-2008>.

Si l'on observe **une progression des agences en matière de e-administration depuis 2008**, celles-ci étant passées d'un score moyen de 42 % en 2008, à 55 % en 2009, pour atteindre 61 % en 2010, les études conduites par la chambre de commerce montrent des niveaux de développement inégaux en fonction des différentes administrations (cf. graphique). Les agences de l'État présentent un niveau de **développement moyen supérieur de leurs services électroniques supérieur à celui des municipalités**, le score moyen des agences étant de 61 %, contre 43 % pour les municipalités

Graphique 10 : Scores des administrations publiques en terme de services électroniques offerts aux citoyens



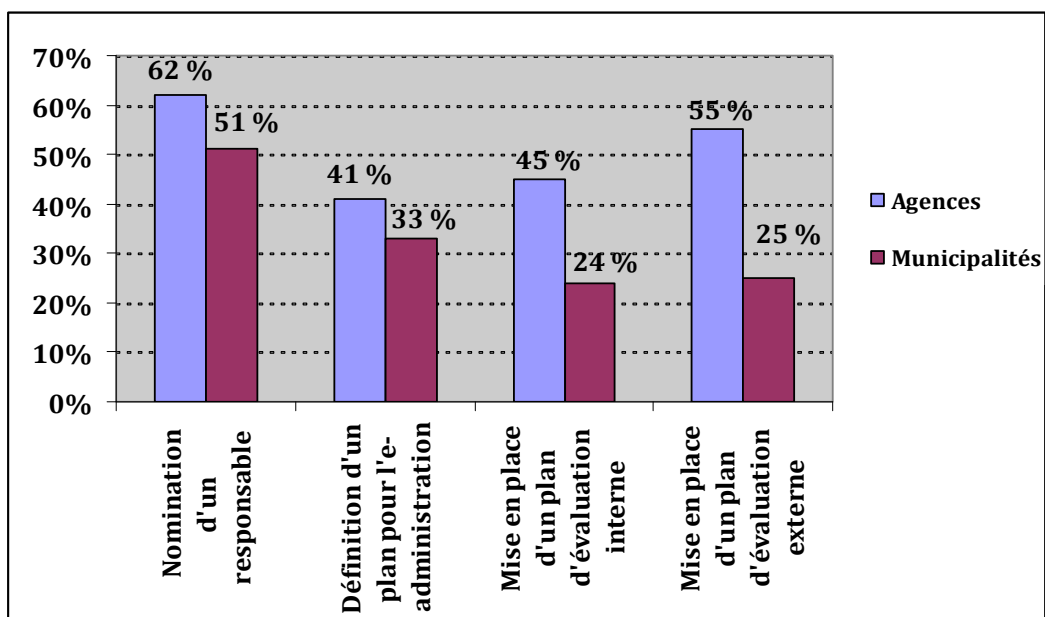
Source : Chambre de commerce de Stockholm.

Les études réalisées par la chambre de commerce font également apparaître un degré variable d'appropriation et de pilotage des thématiques relatives au développement des services électroniques dans les administrations :

- ◆ si les agences de l'État font apparaître un meilleur score en la matière que les municipalités, **l'ensemble des administrations connaît des scores assez faibles en terme de gouvernance des projets informatiques** (seulement un peu plus de la moitié des agences et des municipalités ayant défini des responsables en charge du pilotage des projets) ;
- ◆ la définition de plan de développement des services électroniques fait défaut dans une grande partie des cas, seulement 41 % des agences et 33 % des municipalités s'étant dotées d'un plan ou projet pour le développement de ses services électroniques ;
- ◆ surtout **la majorité des administrations ont développé une offre de services électroniques, sans que ne soit mis en place de dispositif d'évaluation interne** (évaluation de l'impact du développement des services électroniques sur l'organisation de l'administration) **ou externe** (destinés à mesurer les besoins de ces derniers). Une évaluation interne a ainsi été conduite dans seulement 45 % des agences et 24 % des municipalités. La mise en place d'une évaluation externe a, quant à elle, été mise en place dans 55 % des agences, et seulement 25 % des municipalités.

Annexe IX

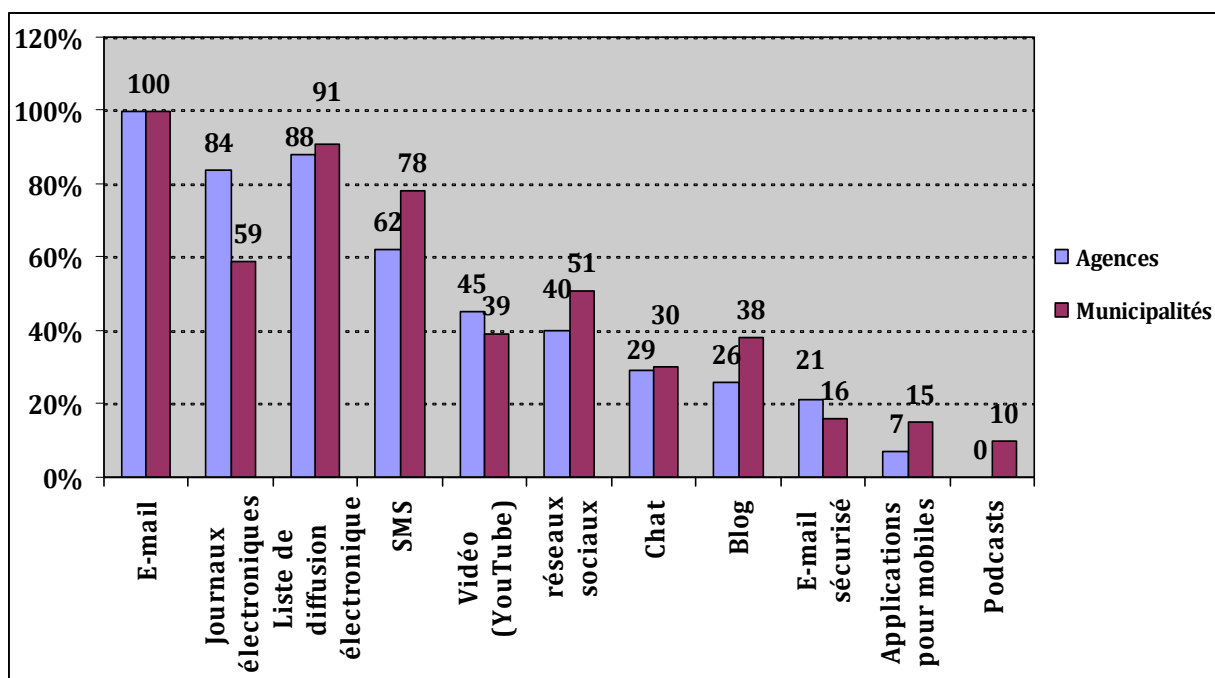
Graphique 11 : Scores des agences et des municipalités s'agissant de la gouvernance des services électroniques en 2010



Source : Chambre de commerce de Stockholm.

Les analyses de la chambre de commerce montrent enfin que si toutes les agences et municipalités ayant participé à l'étude en 2010 utilisent le système des e-mails pour communiquer avec les usagers, seulement 21 % des agences et 16 % des municipalités ont recours à des systèmes de communication sécurisés (e-mails sécurisés, signature authentifiée...). 28 des 44 agences interrogées ont indiqué ne pas appliquer les règles définies par l'agence en charge de la sécurité informatique (*civil contingencies agency*), notamment s'agissant des standard de gouvernance et de classification des informations sensibles.

Graphique 12 : Canaux de communication électronique utilisés par les différentes administrations publiques en 2010



Source : Chambre de commerce de Stockholm.

Annexe IX

Les études réalisées par la chambre de commerce permettent *in fine* d'établir un classement des agences et des municipalités en matière d'utilisation des services en ligne (cf. tableau ci-dessous), l'agence offrant le meilleur niveau de services électroniques étant l'agence des impôts, et la municipalité la mieux classée, la ville de Stockholm. Le classement est rendu public annuellement.

Tableau 6 : Classement et score des agences en matière d'e-administration

Agences			
Les cinq plus performantes	Score	Les cinq moins performantes	Score
Agence des impôts	92/100	Agence de la gestion comptable et financière (ESV)	44/100
Agence des consommateurs	88/100	Agence des archives nationales	42/100
Agence des migrations	84/100	Agence recueillant les plaintes des usagers	41/100
Agence de sécurité sociale	82/100	Agence nationale en charge de l'éducation supérieure	40/100
Agence pour la croissance économique et régionale	77/100	Agence en charge de la sécurité électrique	34/100

Source : Chambre de commerce de Stockholm.

Les raisons invoquées par les différentes administrations interrogées pour justifier des retards en matière de développement des services en ligne sont les suivantes :

- ◆ le manque de ressources (invoqué dans 24 % des cas) ;
- ◆ l'insuffisance de la demande de services électroniques dans leur domaine d'activité (15 % des cas) ;
- ◆ l'existence de difficultés ou d'obstacles de nature législative ou réglementaire (12 % des cas).

2.1.2. Anticipant la cible fixée par l'Union européenne, la Suède s'est fixé l'objectif, seulement partiellement atteint à la date de la mission, de réduire de 25 % le s charges administratives pesant sur les entreprises

2.1.2.1. La réduction des charges administratives pesant sur les entreprises passe par l'identification des coûts administratifs supportés par ces dernières et la mise en place d'un conseil chargé de proposer des mesures de simplification des normes

Le gouvernement Reinfeldt a présenté en 2006 une stratégie d'allègement de 25 % du fardeau administratif pesant sur les entreprises d'ici 2010, soit deux ans avant le calendrier de l'UE. L'objectif final de cette mesure, dont la mise en œuvre a été confiée au ministère des entreprises, des communications et de l'énergie (*Näringsdepartementet*), est de simplifier le quotidien des entreprises. Pour ce faire, l'agence pour la croissance régionale (*Tillväxtverket - TVV*) a été responsable d'établir un modèle de calcul des coûts standard, et a ainsi procédé à une mesure des coûts administratifs supportés par les entreprises au cours de l'année 2007.

L'exercice réalisé par l'agence TVV pendant l'année 2007, en partenariat avec les représentants des entreprises, les agences et ministères concernés, à partir de l'analyse de douze secteurs économiques, a permis d'aboutir à une mesure des coûts administratifs supportés par les entreprises, présentée au gouvernement en février 2008. **L'état des lieux de départ fait apparaître des coûts administratifs supportés par les entreprises à hauteur de 9,8 Mds€**, dont près de 50 % proviennent des règles relatives aux entreprises et à la comptabilité privé. La mesure des coûts administratifs est mise à jour annuellement par l'agence TVV.

En parallèle, **les 12 ministères et 52 agences nationales se sont régulièrement consultés à partir de la fin de l'année 2006 et ont identifié 600 mesures perçues comme des entraves au développement des entreprises**. Ces mesures sont détaillées dans un rapport qui a été présenté au Parlement en 2009. Il s'agit pour la plus grande partie d'entre elles de mesures qui touchent aux règles comptables, au droit des sociétés et certaines mesures de nature fiscales. 200 mesures applicables immédiatement ont déjà été mises en œuvre, les plus importantes concernant l'allègement de l'obligation mensuelle de déclaration de TVA pour les entreprises (devenue une obligation trimestrielle), ainsi que l'allègement de l'obligation de recourir à un commissaire aux comptes pour les entreprises.

Dans le même temps, un « conseil de la réglementation » (*Regelrådet*) a été créé, le 15 mai 2008. Composé d'experts du monde économique et académique, ce conseil est chargé :

- ◆ d'évaluer l'efficacité, l'opportunité et les conditions d'application des mesures de simplification retenues ;
- ◆ d'émettre un avis sur tous les projets de loi qui concernent les entreprises, lesquels doivent être soumis au conseil accompagnés d'une étude d'impact.

Les propositions de simplifications législatives revues par ce nouvel organe sont ensuite renvoyées devant le Parlement suédois pour leur adoption.

2.1.2.2. Si les résultats en matière de réduction des charges administratives des entreprises sont en-deçà des objectifs initiaux, des chantiers importants de simplification ont néanmoins été engagés, permettant une réduction de 750 millions d'euros des coûts administratifs sur la période 2006-2010

Les progrès globaux du programme de réduction des charges administratives ont permis une diminution du fardeau administratif pesant sur les entreprises de 7,3 % (en net) entre 2006 et 2010, soit des économies d'environ 750 millions d'euros, en dessous de l'objectif initial fixé à 25 %.

Si les objectifs initiaux n'ont été que partiellement atteints (en brut, le taux de réduction est de 11 %), **certaines secteurs ont d'ores et déjà été le cadre de mesures importantes de réduction des charges**. Les principaux domaines de réduction effective des coûts administratifs ont concerné l'agriculture (-41,7 % de réduction de coût), l'énergie (-39,8 %), le secteur agroalimentaire (-36,5 %) ¹¹. En terme financier, les principales mesures d'économies ont porté sur la simplification de la législation relative à la traçabilité alimentaire et des règles applicables aux entreprises en termes d'audit interne (cf. tableau ci-dessous).

¹¹ Ministère des entreprises, de l'énergie et des communications, rapport publié en 2010 sur l'état d'avancement du plan d'action pour la réduction du fardeau administratif, intitulé « *A positive change in day-to-day business – the government's action plan for better regulation 2006-2010* ».

Annexe IX

Tableau 7 : les dix principales mesures de réduction des coûts administratifs pour les entreprises (2006-2010)

Domaine	Mesure	Économies réalisées (en M€)
Agroalimentaire	Application simplifiée des règles relatives à la traçabilité alimentaire	333,6
Règles relatives aux entreprises	Règles de contrôle interne allégées pour les petites et moyennes entreprises	288,9
Comptabilité	Simplification des règles relatives à la comptabilité et à la conservation des résultats	62,2
Fiscalité	Allègement de l'obligation mensuelle de déclaration de TVA (obligation devenue trimestrielle)	34,1
Comptabilité	Simplification des règles comptables applicables dans le cadre des rapports annuels	33,3
Énergie	Mise en place d'un nouveau système d'évaluation de la consommation énergétique	25,8
Agriculture	Suppression de l'obligation de rapports annuels environnementaux et forestiers	24,7
Droit du travail	Remplacement de l'obligation annuelle de production d'un plan pour l'égalité hommes/femmes par une obligation de production tous les trois ans	24
Fiscalité	Simplification des obligations déclaratives des opérations commerciales réalisées par les propriétaires	22,8
Droit du travail	Allègement des obligations de réalisation d'études de la part des employeurs sur leurs effectifs (tous les ans, au lieu de tous les ans)	17,7
Total		750

Source : Ministère des entreprises, de l'énergie et des communications.

Les principales raisons de la non-atteinte de l'objectif initial de 25 % de réduction des coûts administratifs seraient, selon les experts locaux rencontrés¹², de double nature :

- ◆ **une trop forte concentration du gouvernement suédois sur le volet purement administratif** et pas assez sur les contraintes liées aux imperfections du droit fiscal et du droit du travail, voire environnemental ;
- ◆ **un processus en place pour transposer les directives et règlements communautaires dans la législation suédoise insatisfaisant**, devant être renforcé et amélioré pour mieux faire face au poids croissant de cette activité¹³. En effet, bien que ce phénomène ne soit pas propre à la Suède, il convient de souligner le fait que les dirigeants politiques suédois ont souvent tendance à vouloir compléter les dispositions communautaires transposées dans la législation suédoise avec des dispositions purement nationales.

¹² Service chargé de l'administration gouvernementale et du développement de la gestion publique (*Socialdepartementet*).

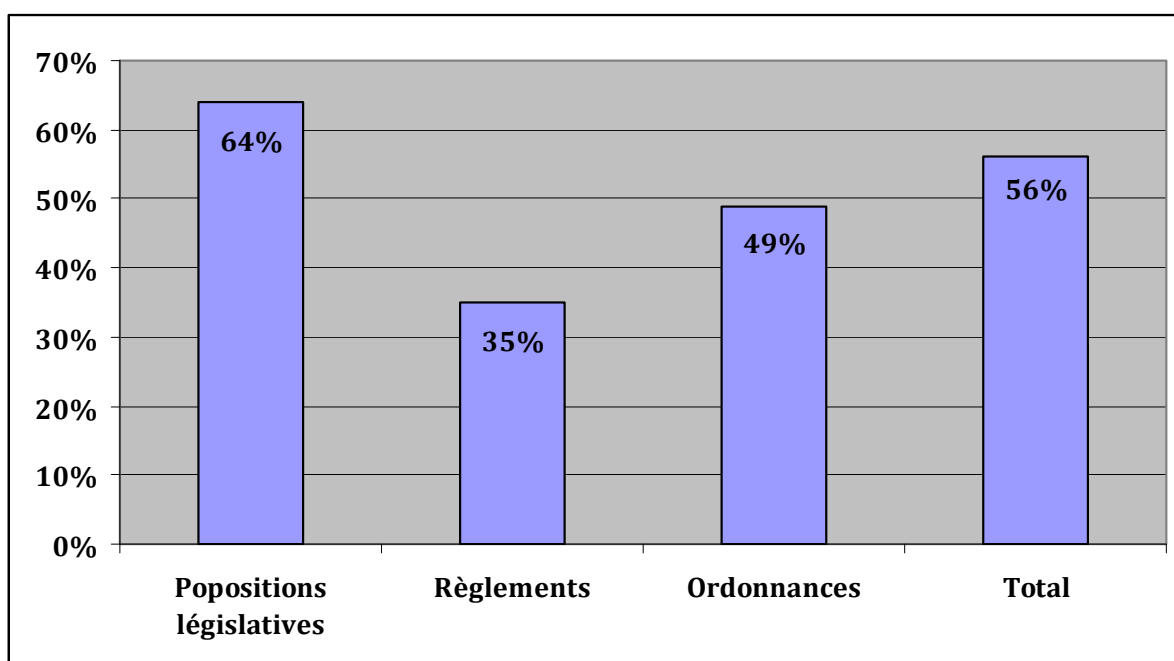
¹³ Selon une récente enquête faite par l'agence chargée du développement des politiques de croissance (*Tillväxtverket*), l'application des directives communautaires représenterait désormais 53 % des « coûts administratifs » des entreprises suédoises.

2.1.2.3. Si le conseil en charge de la simplification des normes a vu son activité augmenter depuis 2009, son travail intervient néanmoins trop tard dans le processus décisionnel pour être pleinement effectif

Si le conseil de la réglementation a vu son activité augmenter¹⁴, avec une hausse du nombre de propositions législatives qui lui ont été soumises (421 propositions en 2009), seul 56 % de l'ensemble des textes juridiques concernant les entreprises lui ont été soumis, contrairement à l'objectif fixé dans la lettre de mission du conseil (cf. graphique).

Les raisons de cette absence de transmission des 44 % de textes restants ne sont pas connues du conseil. Selon le ministère des entreprises, ce phénomène s'explique par le fait qu'un nombre important de textes juridiques ne consiste qu'en une modification à la marge de règles existantes, et ne mérite donc pas transmission au conseil.

Graphique 13 : Pourcentage de textes juridiques concernant les entreprises transmis pour avis au conseil de la réglementation au cours de l'année 2009



Source : Rapport annuel d'activité du conseil de la réglementation (2009).

Sur les propositions de textes ayant fait l'objet d'un examen par le conseil, celui-ci a opposé un avis négatif sur 43 % des propositions soumises, considérant que celles-ci ne remplissaient pas l'objectif de réduction du fardeau administratif pesant sur les entreprises.

Parmi les propositions ayant fait l'objet d'un refus, le conseil estime que l'étude d'impact de la législation était insuffisante dans plus de la moitié des cas (54 % de cas de refus), voire totalement absente (7 % des cas). Toutefois, le rôle du conseil étant seulement d'émettre un avis, les propositions ayant fait l'objet d'un avis négatif ont tout de même été votées par le Parlement.

D'après les experts de l'État en charge de l'administration gouvernementale et du développement de la gestion publique, la mise en place d'un tel comité ne semble pas pertinente à deux égards :

¹⁴ Cf. site <http://www.regelradet.se/Bazment/regelradet-eng/sv/startpage.aspx>

Annexe IX

- ◆ en premier lieu, **certains textes juridiques ayant pourtant un impact sur les procédures administratives relatives aux entreprises échappent de facto à la compétence du comité**. Il s'agit notamment de l'ensemble des décisions prises au niveau municipal par exemple s'agissant des règles ayant trait à la planification urbaine locale et aux questions environnementales ;
- ◆ ensuite, **le travail du comité intervient trop tard dans le processus législatif**, puisque celui-ci se voit adresser les projets de textes déjà négociés et amendés par les comités législatifs du Parlement, ce qui rend ces derniers très difficiles à modifier ou supprimer.

In fine, trois quarts des entreprises interrogées par l'institut N&R, qui conduit des études auprès des entreprises, ont affirmé n'avoir pas mesuré de changement dans leur quotidien.

2.1.3. La mise en place de guichets uniques regroupant les guichets des agences pour l'emploi, les impôts et la sécurité sociale, qui doit être pleinement opérationnelle en 2011, a pour objectif d'améliorer l'efficacité des différentes administrations et la simplicité des procédures pour les usagers

Le regroupement des guichets de l'agence pour l'emploi (Arbetsförmedlingen), de l'agence des impôts (Skatteverket) et de l'agence de la sécurité sociale (Försäkringskassan), décidé en 2008, doit aboutir à la mise en place de guichets uniques (« one shop stop ») à l'horizon 2011. La mise en place de ces guichets a pour but d'améliorer le fonctionnement, l'accessibilité et la lisibilité des services publics, par leur regroupement géographique en un seul et même lieu physique. Elle s'appuie sur plusieurs projets pilotes menés entre 2006 et 2008 ayant donné des résultats concluants.

Cette coopération doit également permettre de réaliser des économies en raison des synergies existantes et d'apporter de nouvelles perspectives de carrière aux agents employés dans ces structures. **Aucune précision chiffrée n'a toutefois été communiquée à la date de la mission sur le potentiel en matière d'économies de cette initiative.**

Sur la base d'une charte définissant les grandes lignes de la coopération entre les trois agences concernées signée en 2008, **des bureaux communs aux trois agences ont été mis en place dans les 290 municipalités.** Opérationnels au 1^{er} janvier 2011, ces bureaux sont capables de traiter l'ensemble des questions qui relèvent de leurs compétences (emploi, fiscalité, social). Dans la mesure du possible, ce sont les antennes locales de l'agence des impôts et de l'agence de la sécurité sociale qui sont appelés à cohabiter dans les locaux déjà occupés par l'agence pour l'emploi.

Les synergies dégagées par le regroupement permettent d'ores et déjà de favoriser l'accessibilité des guichets par l'allongement des horaires d'ouverture, notamment dans les milieux ruraux où certains de ces services n'étaient pas ouverts tous les jours avant le regroupement.

À la date de la mission, **les principales difficultés opérationnelles des nouveaux guichets concernent l'échange de données et l'interopérabilité des systèmes informatiques des différentes agences**, même si l'existence d'un numéro d'identification unique pour les citoyens envers les différentes administrations permet de fluidifier les échanges de données (cf. encadré ci-dessous). Un coordonnateur spécial a été nommé en 2010 par le gouvernement afin de réfléchir aux mesures qui faciliteraient l'échange d'informations entre les différentes agences de l'État. Le coordonnateur doit remettre ses propositions au courant de l'année 2011.

Encadré 13 : l'existence d'un numéro d'identification unique- le *personnummer*

Effectif depuis le 1^{er} janvier 1947 le *personnummer* est un matricule destiné à suivre un individu tout au long de sa vie. Clé d'entrée dans les institutions publiques comme commerciales, il est aujourd'hui incontournable dans la vie ordinaire (utilisé comme référence par les banques et les compagnies d'assurance, indispensable pour le paiement des impôts et la perception des aides sociales, il est également le numéro d'immatriculation des petites entreprises). Il s'agit d'une combinaison de 10 chiffres attribuée à la naissance lors de l'inscription au registre de l'état civil (*Folkbokföringen*).

Le *personnummer* est un vecteur fluide d'échange d'informations. Il offre la possibilité aux agences de mutualiser et d'actualiser les renseignements dont elles disposent sur chaque individu. Il constitue également un moyen de repérer les fraudes fiscales (les banques étant tenues de communiquer à l'agence des impôts la situation financière de chacune de leurs combinaisons clientes) comme d'entretenir un système d'assurances sociales impartial et efficace (par le calcul et la distribution automatisés d'allocations aux ayants droit en réduisant formalités et temps d'attente). Le *personnummer* est également un support sûr et adapté dans le cadre des nouvelles technologies de communication et facilite aussi bien le recouvrement des impôts que les déclarations en ligne.

Toutefois, il n'existe pas de véritable base de données centralisée, d'un répertoire complet qui totaliserait toutes les informations véhiculées par le *personnummer* (dont une agence pourrait être en charge) et qui offrirait une vue totale de la relation que chaque citoyen entretient avec l'État, ce qui permettrait d'éviter certains cas d'abus, comme le cumul d'allocations notamment.

L'efficacité du système et son acceptation par les citoyens s'expliquent par le climat de confiance qui caractérise la société suédoise. Il existe par ailleurs une agence (*Datainspektionen*) chargée de prévenir les dérives en protégeant la confidentialité des données personnelles. Elle doit notamment veiller à garantir la diffusion restreinte d'informations sensibles telles que la santé mentale et physique, le parcours familial et la situation judiciaire des individus.

Les enquêtes d'opinion montrent un fort attachement des suédois à cette « identité arithmétique », qui s'est imposée au fil des ans comme un incomparable outil facilitant les relations avec les autorités administratives et un facteur responsabilisant dans les relations des individus avec leurs créanciers, publics comme privés en raison de la transparence qu'il institue sur le comportement de débiteur de chacun.

2.2. Si la Suède est un pays où la tradition de transparence de l'administration est fortement ancrée, des réflexions sont néanmoins en cours afin de favoriser la réutilisation des données publiques

Le principe de transparence de l'action administrative, apparu en Suède dès le XVIII^{ème} siècle, est fortement ancré dans la société :

- ◆ **le principe de l'accessibilité publique de tous les documents officiels a été affirmé pour la première fois en 1766 dans la loi relative à la liberté de la presse**, laquelle est reconnue comme une loi constitutionnelle en Suède ;
- ◆ **une loi de 1809 relative à la transparence des administrations publiques** est ensuite venue préciser ce principe d'accessibilité, en posant la règle selon laquelle tous les documents ou rapports administratifs sont publics, sauf exceptions relevant de la sécurité ou de la défense nationale ou de l'intérêt supérieur de l'État.

À titre d'exemples, les résultats des audits de performance et les observations de l'agence nationale d'audit (*Riksrevisionen*) sur les rapports annuels des différentes agences de l'État sont rendus publics. De même, le classement annuel établi par l'agence ESV relatif à la performance financière des différentes agences est publié sur la page d'accueil de l'agence ESV.

Dans le cadre de l'application de la directive PSI (*public service information*)¹⁵, l'e-délégation s'est vue confiée en 2009 une mission complémentaire relative au développement de la mise à disposition des données publiques détenues par l'administration et pouvant être utilisées par différents acteurs économiques ou associatifs.

Dans ce contexte, l'e-délégation prévoit la mise en place à l'horizon 2012 d'un portail (« catalogue de service ») recensant les différentes données publiques existant auprès des administrations, destiné à faciliter pour les usagers l'accès aux informations déjà disponibles (relatives au cadastre ou aux transports publics par exemple). À la date de la mission, le prototype du portail avait été validé par l'e-délégation.

Si la délégation a reçu pour mission de développer l'accessibilité des citoyens aux données publiques, sans que ceux-ci aient à en faire la demande préalable, les principaux problèmes identifiés pour la réutilisation des données publiques, en cours d'expertise à ce stade, sont les suivants :

- ◆ d'une part, l'existence de droit de propriété intellectuelle de l'État sur certains documents (un copyright figurant sur les cartes établies par les services de l'État par exemple) ;
- ◆ d'autre part, la question du modèle économique devant prévaloir en cas de publication des données en ligne, la plupart des informations étant à ce stade vendues aux individus qui en font la demande.

Dans ce contexte, l'e-délégation encourage d'ores et déjà les administrations fournissant des données gratuites sur demande à les rendre accessibles directement sur leur site Internet. Pour les autres, des lignes directrices sont en cours de définition par les délégations, afin d'aider les agences à identifier les informations devant être publiées, et à quel coût.

2.3. Longtemps pensé comme relevant de la seule responsabilité des agences, le développement de la qualité des services publics pour l'utilisateur est impulsé depuis 2006 par l'État dans une démarche plus transversale

Bien que les orientations de la réforme de l'État en Suède visent à placer les besoins des usagers (particuliers et entreprises) au centre des préoccupations des administrations, il n'existe pas, à la date de la mission, de politique, ni d'indicateurs nationaux pour la mise en œuvre et le suivi de la qualité de service dans les services publics, au-delà des objectifs généraux reposant sur la loi relative aux procédures au sein des administrations publiques¹⁶ en vigueur depuis janvier 1987. À titre d'exemple, cette loi prévoit à son article 4 que les administrations publiques doivent répondre aussi rapidement que possible aux questions des administrés.

Cette situation est liée à une très forte culture de décentralisation au niveau de l'État avec une nette séparation des tâches, basée sur la différenciation des fonctions de conception, dévolue aux ministères, et des fonctions de mise en œuvre, prises en charge par les agences. **Chaque agence de l'État décide elle-même de son organisation et de l'évaluation de la qualité des services proposés,** notamment pour ce qui est du traitement des réclamations de ses administrés. Les agences sont toutefois soumises à des audits de l'agence nationale d'audit, *Riksrevisionen*, sous tutelle du Parlement, ainsi qu'à des audits sur leur performance financière (cf. encadré). Le rapport annuel obligatoire de chaque agence doit par ailleurs comprendre un volet « qualité » avec la présentation de l'évolution de quelques indicateurs-clés choisis librement par la direction de l'agence en question.

¹⁵ Directive n°2003/98/CE du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public.

¹⁶ Loi *förvaltningslagen* (1986 :223).

**Encadré 14 : La mesure de la performance financière et comptable des agences
(Financial management rating)**

Dans la poursuite des réformes destinées à moderniser l'administration suédoise dans les années 1990, **le gouvernement a mis en place un mécanisme de contrôle de la régularité comptable et financière des différentes agences**. Ce contrôle de conformité financière (*financial management rating*) a été confié à l'agence ESV. Il porte sur la majorité des agences nationales (à l'exception des plus petites agences et de celles ayant connu des changements de périmètre ou de fortes réorganisations internes durant l'année écoulée), soit une peu plus de 200 agences chaque année (203 en 2009).

La mesure de la conformité de chaque agence aux normes comptables et financières est établie à partir de deux instruments :

- **l'évaluation par ESV** des résultats comptables et financiers de l'agence évaluée ;
- **l'autoévaluation réalisée par l'agence elle-même** de sa performance en matière de conformité aux règles comptables et financières, à partir de la réponse à un questionnaire adressé chaque année par ESV.

Sur cette base, l'agence ESV établit un classement des agences (de la note AA à la note CC), lequel est publié sur la page d'accueil de son site Internet. Selon nos interlocuteurs de l'agence ESV, ce classement est souvent commenté et repris par la presse suédoise, notamment s'agissant des agences les moins bien notées. Par ailleurs, si aucune sanction ou récompense financière n'est liée au classement établi par ESV, la mesure de la performance financière et comptable des agences permet à celles-ci d'identifier leurs marges de progression et au gouvernement de renforcer son rôle de pilotage, notamment à l'occasion du dialogue de gestion annuel.

En 2009, sur un total de 203 agences évaluées par ESV selon cette méthode, la répartition des notes était la suivante :

- 65 % (soit 131 agences) notées AA ;
- 4 % (soit 8 agences) notées AB ;
- 25 % (50 agences) notées BA ;
- 5 % (10 agences notées BB) ;
- 1 % d'agences (soit 2 agences) notées BC ;
- deux agences notées respectivement CA et CB.

Si la qualité des services publics suédois est globalement satisfaisante, ce dont témoignent les différents classements internationaux (cf. *supra*), **plusieurs études suédoises récentes soulignent la nécessité de permettre une meilleure coordination des actions des agences en la matière aux fins d'une plus grande efficacité des services publics suédois et l'identification de bonnes pratiques :**

- ◆ une étude de mars 2008 de l'ex-agence *Verva* (agence pour le développement administratif), souligne les grandes disparités existantes entre trois grandes agences de l'État (l'agence nationale de la cartographie et du cadastre, l'agence des impôts et l'agence des douanes) en matière de traitement des réclamations des usagers ;
- ◆ une étude de janvier 2009 menée par l'agence *Statskontoret* (agence de la gestion publique) auprès de cinq agences¹⁷ sélectionnées pour leurs contacts importants avec les usagers, conclut que si chacune des agences a mis en place des systèmes de traitement systématique des réclamations, ceux-ci varient d'une agence à une autre, ce qui limite la possibilité de faire des comparaisons au niveau national.

¹⁷ L'agence des impôts, l'agence pour les migrations, l'agence des bourses et des prêts aux études, l'agence pour l'emploi et l'agence de la sécurité sociale.

2.3.1. Le gouvernement a décidé en 2010 de lancer des missions d'audit de qualité des agences, destinées à offrir une vision transversale de la performance et de la qualité du secteur public suédois

Pour répondre à la nécessité d'assurer une meilleure coordination des agences s'agissant de leur politique de qualité, l'agence suédoise pour le management public, *Statskontoret*¹⁸, a été chargée en juillet 2010 par le gouvernement suédois de deux nouvelles missions, qui doivent permettre de mieux appréhender la performance du secteur public :

- ◆ la première est une **enquête sur les perceptions des citoyens et des entreprises concernant la qualité des services publics** à l'échelon gouvernemental et municipal ;
- ◆ la seconde consiste en la réalisation d'un **compte-rendu exhaustif des actions menées en matière de développement de la qualité** dans le secteur public et des résultats obtenus.

Les rapports, commissionnés en juillet 2010 à l'agence, doivent être remis au ministre des finances au plus tard le 29 avril 2011 pour le premier, le 10 juillet 2011 pour le second. À terme, ces missions doivent permettre de mieux coordonner le pilotage administratif et le pilotage budgétaire de la performance, pour améliorer à la fois la productivité du service public et la qualité du service rendu.

Ces missions s'inscrivent dans le cadre de la loi pour la démocratie, la participation et la croissance dans le secteur public, présentée par le gouvernement en 2009. Cette loi, qui a été votée par le Parlement, introduit de nouveaux objectifs pour l'administration publique suédoise. Elle traduit le besoin du gouvernement et du parlement de disposer d'une approche plus complète de la qualité du secteur public suédois.

Le premier volet de la nouvelle mission confiée à *Statskontoret* consiste en la réalisation d'une enquête sur la perception de la qualité des services publics. Lancée le 14 juin 2010, cette enquête repose sur le principe selon lequel les citoyens et les entreprises sont les mieux placés pour évaluer si les administrations suédoises ont un degré élevé de qualité, en termes de services et de disponibilité.

Pour ce faire, il convient de tester et mettre en œuvre une forme appropriée de sondage concernant les perceptions du public et des entreprises sur la qualité des services publics. Le rapport devrait inclure une description des travaux similaires dans les autres pays nordiques afin d'établir une comparaison avec les conditions et les résultats observés dans ces pays.

L'enquête comprend quatre parties, réparties comme suit :

- ◆ **la perception des citoyens.** Celle-ci sera réalisée à partir de la base de données de l'Institut SOM de l'Université de Göteborg ;
- ◆ **la perception des entreprises.** Pour cette analyse, qui sera réalisée par l'agence suédoise des statistiques (SCB), *Statskontoret* désignera un panel d'entreprises suédoises, auxquelles elle enverra un questionnaire par la poste ;
- ◆ **une analyse de la perception des citoyens et des entreprises au Danemark, en Finlande et en Norvège ;**
- ◆ **une analyse des utilisateurs des services publics au niveau local et régional.** Cette partie de l'étude sera réalisée en coopération avec la Fédération des collectivités locales et régionales (*SALAR*).

¹⁸ *Statskontoret* est une agence sous tutelle du ministère des Finances, chargée d'assurer, pour le compte du gouvernement suédois, un suivi régulier du secteur public.

Le second volet de la mission concerne l'évaluation de l'action menée par le gouvernement dans le secteur public et des résultats obtenus. *Statskontoret* doit ainsi présenter un compte rendu exhaustif du développement du secteur public, afin d'obtenir une vue d'ensemble des actions menées par le gouvernement et poser les bases d'une comptabilité plus structurée et d'une meilleure gestion de l'administration.

La présentation doit s'appuyer sur les indicateurs de développement de l'OCDE, *Government at a Glance (GaaG)*, mis en place dans le cadre des travaux du gouvernement. De plus, l'agence doit élaborer des indicateurs pour décrire les différents domaines à un niveau global. L'étude doit s'appuyer sur des comparaisons internationales. Les pays retenus dans ce cadre sont les pays nordiques (Norvège, Danemark et Finlande), mais également le Canada et la Grande-Bretagne. L'étude inclut également la dimension qualitative du développement actuel du secteur public. Elle doit effectivement analyser les conditions essentielles à la réalisation d'un service public de qualité et efficace, notamment en termes de productivité globale.

Dans ce contexte, le gouvernement a mandaté *Statskontoret* pour développer des méthodes et outils permettant de créer un cadre général de suivi du secteur public. **La mission confiée à l'agence est divisée en trois parties :**

- ◆ la réalisation d'une comptabilité globale du secteur public ;
- ◆ la formulation d'une proposition visant à mettre en place une approche globale du suivi de la productivité, de la qualité et de l'efficacité dans le secteur public ;
- ◆ une proposition d'un modèle de suivi de la gestion publique de l'administration.

L'enquête sera réalisée à partir de plusieurs groupes de coopération, impliquant des représentants de différents ministères, de plusieurs autorités gouvernementales et la Fédération des collectivités régionales et locales (SALAR).

S'inscrivant dans un cadre plus général visant à créer les conditions d'une meilleure performance du service public, ces deux missions mandatées par le gouvernement se veulent complémentaires. Étant donné le calendrier de réalisation de la mesure, le bilan de ces nouvelles missions confiées à l'agence pour le management public ne peut être documenté.

2.3.2. La réalisation d'études de satisfaction par un institut indépendant depuis 2008 a montré l'existence de disparités entre les différents prestataires de services publics et permis d'enregistrer une progression globale de la qualité perçue par les usagers

Depuis 2008, la mesure de la qualité des services publics est réalisée au travers d'enquêtes de satisfaction par un institut indépendant, l'Institut Svenskt Kvalitetsindex (SKI)¹⁹, parrainé par l'organisation internationale EPSI Rating (*European Performance Satisfaction Index*). Ces études ont permis de mettre en lumière des taux de satisfaction variable en fonction des différents prestataires de services publics et d'encourager une progression globale de la qualité des services perçue par les usagers.

Les évaluations de la qualité des services publics réalisées par SKI, selon une méthodologie développée dans le secteur privé également (cf. encadré), concernent les services offerts par les principales agences de l'État ainsi que les services publics des municipalités.

¹⁹ http://www.kvalitetsindex.se/images/stories/files/ski-epsi_broschyr_eng_vers.pdf

Encadré 15 : Méthodologie utilisée par l'institut SKI

L'institut *Svenskt Kvalitetsindex* (SKI) a été créée en 1989 en tant qu'institut de recherche de l'école de commerce de Stockholm, avec le projet initial d'évaluer la valeur non financière des entreprises privées à partir de la mesure la satisfaction de leur clientèle. La méthodologie mise au point pour le secteur privé (banques, télécoms et assurance notamment) a ensuite été progressivement appliquée aux administrations publiques (nationales et locales) à partir de 2003, et de façon systématique depuis 2008.

Les conclusions principales des études SKI sont rendues publiques, l'institut se finançant à partir de la vente des études détaillées aux personnes intéressées (média, secteurs ou administrations concernés).

La méthodologie utilisée par l'institut pour évaluer la satisfaction des usagers repose sur la mesure et la mise en relation de sept éléments :

- l'image de l'administration ;
- le niveau d'attentes du citoyen ;
- la qualité du service reçu (produit) ;
- la qualité du service rendu (accueil...) ;
- le sentiment d'utilité de l'argent payé pour le service (*value for money*) ;
- le niveau de confiance de l'usager dans l'administration concernée ;
- l'impression globale de satisfaction de l'usager.

Ces différents éléments sont recueillis sur la base de questionnaires téléphoniques réalisés par l'institut auprès des citoyens ayant eu une expérience suffisante de l'administration concernée. Le taux de réponse des citoyens est très élevé, de l'ordre de 70 à 80 % en Suède (contre 20 % en Norvège seulement par exemple). Ce taux de réponse très satisfaisant s'explique par l'effet réputationnel dont jouit SKI en Suède.

SKI estime que la méthodologie utilisée permet d'expliquer entre 60 et 75 % des déterminants de la satisfaction des citoyens.

Les études publiées par SKI font le plus souvent l'objet d'une couverture médiatique importante, notamment eu égard à la qualité des services publics. Les résultats sont par ailleurs utilisés par l'agence *Staskontoret*, ainsi que dans le cadre de diverses commissions publiques.

Les évaluations de l'institut SKI portent sur (cf. tableau) :

- ◆ quinze services offerts par les municipalités, les résultats de celles-ci n'étant pas présentés de façon détaillée mais groupée en fonction de leur taille (trois types de municipalités sont ainsi distingués) ;
- ◆ quatorze services publics délivrés par des agences nationales ;
- ◆ des services de santé, tel que les soins médicaux et les soins dentaires.

Tableau 8 : Services publics dont la qualité est évaluée par l'institut SKI

Services municipaux	Agences de l'État	Autres
Transports publics	Service public de l'emploi	Soins médicaux
Services aux entreprises	Études/statistiques	Soins dentaires
Services aux personnes âgées	Sécurité sociale	
Services sociaux	Huissiers (entreprises)	
Informations diverses	Huissiers (particuliers)	
Intégration	Cadastre	
Entretien des routes	Retraite	
Culture	Police - recherche/investigation	
Environnement	Police- services au civil	
Crèches	Impôts	
Écoles primaires	Maintenance des infrastructures publiques	

Annexe IX

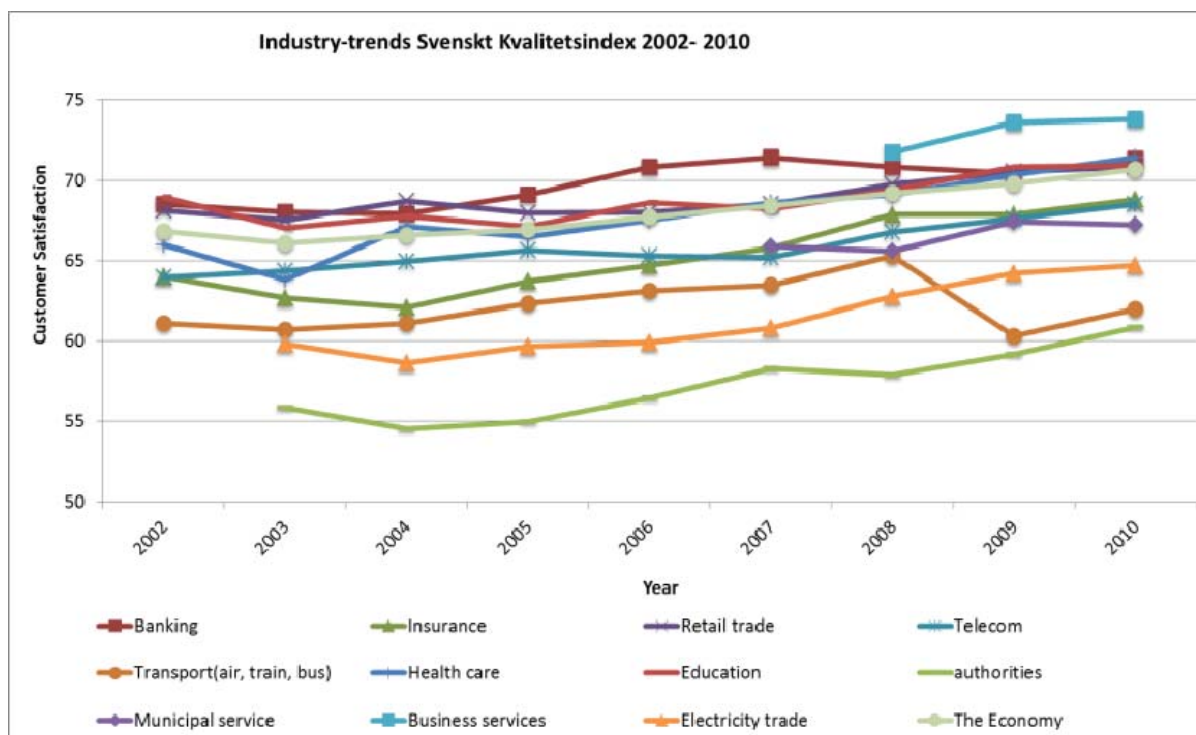
Services municipaux	Agences de l'État	Autres
Écoles secondaires	Transports nationaux	
Services de santé	Douane	
Sécurité	Universités	
Assainissement de l'eau		

Source : Institut SKI.

Les études réalisées par SKI font apparaître les résultats suivants (cf. graphique) :

- ◆ **les services fournis par les agences de l'État sont ceux qui recueillent les taux de satisfaction des usagers les plus bas**, avec un taux de satisfaction de l'ordre de 61 % en 2010, les services bancaires, d'assurance et de téléphonie faisant apparaître des taux de satisfaction entre 68 et 74 % ;
- ◆ **les services offerts par les municipalités offrent une satisfaction supérieure aux services offerts par l'État**, avec un taux de 67 % de citoyens satisfaits en 2010 ;
- ◆ **la satisfaction des usagers de l'État, bien qu'inférieure à celle mesurée pour les autres services, s'est néanmoins progressivement accrue au cours de la décennie 2000-2010**, passant de 56 % d'usagers satisfaits en 2003 à 61 % en 2010.

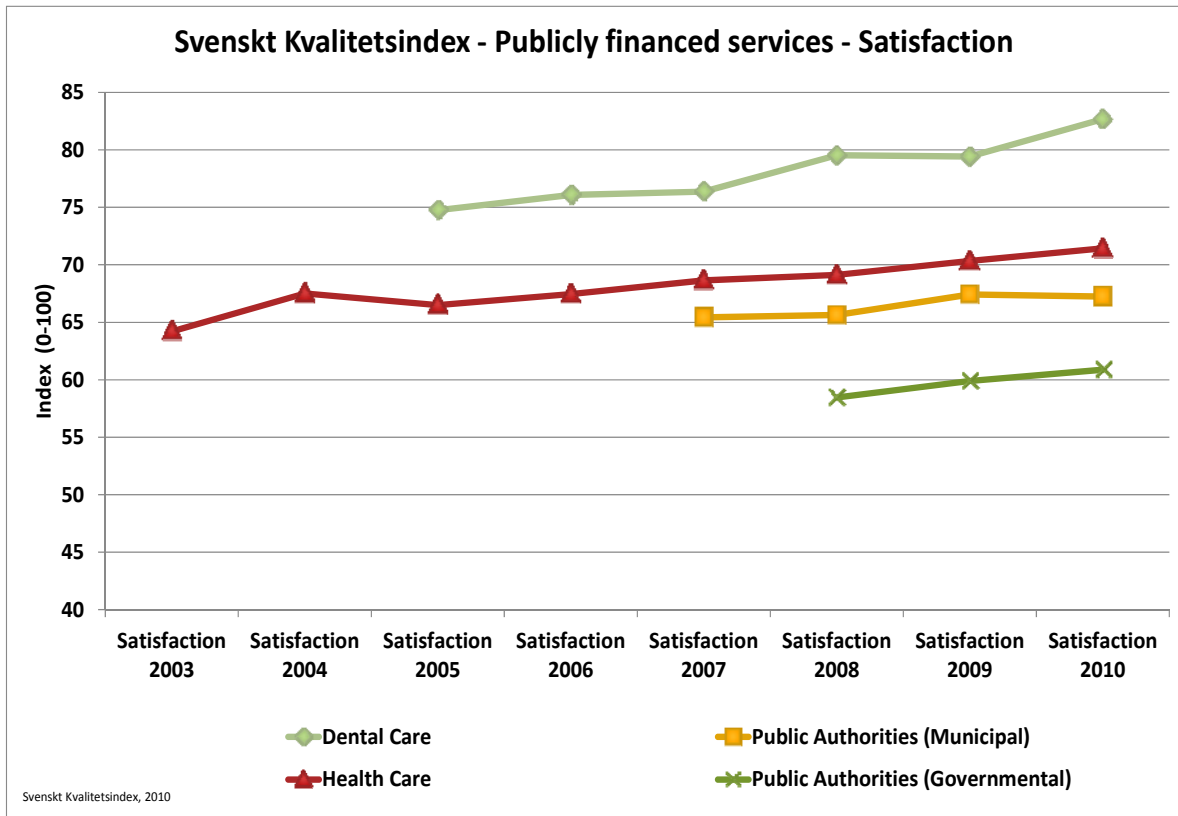
Graphique 14 : Évolution des taux de satisfaction des usagers concernant les services publics et privés (2002-2010)



Source : Institut SKI.

Au sein des services publics, on observe ainsi de fortes différences de satisfaction, en fonction des prestataires de services (cf. graphique ci-dessous), les services dentaires et médicaux offrant les prestations les plus satisfaisantes (avec des taux de citoyens satisfaits de 83 % et 71 % respectivement), devant les municipalités, elles-mêmes mieux classées que les services de l'État. Il convient d'observer également que l'ensemble de ces prestataires de services publics ont vu leurs taux d'usagers satisfaits augmenter depuis 2003.

Graphique 15 : Comparaison et évolution des taux de satisfaction entre les différents prestataires de services publics (2003-2010)



Source : Institut SKI.

Les différents services de l'État font également l'objet de variation importante s'agissant de la satisfaction des usagers, telle qu'évaluée par l'institut SKI, le taux de satisfaction variant de 47 % d'usagers satisfaits (service public de l'emploi) à 67 % dans le cas de l'agence des impôts, soit une différence de 20 points. Les services offrant les meilleurs taux de satisfaction de leurs usagers sont les suivants :

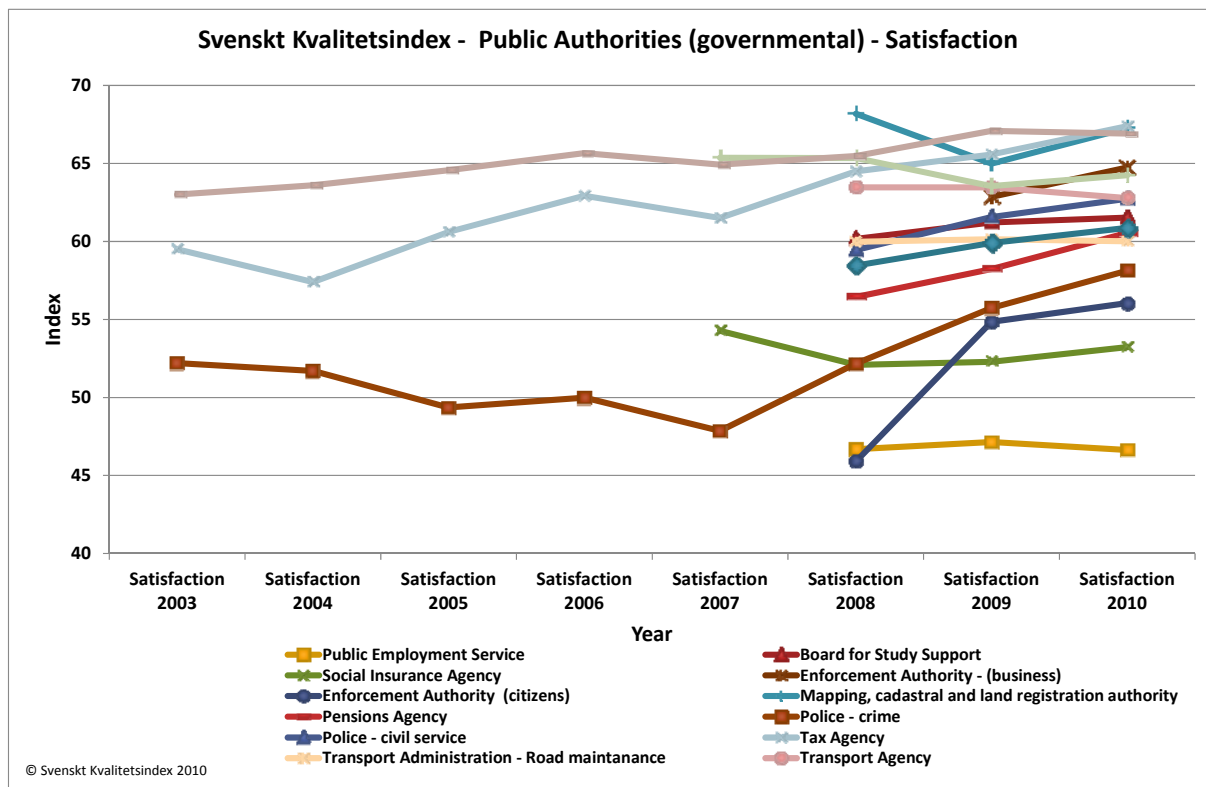
- ◆ l'agence des impôts, en tête avec 67 % d'usagers satisfaits, soit 8 % de plus en sept ans, ce niveau de satisfaction s'expliquant par les efforts importants déployés par cette agence en matière de services électroniques notamment (cf. *supra*) ;
- ◆ l'agence des transports ;
- ◆ l'agence du cadastre.

Inversement, les services les moins plébiscités par les usagers concernent :

- ◆ les prestations en matière d'accompagnement des chômeurs à la recherche d'emploi ;
- ◆ les services de la sécurité sociale ;
- ◆ les services des huissiers en matière civile.

Annexe IX

Graphique 16 : Comparaison des taux de satisfaction des différents services publics offerts par les agences de l'État (2003-2010)



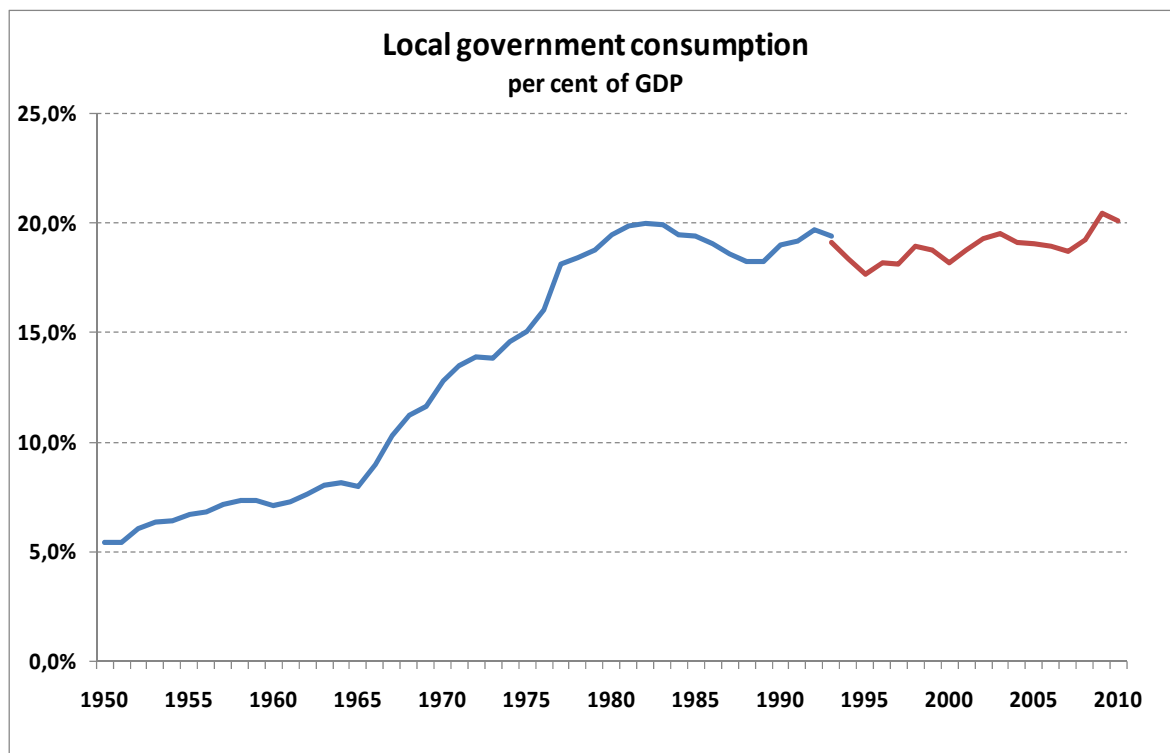
Source : Institut SKI.

La progression observée de façon générale dans les taux de satisfaction enregistrés par les différentes agences de l'État s'explique par **le retentissement médiatique important des enquêtes de satisfaction réalisées par l'institut SKI**, qui mettent ainsi sous pression les différentes agences. **Le projet de l'institut SKI pour les années 2012-2014 consiste en l'individualisation des résultats des municipalités**, laquelle devrait permettre d'attirer l'attention sur les collectivités offrant les services de moins bonne qualité, et de faire ainsi augmenter la qualité globale des services municipaux.

3. Redéfinition des missions, du périmètre et de l'organisation de l'État

Avec la mise en place de l'État providence suédois depuis la fin des années 1950, **la plupart des compétences en matière sociale (santé, éducation, aide sociale) ont été confiées aux collectivités territoriales entre 1960 et 1980**, conduisant à une hausse très forte de la part de la dépense publique locale dans le PIB, celle-ci étant passé de 7 % en 1960 à 20 % en 1980, soit presque un triplement de la part des collectivités locales.

Graphique 17 : Évolution de la part de la dépense publique locale dans le PIB depuis 1950



Source : Swedish association of local authorities and regions (SALAR).

S'agissant de l'État lui-même, après avoir mis en place à partir des années 1980, un processus volontariste de délocalisation de certains services ou agences dans les villes moyennes, ainsi qu'une vague importante de privatisation dans les années 1990, **la décennie 2000-2010 a été marquée par la volonté de poursuivre la diminution du nombre d'agences**. Cette réorganisation de l'État s'est opérée dans une logique de rationalisation des compétences, de lutte contre les redondances entre services et d'uniformisation de la qualité des prestations de services publics sur le territoire. Dans le même temps, ont été développées des réflexions relatives à l'amélioration des mécanismes de gouvernance des agences, ainsi qu'au développement de la mutualisation des fonctions support.

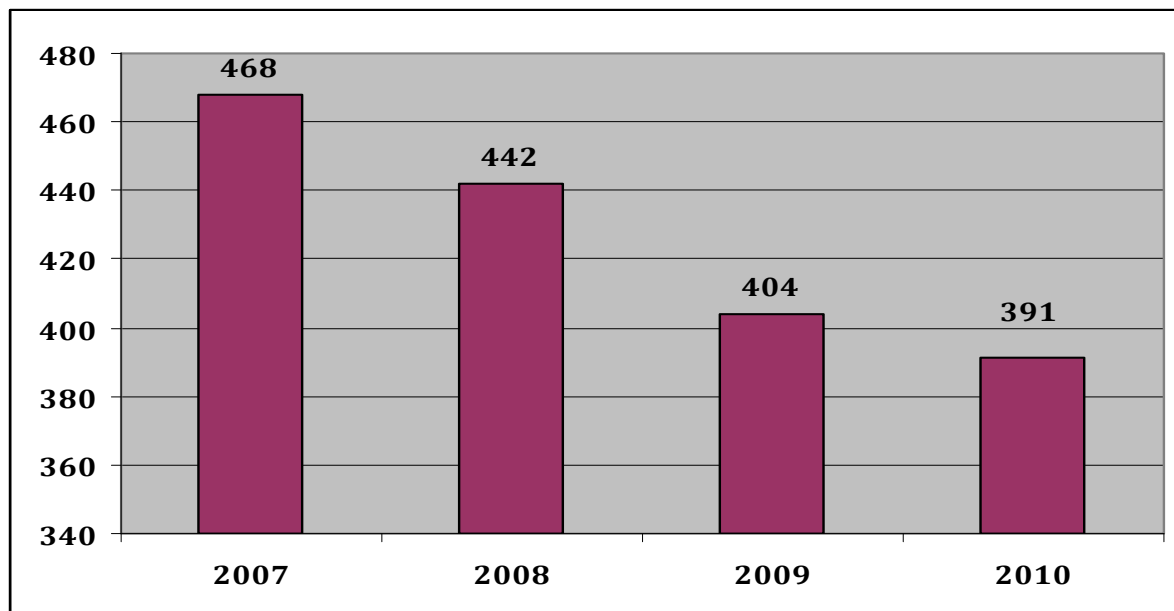
Par ailleurs, de nouveaux transferts de compétence de l'État vers les régions ont été mis en place depuis 2006 tandis que des critiques se sont fait jour relativement aux pratiques d'externalisation de certains missions ou fonction support vers des acteurs privés.

3.1. Des mesures de réorganisation à périmètre constant de l'État ont été entreprises ou accélérées depuis 2006 afin de rationaliser le fonctionnement de l'administration, avec une diminution importante du nombre d'agences et le développement des pratiques de mutualisation

3.1.1. La réorganisation de l'administration centrale, autour d'agences moins nombreuses et plus centralisées, a permis une diminution du nombre d'agences de plus de 60 % par rapport à la décennie précédente

Si le mouvement des diminutions du nombre d'agences n'est pas nouveau, **le nombre d'agences passant de 1 394 en 1990 à 536 en 2007, soit une diminution de plus de 60 %²⁰, ce mouvement a été accéléré depuis l'arrivée du gouvernement de centre-droit au pouvoir en 2006, le nombre d'agences ayant encore été réduit de 77 (cf. graphique) par fusion des agences en charge de la même politique publique sur le territoire.**

Graphique 18 : Évolution du nombre d'agences entre 2007 et 2010



Source : Statskontoret (agence pour la modernisation de l'État).

Ce chantier de rationalisation a été conduit sur la base du rapport publié en décembre 2006 par une commission d'enquête sous l'égide du ministère des finances, ayant eu pour mission de clarifier les compétences et les responsabilités de chaque agence, en supprimant les doublons et chevauchements, en vue d'une optimisation et d'une spécialisation des services de chacun avec l'objectif de rendre l'organisation administrative suédoise plus efficace.

²⁰ Il s'agit, pour l'essentiel, de regroupement d'agences et organismes publics pour répondre à une nouvelle logique sectorielle ou bien géographique et non pas d'une vague drastique de suppressions. Ce sont essentiellement les agences de taille très réduite qui ont été supprimées et celles de taille intermédiaire qui ont été regroupées.

Annexe IX

Entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2010, le nombre d'agences a ainsi été réduit de 77, résultant de la fermeture de 105 agences et de la création de 28 nouvelles structures²¹. Ce processus de restructuration/fusions des agences a pris les formes suivantes, avec par exemple :

- ◆ la consolidation de la *Swedish enforcement authority* (supervision des faillites et du crédit) en 2005 ;
- ◆ la fusion des *county labour boards* et du *Swedish labour market administration* pour former, en 2007, le *Swedish public employment service* (service public de l'emploi) ;
- ◆ ou encore, en 2008, la réorganisation du cadastre (*National Land Survey*).

L'évolution du nombre d'agences entre 2005 et 2009 a été diversifiée en fonction des différents ministères de tutelle. À titre d'exemple, le ministère de la justice exerce sa tutelle sur 136 agences (187 en 2005), contre 61 pour le ministère des finances (67 en 2005) et seulement 10 pour le ministère de l'emploi en place depuis 2007 (transferts d'agences du ministère des entreprises).

Tableau 9 : Évolution du nombre d'agences sous tutelle des différents ministères depuis 2005

Ministères	2005	2006	2007	2008	2009
Justice	187	149	142	142	136
Finances	67	56	57	59	61
Éducation	102	102	66	61	55
Culture et sports	-	-	34	34	33
Entreprises, infrastructures et énergie	70	69	27	29	24
Affaires sociales	17	17	16	14	16
Environnement	44	44	40	16	15
Défense	16	16	16	13	12
Affaires étrangères	12	11	11	11	11
Agriculture	18	16	11	10	10
Emploi	-	-	11	10	10
Intégration et égalité des sexes	-	-	13	12	8
Services du Premier ministre/Affaires européennes	3	3	3	3	3
Total	536	483	447	414	394

Source : SER de Stockholm.

Les années 2006-2010 ont vu une forte concentration des principales agences, notamment dans le but de fusionner les agences en charge de la même politique publique sur le territoire. À titre d'exemple, la nouvelle agence d'assurance sociale (*Försäkringskassan*), créée en 2006, a été mise en place en remplacement d'une agence centrale et de 21 agences géographiquement dispersées. Plusieurs autres agences suédoises, telles que l'agence des impôts et l'agence des douanes, ont évolué de façon similaire dans le sens d'une plus grande concentration.

Ces mouvements de concentration et de suppression du niveau régional d'administration ont été mis en place avec deux objectifs :

- ◆ celui de remédier à des inégalités constatées dans la délivrance des services publics par les différentes agences régionales, celles-ci ayant démontré des interprétations ou pratiques différentes s'agissant des conditions à remplir pour bénéficier de prestations sociales. Les régions du nord étaient ainsi réputées accorder les prestations pour les adultes handicapés de façon plus laxiste que les régions du Sud par exemple ;
- ◆ celui de dégager des économies et des gains d'efficacité, basé sur l'hypothèse qu'il est plus efficace de gérer une seule agence nationale, que 22 structures autonomes.

²¹ Cf. [http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/Om %20offentlig %20sektor/Om-offentlig-sektor-6.pdf](http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/Om%20offentlig%20sektor/Om-offentlig-sektor-6.pdf).

Une évaluation réalisée par *Riksrevisionen* en 2010²² relative aux fusions d'agences conduites dans le domaine social conclut que les objectifs d'amélioration de la cohérence et d'uniformité dans la délivrance des services publics n'ont été que partiellement atteints. La mission d'évaluation a plus particulièrement porté sur les trois mouvements de fusions à l'origine de la création de :

- ◆ l'agence de la sécurité sociale (*Social insurance agency*) ;
- ◆ l'agence des impôts (*Tax agency*) ;
- ◆ l'agence en charge des poursuites judiciaires (*Prosecution authority*).

Encadré 16 : Un exemple : l'évaluation de la fusion dans le domaine des assurances sociales

Un des audits de *Riksrevisionen* a porté sur la fusion de 22 structures à l'origine de la création de la nouvelle agence d'assurance sociale (*Försäkringskassan*). L'objectif poursuivi par la fusion était de développer la sécurité juridique relativement à la délivrance des assurances sociales, par le biais d'une interprétation uniforme sur le territoire des règles de droit existantes en la matière. L'agence audit estime que sur ce point les changements organisationnels réalisés n'ont pas entraîné les améliorations attendues :

- d'après *Riksrevisionen*, la fusion n'a pas permis le développement d'une jurisprudence unique relativement aux cotisations, prestations d'assurance sociale et poursuites pénales ;
- des pratiques différentes continuent d'être observées entre les sites, en dépit de la fusion.

Les éléments positifs soulignés par l'étude sont néanmoins :

- une meilleure allocation des ressources entre les différents sites de la nouvelle agence unifiée (la fusion ayant par ailleurs permis la fermeture d'environ 20 bureaux locaux sur un total de 80) ;
- une amélioration globale de la qualité de service, avec une variabilité réduite dans les délais de traitement des cotisations et prestations d'assurances sociales.

L'évaluation a permis de constater :

- ◆ **une amélioration variable de l'uniformité dans la délivrance des services publics**, l'agence de sécurité sociale ayant réussi à diminuer les inégalités de traitement entre régions, de même que l'agence des impôts dans une moindre mesure, tandis qu'aucun progrès en la matière n'a été enregistré par l'agence en charge des poursuites judiciaires ;
- ◆ **en revanche, les objectifs de gains d'efficacité et de flexibilité accrue ont été peu atteints**, une réduction de 2 % des coûts administratifs ayant été constaté dans le cas de l'agence en charge des poursuites judiciaires. De façon générale, *Riksrevisionen* estime que l'opportunité offerte par la fusion de réallocation de ressources humaines a été insuffisamment utilisée par les agences.

S'agissant de l'objectif d'uniformisation des conditions de délivrance des prestations sociales, *Riksrevisionen* estime que les agences ayant fixé des objectifs précis et mis en place des mécanismes d'accompagnement des personnels ont le mieux atteint l'objectif d'accroissement de l'uniformité de traitement des citoyens. L'agence de sécurité sociale a ainsi fixé des objectifs précis, notamment s'agissant des délais de traitement des demandes des individus, et assuré un suivi des délais de traitement des différents bureaux sur le territoire. Des mesures d'accompagnement du changement ont été mises en œuvre, incluant la transmission de directives et l'organisation de formation.

²²<http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/EArchiveItemPage555.aspx?publicationid=2822&order=ZmFsc2U=>

Annexe IX

De façon générale, hormis le cas de l'agence de sécurité sociale, ***Riksrevisionen* estime que ces mouvements de centralisation/fusion d'agences n'ont pas été accompagnés des dispositifs d'évaluation permettant de mesurer *ex ante* les différences de traitement existantes entre les différentes régions, et de vérifier *ex post* l'amélioration de l'uniformité des conditions de délivrance des prestations et services publics.**

L'absence de mesure des inégalités de traitement des citoyens *ex ante*, par les agences ou par le gouvernement, a conduit *Riksrevisionen* à adopter une méthodologie *ad hoc* pour cette évaluation. Les auditeurs ont ainsi examiné, par agence, les conditions de traitement de 400 dossiers avant la réforme, ainsi que 400 dossiers traités en 2009.

Suite aux recommandations de *Riksrevisionen*, le gouvernement a demandé aux agences concernées, à partir de 2011, d'effectuer une évaluation annuelle de la réduction des variations de traitement des citoyens entre les différents bureaux locaux. Le Parlement a par ailleurs demandé au gouvernement de lui remettre un rapport sur la question de l'uniformité de traitement des demandes des citoyens sur le territoire.

3.1.2. La gouvernance des agences a été revue à partir de 2005-2006, permettant une plus grande responsabilisation des gestionnaires

3.1.2.1. Le mode de gouvernance basé sur la responsabilité partagée a été supprimé en 2005, afin d'accroître la redevabilité au sens des agences

Les années 2006-2010 ont par ailleurs été le cadre de réflexions et d'évolutions relatives aux modalités de gouvernance et de pilotage et des agences, afin de favoriser une plus grande responsabilisation des gestionnaires.

Ces réflexions sont intervenues dans un contexte politique particulier marqué par les critiques adressées au gouvernement social-démocrate relatives à l'absence de transparence dans la gestion de l'après tsunami de décembre 2004. La réaction du gouvernement dans la gestion de cette catastrophe naturelle ayant causé la mort de 543 Suédois, a été à l'origine d'une crise politique ayant conduit à deux démissions, celle de Lars Danielsson, proche conseiller du Premier ministre Göran Persson, accusé d'avoir empêché le travail de la commission indépendante mise en place en janvier 2005 pour faire la lumière sur les réactions du gouvernement à cette catastrophe naturelle et celle de la ministre des affaires étrangères, Laila Freivalds.

La difficulté à faire la lumière sur les responsabilités au sein de l'administration suédoise de cette mauvaise gestion de l'information lors de la catastrophe a induit des réflexions destinées à améliorer le mécanisme de responsabilité, notamment dans la gouvernance des agences.

Trois types de mécanismes de responsabilité préexistaient jusqu'en 2005 dans les agences :

- ◆ l'existence d'un directeur général responsable des opérations ;
- ◆ l'endossement de la responsabilité par le conseil d'administration ;
- ◆ le partage de la responsabilité entre le directeur général et le conseil d'administration de l'agence (*board with limited accountability*).

Suite à un rapport de l'agence pour le management public (*Statskontoret*)²³, **le mécanisme de responsabilité partagée a été supprimé**, au profit des deux premiers qui permettent de déterminer de façon plus claire les responsabilités des différents organes. 80 % des agences qui avaient recours au système de responsabilité limitée ont ainsi vu leur mécanisme de responsabilité modifier, au profit d'un accroissement de la responsabilité de leur directeur général, les 20 % restant au profit du conseil d'administration.

3.1.2.2. Le management par les résultats a été modernisé et rendu moins rigide à compter de 2006 dans le but de le rendre moins bureaucratique et plus pertinent

En parallèle de la refonte des mécanismes de responsabilité au sein des agences, des réflexions ont été conduites sur les modalités de pilotage des agences et sur le système de management par la performance, en place depuis le début des années 1990, dans un contexte où de nombreuses critiques se développaient au sujet du management par les résultats :

- ◆ les agences, d'une part, se plaignant de la charge de travail induite par les mécanismes de reddition des comptes et d'évaluation de l'atteinte des objectifs ;
- ◆ les experts et chercheurs en sciences politiques remettant en cause, d'autre part, les théories du principal/agent²⁴ ayant servi de base théorique au développement du modèle suédois de séparation des tâches entre les ministères et les agences.

Dans ce contexte, *Statskontoret* a été chargée par le gouvernement en 2005 de mettre en place un comité pour évaluer le mécanisme de management par les résultats (*performance management*). **Les travaux du comité d'évaluation du management par les résultats ont permis de dégager les conclusions suivantes :**

- ◆ d'une part, **la nécessité de maintenir le système de management par la performance** comme base de la relation entre les ministères et les agences, ce système de gestion ayant fait ses preuves en Suède ;
- ◆ ensuite, le besoin **d'adapter ce système de gestion, afin de le rendre plus flexible et approprié aux différentes agences**, en fonction de leur taille et de leurs compétences ;
- ◆ enfin, la nécessité de **développer les connaissances et formations** relatives au système de management par la performance.

Des évolutions se sont ainsi faites jour suite aux travaux du comité, **le cadre de management par les résultats ayant été revu à compter de 2006 afin de le rendre moins bureaucratique et plus adapté aux différents types d'agence :**

- ◆ **l'obligation qui incombait précédemment à chaque agence de rendre compte annuellement sur une liste de points identiques a été supprimé**, une plus grande liberté étant donnée aux agences pour décider de la forme et du contenu de leur rapport annuel (la seule obligation leur incombant étant celle de rendre compte par rapport aux objectifs fixés l'année précédente) ;
- ◆ le nombre d'indicateurs a été réduit, et spécifié par rapport à l'activité des agences ;

²³ Cf. Myndighetsförordning SFS 2007 :515 (« *Streamlining of structures of the management of agencies* »).

²⁴ La théorie du principal/agent (ou théorie de l'agence) développée par Jensen et Meckling (1976) définit la relation d'agence comme un contrat pour lequel une ou plusieurs personnes (le principal) engage une autre personne (l'agent) pour exécuter en son nom une tâche quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent. La théorie de l'agence tend à montrer que cette configuration contractuelle séparant le contrôle des décisions de gestion de celui des décisions de contrôle est la plus efficiente.

- ◆ le nombre d'indicateurs de réalisation (*output*) est en baisse par rapport aux indicateurs de résultats (*outcome*).

3.1.3. La mutualisation des fonctions support ayant fait ses preuves pour les agences de taille réduite, son approfondissement, ainsi que l'extension de son périmètre, sont actuellement à l'étude

La mutualisation de certaines tâches généralement de nature administrative a pris forme durant les années 1990 avec la création de structures de support mutualisées. On estime que la réduction de plus de 70 % du nombre d'agences appartenant à la sphère de l'État entre 1990 et 2009 a été réalisée notamment grâce à la mutualisation des fonctions supports, à la suppression des agences de taille très réduite et au regroupement de celles de taille intermédiaire.

Si la mutualisation des fonctions support est relativement ancienne en Suède, avec notamment la mise en place d'un ministère administratif servant de support aux autres, la spécialisation de certaines agences dans la fourniture de services pour les autres agences, **des réflexions sont en cours afin de définir le modèle le plus efficace de mutualisation en particulier s'agissant des grandes agences.**

3.1.3.1. La mise en place d'un ministère administratif, servant de support aux autres ministères, est effective depuis 1997

Depuis 1997, les tâches administratives au sein des douze ministères sont en grande partie traitées par une direction de soutien (*Office for administrative affairs*), sorte de « ministère administratif », employant 650 personnes et chargé du suivi des accords cadres pour la fourniture d'équipements ainsi que de la coordination des fonctions comptables, administratives et financières pour l'ensemble des ministères.

Ce ministère administratif s'occupe également de la coordination des questions relatives au personnel et au développement de ses compétences, de l'environnement du travail, des archives et des bibliothèques, du support informatique, des services téléphoniques et de la gestion de l'offre de locaux et bureaux. Il est également chargé du pilotage de la modernisation et des projets de réforme qui concernent les ministères. Ce ministère agit en soutien des services administratifs « allégés » existant au sein de chaque ministère technique.

3.1.3.2. La très grande majorité des agences de taille réduite ont recours, depuis 1989, aux services d'agences spécialisées dans la fourniture de fonctions support

Plusieurs agences se sont progressivement spécialisées dans la fourniture de services comptables et financiers au bénéfice d'autres structures, notamment des agences de taille moyenne ou réduite, lesquelles recourent pour 90 % d'entre elles à ces services mutualisés.

Depuis 1989, les plus petites agences qui n'ont pas les ressources suffisantes (généralement les agences employant moins de 40 personnes), ni les compétences, peuvent en effet se faire aider pour leurs fonctions support par l'agence *Kammarkollegiet*. Cette dernière a en effet créé un service de soutien administratif spécialisé dans les questions juridiques, administratives et de gestion au profit des petites agences²⁵, permettant à celles-ci de se consacrer pleinement aux tâches stratégiques qui leur sont confiées par les ministères techniques.

²⁵ Cf. http://www.kammarkollegiet.se/eng/kk_english.html.

Les services administratifs dont la réalisation peut être confiée à *Kammarkollegiet* sont les suivants :

- ◆ services comptables ;
- ◆ paiement et comptabilité de la paie ;
- ◆ gestion du système de facturation électronique.

90 % des agences employant moins de 40 personnes ont ainsi recours aux services de support de *Kammarkollegiet*. On dénombre par ailleurs 40 agences ayant recours à l'ensemble des services offerts par *Kammarkollegiet*.

Les services de l'agence sont également accessibles à l'ensemble des agences, sans considération de taille. Les services de paie et de facturation électronique sont ainsi utilisés respectivement par 36 % et 32 % des agences suédoises. **Au total, ce sont donc 110 agences suédoises (près de 40 % de l'ensemble des agences) qui bénéficient de services de soutien, sous une forme ou une autre, de l'agence *Kammarkollegiet* :**

- ◆ 40 à 50 agences (plus de 15 % des agences suédoises) bénéficient d'un support pour les tâches administratives et financières, comme la préparation du rapport annuel par exemple ;
- ◆ plus de 80 agences (environ 25 % des agences suédoises) ont confié la gestion des salaires de leurs employés à *Kammarkollegiet* (cela concerne actuellement au total 4 000 agents, soit plus de 2 % des agents de l'État).

Si la satisfaction des agences vis-à-vis des services délivrés par *Kammarkollegiet* n'est pas mesurée par l'agence, les interlocuteurs rencontrés au sein de cette structure ont fait part de leur volonté d'adresser à leurs clients, à partir d'avril 2011, des questionnaires destinés à mesurer leur satisfaction sur les services fournis, ainsi qu'à identifier leurs besoins futurs.

Encadré 17 : Organisation de l'agence de mutualisation *Kammarkollegiet*

Pour mener à bien ses missions, l'agence *Kammarkollegiet* dispose d'un service de support spécifique composé de 45 agents experts (contre 25 agents en 1995), qui mettent leur savoir-faire au service des agences. Parmi ces experts, on dénombre :

- une trentaine d'agents travaillant dans des domaines qui rentrent dans le cadre de fonction support mutualisé (*shared services*) ;
- une quinzaine de consultants techniques.

Plus concrètement, une vingtaine d'agents de *Kammarkollegiet* occupent la fonction de « directeur financier/administratif » pour le compte d'une ou de plusieurs agences nationales qui ont décidé d'externaliser ses tâches financières et administratives.

Une majorité de ces agents ont initialement été formés dans l'une des deux agences d'audit suédoise que sont ESV (sous tutelle du ministère des Finances) et *Riksrevision* (sous tutelle du Parlement).

Pour les agences qui ne souhaitent pas externaliser les tâches financières et administratives, mais qui ont besoin d'expertise en interne, l'agence de support *Kammarkollegiet* propose des formules de détachement de ses agents pour une période déterminée. À l'heure actuelle cinq agents-experts de *Kammarkollegiet* occupent des postes de « directeurs financiers/administratifs » en intérim dans une agence suédoise.

D'un point de vue financier, les recettes de l'activité de support de *Kammarkollegiet* représentent environ 3 M€ par an. Les services qui rentrent dans le cadre des fonctions de support partagé (*shared services*) sont généralement facturés sur la base d'un tarif fixe, alors que les services de consulting sont facturés selon un tarif horaire.

Il convient de noter, enfin, que d'autres agences suédoises proposent des formules qui s'apparentent à du support ou à de la mutualisation de certains services. Ainsi, l'agence chargée de la gestion publique (*Statskontoret*) s'occupe, à titre d'exemple, des fonctions de formation et d'éducation des agents de l'État. *Statskontoret* doit également analyser, de manière rétrospective, le fonctionnement de l'administration et proposer le cas échéant des pistes d'amélioration ou de réforme.

3.1.3.3. Si la mutualisation des fonctions support au sein des plus grandes agences a pris très tôt des formes internes, des réflexions sont en cours afin de mutualiser les centres de services partagés des plus grandes agences

S'agissant des plus grandes agences, les études menées par le Professeur Frank Ulbrich de la *Stockholm School of Economics (Handelshögskolan)* depuis 2003 montrent que les agences suédoises, au début des années 1990, ont avant tout mis l'accent sur l'amélioration de la productivité et de l'efficacité de leur fonctionnement à travers des réformes de nature organisationnelle (*Business process reengineering - BPR*) portant sur la réduction des coûts, l'amélioration de la flexibilité et la qualité des services proposés.

Dans cette optique, les efforts ont surtout porté sur le perfectionnement des processus de qualité selon les différentes méthodes reconnues au niveau international²⁶, pour *in fine* à l'issue de cette même décennie, s'interroger sur les possibilités de développement des pratiques de mutualisation des fonctions supports.

La source d'inspiration a été les grandes multinationales qui mettaient d'ores et déjà en œuvre ces méthodes, 80 % des entreprises classées dans le *Fortune 500*²⁷ à la fin des années 1990 utilisant des centres de services partagé.

Le renforcement de la mutualisation des fonctions supports (mise en place de *shared service center*), notamment en matière de technologies de l'information et de la communication, entre les agences nationales, est par ailleurs considéré comme un facteur de développement de l'administration électronique.

Dans ce contexte, les plus grandes agences nationales, telles que la police nationale, l'agence des impôts (cf. encadré) et l'agence de la sécurité sociale, ont développé une mutualisation des fonction support prenant le plus souvent une forme interne, avec la mise en place de structures spécialisées en matière de gestion des ressources humaines et de gestion administrative et financière effectuant une partie importante de ces fonctions au profit de l'ensemble de l'agence.

Un réseau regroupant, entre autres, l'agence pour l'emploi, l'agence des impôts, l'agence de la sécurité sociale, l'agences des routes, l'agence nationale de l'aviation civile, la police nationale, l'agence de l'armement, l'agence de la cartographie et du cadastre, a ainsi été rée à l'automne 2006 avec pour objectif d'échanger sur des expériences de mutualisation. Les agences se réunissent ainsi dans le cadre de groupes de travail plusieurs fois par an, afin d'échanger sur le développement de structures de support en interne de chaque administration (regroupement des tâches support dans une structure spécifique, direction d'achat unique, etc.).

Selon des chiffres officiels de 2007, les différentes structures internes spécialisées effectuent environ 17 % des traitements des factures et 40 % de la gestion des salaires de l'État dans son ensemble.

²⁶ Méthodes TQM (*Total Quality Management*), Juste à temps (*Just-in-time*), processus de certification ISO, méthodes QM (*Quality management*) et BRM (*Business process management*).

²⁷ *Fortune 500* est le nom d'un classement annuel, réalisé par le magazine *Fortune*, des 500 premières entreprises mondiales en fonction de l'importance de leur chiffre d'affaires.

Annexe IX

Les études menées en Suède considèrent que ce type de structures spécialisées doit compter au moins 50 employés pour être en mesure de fonctionner de manière efficace.

Encadré 18 : Mutualisation de fonctions support au sein de certaines agences – l'exemple de l'agence des impôts

L'agence des impôts a centralisé sa gestion administrative en 2003 dans une de ses filiales régionales qui sert désormais de support pour les tâches administratives et financières pour l'ensemble de l'agence :

- l'entité traite actuellement les salaires de 13 500 employés de l'agence ;
- elle s'occupe du règlement de plus de 200 000 factures par an ;
- elle assiste la direction de l'agence de l'impôt pour ce qui est de la préparation de son rapport annuel.

Le centre de support administratif de l'agence des impôts suédois fournit également, contre rémunération, ce type de prestations à d'autres agences nationales telles que l'agence des recouvrements forcés.

La rationalisation et la spécialisation des services administratifs et de gestion des ressources humaines au sein d'une même entité aurait permis de faire des gains substantiels, puisque l'effectif de ces services est passé de 137 personnes (60 personnes pour la gestion des salaires et 77 personnes pour la gestion financière) en décembre 2003 (juste avant la réforme) à seulement 57 personnes fin 2005 (29 personnes pour la gestion des salaires et 27 pour les tâches financières), soit une économie de 80 postes.

L'introduction des systèmes d'information comptables Agresso et Palasso, développés à l'origine par l'agence financière ESV, pour l'ensemble de l'État, explique une partie de l'amélioration de la productivité qui a permis de réaliser ces économies de personnels importantes.

Le modèle de l'agence des impôts a été suivi par d'autres agences, comme la police nationale qui a également créé une filiale spécifique dédiée aux activités support administratif et financier pour les 21 sièges régionaux. La même organisation a également été adoptée dans plusieurs autres grandes agences du pays telles que l'agence de la sécurité sociale et l'agence de l'emploi.

Toutefois, au-delà de ces formes de mutualisation interne, une réflexion est en cours afin de déterminer le modèle le plus efficace de fourniture de fonctions support pour les plus grandes agences (cf. ci-dessous).

Au final, si l'on tient compte des services support proposés par l'agence *Kammarkollegiet* aux petites agences ainsi que du développement de pratiques de mutualisation au sein des grandes agences, on estime que jusqu'à 40 % des agences de l'État bénéficient de mutualisation de fonction support.

3.1.3.4. Le gouvernement a décidé de créer au 1^{er} janvier 2012 une nouvelle agence chargée de centraliser les activités liées aux marchés publics, afin de dégager des économies d'échelle plus importantes, la centralisation des marchés ne concernant à la date de la mission que 8 % des marchés publics

À la date de la mission, deux mécanismes concurrents sont à l'œuvre en Suède s'agissant de la mise en place de contrats cadre unifiés pour les marchés publics ou de la centralisation des achats :

- ♦ d'une part, **le gouvernement a confié, depuis le 1^{er} janvier 2011, à l'agence *Kammarkollegiet* la responsabilité d'unifier la rédaction des contrats cadres et la centralisation des marchés** (en lieu et place de onze agences auparavant) ;
- ♦ d'autre part, et dans le même temps, **le gouvernement suédois a demandé en mai 2010 à l'agence en charge de la modernisation de l'État (*Statskontoret*) d'étudier la mise en place d'une nouvelle agence** pour coordonner et centraliser les activités liées aux appels d'offres publics.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, l'agence *Kammarkollegiet*, est ainsi chargée, sous la tutelle du ministère des finances de coordonner la rédaction des contrats cadres pour l'ensemble des marchés publics de l'État, ainsi que les contrats cadre concernant les achats de matériel informatiques pour l'ensemble du secteur public, dont les autorités locales (cette dernière mission étant opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2009). La coopération entre l'État et les autorités locales a notamment pour objectif de favoriser l'interopérabilité de systèmes informatiques au sein de l'administration publique. On compte ainsi 260 municipalités ayant recours à l'agence pour la passation des marchés publics informatiques.

Au total, la centralisation des achats publics par *Kammarkollegiet* porte sur environ 50 différents types d'équipements (équipements bureautiques et informatiques, voitures, fournitures de bureau, billets d'avion, etc.).

Le recours à *Kammarkollegiet* pour la passation des marchés ne s'impose aux agences que si les contrats types correspondant à l'achat du bien ont déjà été passés par *Kammarkollegiet*. Si le contrat n'existe pas pour le bien recherché, ou si les agences peuvent acquérir un bien pour un prix inférieur à celui proposé par l'agence en charge de la centralisation des marchés, elles sont dans ces cas libres de passer leur propre marché. Il n'existe néanmoins pas de mécanisme de sanction des agences ayant contourné sans motif autorisé l'agence centralisant des marchés. **À ce stade, le budget global des achats effectués de façon centralisée s'élève à près de 700 M€, soit 8 % du montant des achats de l'État.**

Les avantages de la centralisation des achats sont les suivants :

- ◆ l'effet de levier obtenu par l'agence en charge de centraliser les achats lui permet de négocier des prix inférieur à ceux du marché d'environ 10 %²⁸ ;
- ◆ les petites agences peuvent ainsi bénéficier de biens et services au même prix que les structures les plus importantes ;
- ◆ en ce qui concerne les marchés informatiques, l'économie totale estimée (pour les agences et les municipalités ayant recours à l'agence) est comprise dans une fourchette de 80 M€ à 120 M€ par an.

Si *Kammarkollegiet* s'est ainsi vue confier cette mission par le gouvernement au 1^{er} janvier 2011, ce dernier a dans le même temps demandé à l'agence en charge de la modernisation de l'État (*Statskontoret*) d'étudier la mise en place d'une nouvelle agence pour coordonner et centraliser les activités liées aux appels d'offres publics, afin de remédier aux faiblesses du système suédois en la matière.

En effet, selon un récent rapport réalisé par *Statskontoret*²⁹, les activités étatiques ayant trait aux marchés publics offrent une image mitigée. Les acteurs impliqués proposant des activités de support dans le domaine des appels d'offres publics (diverses agences et entreprises, des fournisseurs, etc.) sont très nombreux, ce qui induit des conséquences négatives, à la fois en visibilité et en efficacité, et avec dans certains cas des chevauchements d'activités.

La création d'une agence spécialisée sur les appels d'offres publics vise à rendre les marchés publics plus efficaces, en apportant plus de visibilité, de clarté et de cohérence concernant les activités de soutien et d'achat.

Par conséquent, le gouvernement a chargé *Statskontoret* d'identifier les acteurs étatiques impliqués dans les activités liées aux marchés publics d'analyser les avantages et les inconvénients de la mise en place d'une structure unique qui serait chargée de centraliser et de coordonner toutes ces activités.

²⁸ Estimation *Kammarkollegiet* réalisée sur la base d'études de cas.

²⁹ Cf. <http://www.statskontoret.se/in-english/publications/2010/a-new-public-procurement-authority-201023/>.

La centralisation des activités de soutien aux marchés publics au sein d'une même agence devrait permettre à l'État :

- ◆ de disposer d'un **niveau d'expertise élevé** dans les marchés publics ;
- ◆ de **réaliser des économies d'échelle** ;
- ◆ de **créer de bonnes conditions pour le développement et l'amélioration des marchés publics**, par la réduction du problème de la fragmentation des activités et des acteurs impliqués, conduisant ainsi à une plus grande efficacité ;
- ◆ de disposer d'un **meilleur suivi des marchés**, permettant de recueillir des informations telles que l'ampleur des achats effectués par le gouvernement, identifier les fournisseurs de biens et/ou services, des informations sur les types d'achats effectués, réaliser une ventilation des achats par catégorie de produits ;
- ◆ **d'augmenter à terme**, grâce aux informations fournies par les enquêtes statistiques, les **compétences existantes liées aux marchés publics** et en développer de nouvelles.

Toutefois, l'agence suédoise pour la modernisation de l'État soulève certaines difficultés, qui pourraient apparaître avec la mise en place d'une agence centralisée des appels d'offres publics. Elle redoute en particulier une baisse d'intérêt relative à la dimension environnementale dans les appels d'offres publics, ainsi que la diminution du nombre d'experts en matière d'environnement et d'innovation dans les administrations.

Par ailleurs, en dépit de la création d'une agence centralisant les activités liées aux marchés publics, *Statskontoret* insiste sur le fait que la clarté des rôles ne peut jamais être réellement atteinte. En effet, d'une part, une agence centralisée ne peut en aucun cas prendre en charge tous les types d'activités, d'autre part certaines activités peuvent moins bien s'intégrer à l'ensemble, comme par exemple la coordination d'achats publics et le soutien à d'autres marchés.

3.2. Des transferts de missions de l'État vers certains territoires régionaux ont été organisés à partir de 2006, tandis que s'accroissent les phénomènes d'externalisation de la production des services publics aux acteurs privés

3.2.1. Certains territoires régionaux se sont vus confiés à partir de 2006 des missions appartenant autrefois à l'État, créant ainsi des compétences dissymétriques entre les comtés et les régions

La décennie 2000-2010 a été le cadre, à la fois d'un mouvement de centralisation de l'État avec la suppression progressive des agences régionales indépendantes (cf. *supra*), et d'un mouvement de décentralisation concernant certains territoires, les régions.

Le niveau régional compte, depuis le 1^{er} janvier 2011, 20 circonscriptions :

- ◆ seize comtés ;
- ◆ quatre régions (issues de la fusion de plusieurs comtés).

La distinction entre ces deux types d'autorités locales a été établie en 1999, deux régions (Västra Götaland et Skåne) s'étant alors vue transférer, à titre expérimental dans un premier temps, des compétences de l'État.

Depuis 2006, en plus des compétences traditionnelles des comtés (santé et transports publics principalement), les régions assurent ainsi les responsabilités qui sont celles des préfectures dans les comtés, à savoir :

- ◆ la définition d'une stratégie pour le développement régional ;
- ◆ la mise en œuvre de certaines actions de soutien aux entreprises ;
- ◆ la gestion des fonds structurels européens.

Ces transferts de compétence, réalisés à la demande des régions qui revendiquaient une plus grande autonomie, engendrent ainsi une situation asymétrique entre les différents types de circonscriptions existant au niveau régional.

Un comité du Parlement travaille depuis 2008 sur la **possibilité d'accorder les mêmes compétences aux comtés, qui seraient alors fusionnés pour former entre cinq et sept régions supplémentaires**. Ce projet, soutenu par l'association des collectivités locales (*Swedish association of local authorities and regions*), permettrait en effet de rétablir une symétrie entre les différents territoires et de créer des niveaux d'administration ayant la taille critique suffisante à l'exercice de nouvelles missions.

Deux obstacles ralentissent néanmoins la création de ces nouvelles régions, et la mise en place des transferts de compétences liés :

- ◆ d'une part, la réticence du gouvernement de voir émerger des régions avec un poids politique trop fort et la volonté de maintenir les compétences des préfectures en matière de développement économique ;
- ◆ d'autre part, l'absence d'accord entre les comtés et des municipalités sur la carte des futures régions.

3.2.2. L'État, comme les municipalités, ont accru le recours au secteur privé que ce soit pour l'externalisation de fonctions support ou la délivrance de certains services sociaux, sans que l'efficacité de ce mode de gestion ne soit toujours démontrée

Le recours au secteur privé a été fortement développé au cours de la décennie 2000-2010, dans des domaines différents en fonction des niveaux administratifs :

- ◆ **s'agissant des ministères et agences**, les pratiques d'externalisation concernent principalement les fonctions support, avec un **coût global annuel de pour les agences estimé entre 20 à 25 milliards d'euros, sans que les décisions d'externalisation ne soient toujours basées sur des analyses coûts/avantages détaillées** (cf. point 3.3.2.1) ;
- ◆ **s'agissant des municipalités**, le recours au secteur privé a été multiplié par deux au cours de la décennie, et concerne principalement la délivrance de services dans le domaine de l'éducation et des soins aux personnes âgées, pour lesquels le recours au secteur privé a permis de réaliser des économies, avec toutefois des résultats variables en termes de qualité de services (cf. point 3.3.2.2).

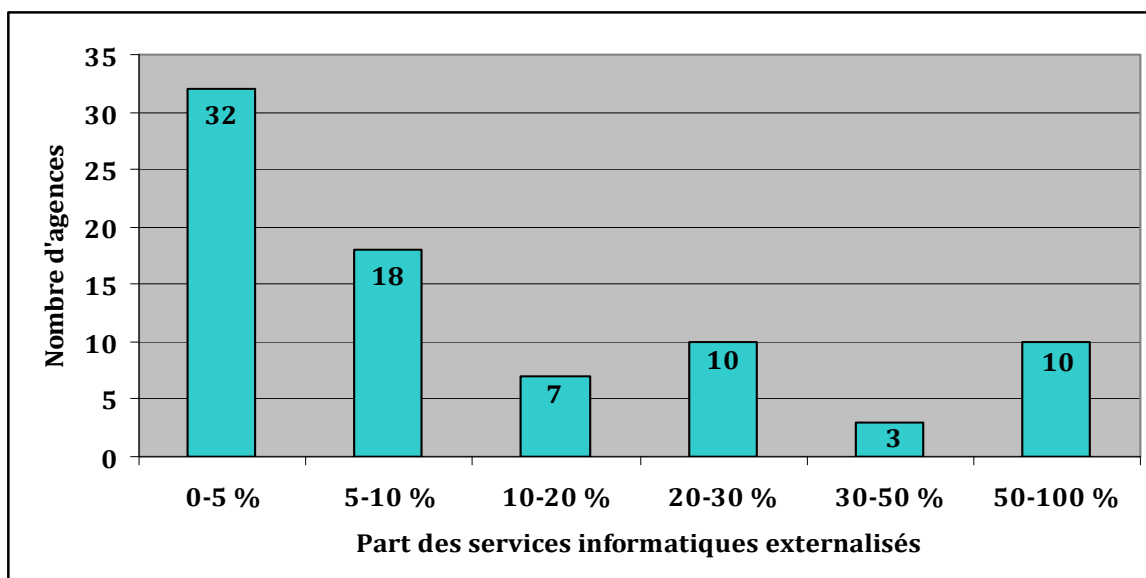
3.2.2.1. L'externalisation de fonctions support, notamment les services informatiques, concerne un nombre important d'agences, même si la part des services externalisés est très variable entre agences, de même que la qualité des analyses sous-tendant ces décisions d'externalisation

L'autonomie étendue dont bénéficient les agences suédoises explique l'absence de mise en cohérence des stratégies et des politiques d'externalisation. Il n'existe, par exemple, aucun bilan officiel sur l'impact financier des opérations d'externalisation.

Les agences suédoises bénéficient d'une large autonomie pour mettre en œuvre des projets d'externalisation ou des accords de financement spécifiques, tant qu'ils ne dépassent pas les cadres financiers qui leur ont été fixés. Les décisions d'externalisation ne résultent ainsi pas d'une stratégie globale avec des critères établis, mais plutôt d'initiatives prises par les différentes agences.

Au sein des agences nationales, l'externalisation des services informatiques et d'autres fonctions de support sont relativement courantes³⁰, même si la part des services externalisés varie beaucoup entre les agences (cf. graphique).

Graphique 19 : Part des services informatiques externalisés sur un échantillon de 80 agences nationales en 2010



Source : Riksrevisionen.

L'externalisation des services informatiques est facilitée grâce aux contrats-cadres que négocie l'agence *Kammarkollegiet* pour le compte de l'ensemble des agences suédoises. Selon des estimations officielles, les économies réalisées grâce à ces contrats-cadres dépassent 100 M€ par an³¹. Les grands fournisseurs de services informatiques (TietoEnator, WM-data/Logica, HIQ, etc.) estiment par ailleurs que la clientèle du secteur public représente plus de 25 % de leur chiffre d'affaires.

³⁰ Cf. audit réalisé par Riksrevisionen,

http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/OpenDocument_556.aspx?documentid=7324.

³¹ Source : Kammarkollegiet.

Un rapport de l'agence d'audit *Riksrevisionen* publié le 12 janvier 2011 relatif à l'évaluation des pratiques d'externalisation des services informatiques par les agences estime que le coût global annuel de l'externalisation pour les agences nationales représente entre 20 à 25 milliards d'euros. Le rapport souligne par ailleurs, que si l'externalisation peut être un moyen de rationaliser les opérations, la plupart des agences ayant fait le choix de l'externalisation ne l'ont pas fait sur la base d'une analyse suffisante des coûts/avantages de cette solution. D'après *Riksrevisionen*, ce défaut d'analyse provient, dans la majeure partie des cas, d'une absence de compétences suffisantes dans les agences relativement aux marchés publics.

En outre, **le concept de partenariat public-privé (PPP) se développe peu à peu**, mais il n'y a pas actuellement d'analyse globale de ce sujet en Suède, ni de ses effets sur les effectifs de l'administration. Les projets PPP au niveau de l'État restent très rares, le plus significatif étant le projet BOT « Arlanda Express », train rapide qui assure la liaison entre le centre de Stockholm et l'aéroport international de la ville. Parmi les projets potentiels, on note quelques projets routiers, notamment pour des autoroutes.

Si la construction de liaisons autoroutières en faisant appel à des PPP est envisagée, en général, le recours à des montages de ce type n'est pas considéré comme un axe de développement spécifique. Ainsi, les PPP se sont surtout développés dans le domaine des transports publics et au niveau des collectivités locales, sous forme de concessions attribuées par les autorités régionales à des opérateurs publics ou privés. Des services d'entretien et de gestion du chauffage des hôpitaux de Stockholm ont été transférés à des intérêts privés, mais il s'agit plus d'externalisation que de PPP.

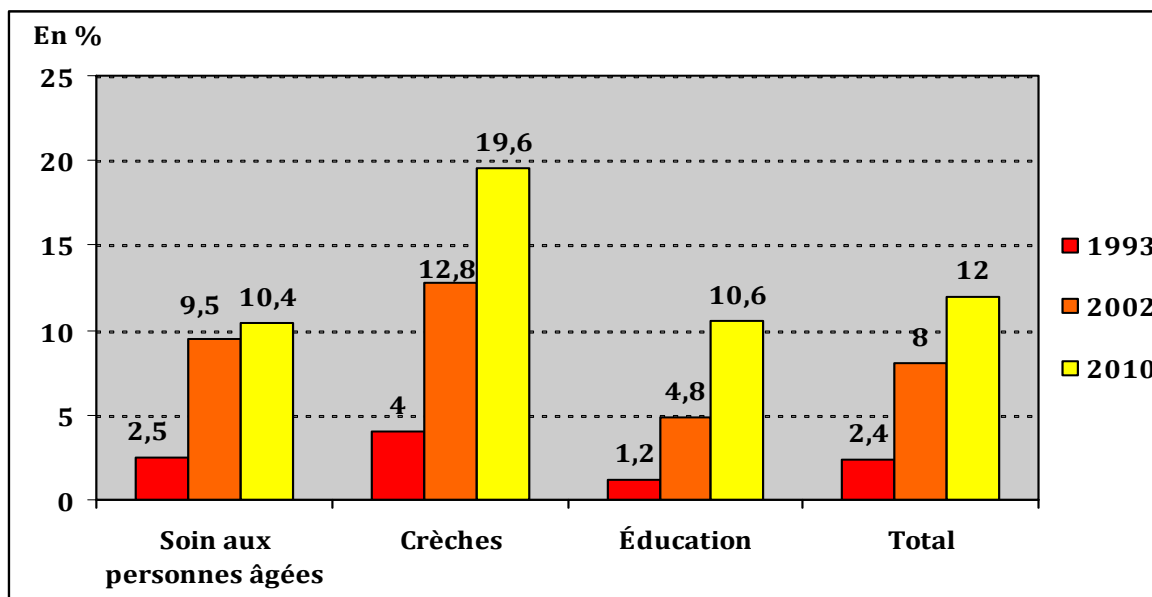
3.2.2.2. *La part des services externalisés par les collectivités a été multipliée par deux entre 2000 et 2010, avec un recours au privé particulièrement accru dans le domaine de l'éducation et des soins aux personnes âgées, même si les premiers éléments de bilan font apparaître des résultats contrastés en matière de qualité de services*

La loi de 1992 relative aux municipalités ayant donné à ces dernières la possibilité de recourir au secteur privé pour la production de services, on a observé depuis lors une augmentation du recours à des entreprises privées dans certains secteurs en particulier, la fourniture de services restant néanmoins financée par les municipalités.

On observe ainsi une multiplication par environ cinq du recours à des entreprises privées sur des missions de service public entre 1993 et 2010, la part total de ces derniers dans la production des services d'éducation et de soins aux personnes âgées s'élevant à 12 % en 2010 (cf. graphique).

Il convient de noter néanmoins qu'il existe une forte dispersion entre les municipalités s'agissant de la part de services dont la production est confiée au secteur privé, notamment en fonction de la taille de ces autorités locales, les plus importantes étant celles qui recourent le plus fréquemment à des producteurs privés.

Graphique 20 : Évolution de la part de l'emploi privé dans la délivrance des services sociaux financés par les municipalités (1993-2010)

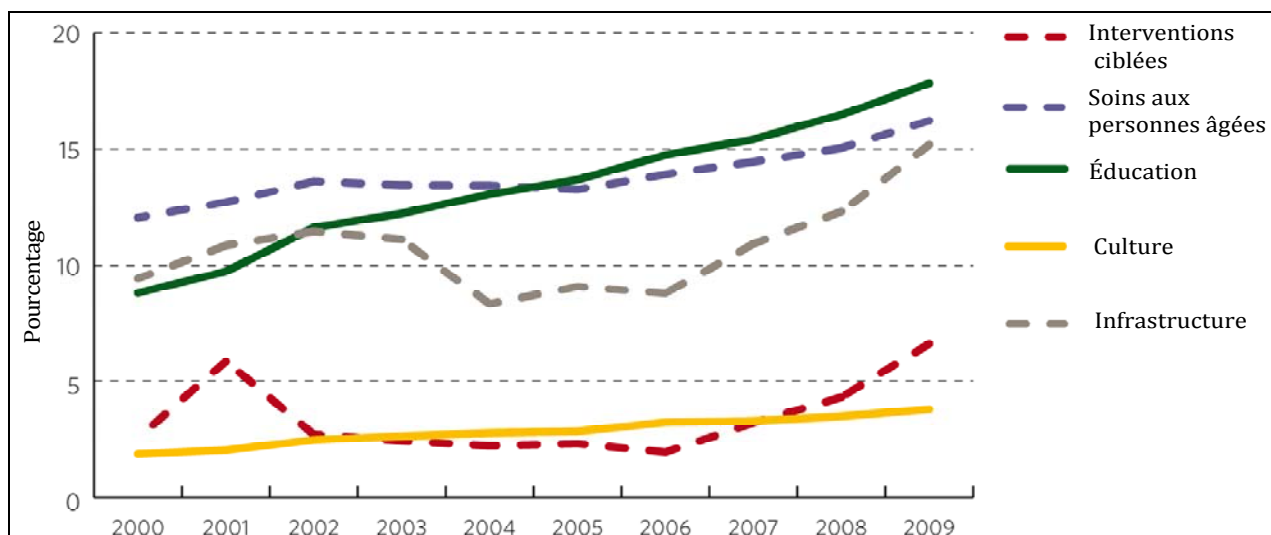


Source : SNS (centre for business and policy studies).

Les principaux secteurs dans lesquels le recours au privé a été effectué depuis le début des années 2000 sont les suivants (cf. graphique ci-dessous) :

- ◆ éducation (crèches, écoles primaires et écoles maternelles) ;
- ◆ santé ;
- ◆ services et soins aux personnes âgées ;
- ◆ infrastructures.

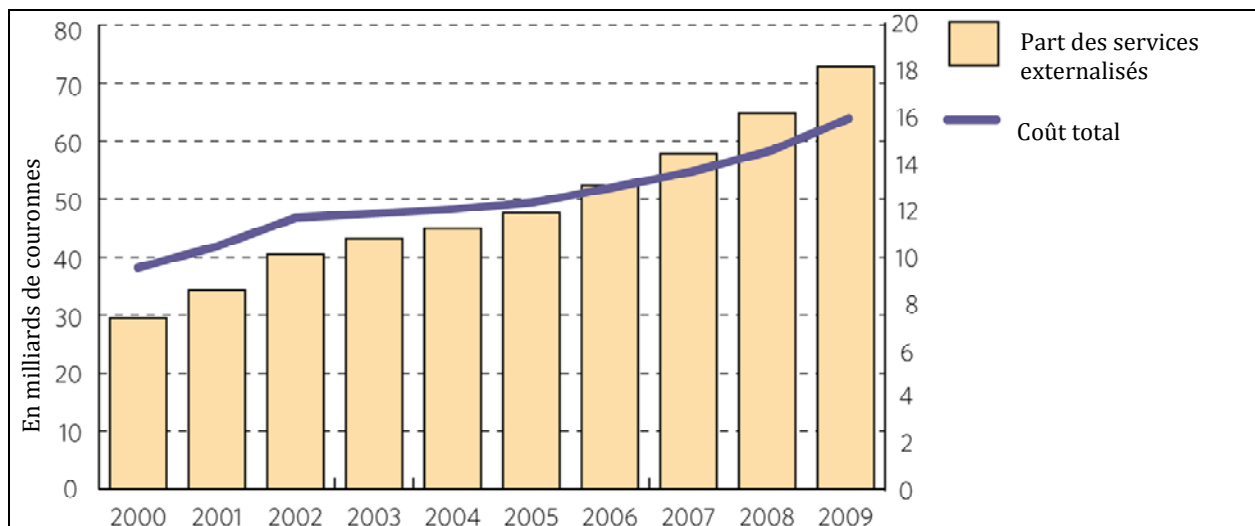
Graphique 21 : Évolution de la part de la production confiée au secteur privé par types de services (2000-2010)



Source : Swedish association of local authorities and regions (SALAR).

Si l'on observe ainsi une forte croissance du recours au secteur privé dans la délivrance des services publics municipaux, il convient de noter toutefois que le coût total des services externalisés par les municipalités a cru moins vite (passant de 40 Mds de couronnes en 2000 à 60 Mds en 2008, soit une progression de 50 %) que la part des services externalisés passant de 8 à 16 % en 2008, soit une progression de 100 %.

Graphique 22 : Évolution de la part des services municipaux dont la production est confiée au secteur privé (2000-2010)



Source : Swedish association of local authorities and regions (SALAR).

Une étude en cours de finalisation réalisée par le think tank SNS (*centre for business and policy study*) sur la privatisation des services sociaux montre par ailleurs une évolution du profil des acteurs privés impliqués dans la fourniture des services sociaux pour le compte des municipalités :

- ◆ au début du processus de privatisation, la majeure partie des acteurs était composée d'associations, notamment dans les domaines périscolaires et scolaires ;
- ◆ tandis qu'en 2010, près de trois quarts des acteurs privés impliqués sont des structures à but lucratif. Dans le domaine des soins aux personnes âgées par exemple, trois entreprises majeures se partagent ainsi le marché en Suède, l'une d'elle appartenant à un fonds d'investissement.

Une revue des études existantes réalisée par SNS montre que **peu d'éléments sont disponibles pour évaluer l'impact de ces privatisations sur la qualité des services publics**. Les études disponibles permettent néanmoins de tirer des conclusions mitigées :

- ◆ **s'agissant du secteur de l'éducation**, s'il ne semble pas y avoir de preuve de la détérioration de la qualité du service, les études ne permettent pas de conclure non plus en une qualité accrue des écoles privées sur les écoles publiques ;
- ◆ **le recours au secteur privé dans le domaine de l'accompagnement des chômeurs**, rendu possible depuis 2007 (« job coaches »), semble en revanche produire des résultats moins satisfaisants selon le think tank SNS, beaucoup d'accompagnateurs privés n'étant restés dans leurs fonctions qu'une ou deux années.

Annexe IX

En revanche, le centre SNS a mis en évidence, dans le domaine scolaire, une certaine inflation du coût des services publics corrélée aux mouvements de privatisation, liée à une surcapacité des écoles publiques du fait du départ de certains élèves vers les écoles privés, et à la nécessité de renforcer les contrôles des inspections d'académie vis-à-vis des écoles privés. Une nouvelle agence en charge des inspections académiques a ainsi été mise en place en 2006, afin de vérifier la conformité aux programmes nationaux des enseignements délivrés au sein des écoles privées.

4. Évolutions des effectifs et de la masse salariale de la sphère publique

Après avoir connu des évolutions importantes entre 1990 et 1995, le nombre des effectifs publics, comme la masse salariale rapportée au PIB, connaissent en Suède, depuis 1995, une très grande stabilité.

Au cours de la décennie 1990-2000, l'ensemble du secteur public a vu ses effectifs diminuer de près d'un quart (-23 %), avec une profonde évolution de la répartition structurelle de l'emploi public durant la dernière décennie³² :

- ◆ l'État a réduit ses effectifs d'environ 40 %, ceux-ci étant passé de 335 000 en 1990 à 218 100 en 2000 ;
- ◆ tandis que les emplois dans l'administration locale n'ont diminué que de 14 %, avec toutefois des tendances contrastées entre régions (ou comtés) et communes, les premières affichant une forte baisse (-46 %), là où les secondes connaissent une augmentation de +4 %.

Entre 2000 et 2010, on observe en revanche une relative stabilité du nombre global d'agents publics tous employeurs confondus (+2 % d'agents publics entre 2000 et 2010, cf. tableau ci-dessous), reflétant :

- ◆ une stabilité du nombre d'agents publics employés par l'État en 2000 et 2010 (autour de 218 000 agents) ;
- ◆ une croissance des effectifs des collectivités locales de 12 % sur la période (avec une augmentation du nombre d'agents employés de respectivement 9 % pour les communes et 22 % pour les régions), correspondant aux transferts de compétences intervenus sur la période, notamment à destination des régions (cf. *supra*) ;
- ◆ une diminution des effectifs des entreprises publiques de près de 45 % entre 2000 et 2010, du fait des privatisations intervenues sur la période (cf. *infra*).

**Tableau 10 : Évolution des effectifs dans la sphère publique entre 2000 et 2010
(en milliers de personnes)**

Structures	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
État	218,4	202,1	202,4	213,1	213,5	226,6	229,9	224,0	219,4	218,6	218,1
Collectivités locales	975,3	986,1	996,9	1 005,9	1 004,9	1 013,2	1 040,3	ND	ND	ND	1 093,0
dont											
-communes ;	757,2	747,6	780,9	782,2	776,5	783,5	805,5				826,0
- régions	218,1	218,5	216,0	223,7	228,4	229,7	234,8				267,0
Entreprises publiques ou semi-publiques appartenant à l'État	202,0	201,1	199,0	199,3	189,1	181,7	177,1	ND	ND	ND	113,0
Total	1 395,8	1 389,3	1 389,3	1 418,3	1 407,5	1 421,5	1 447,3	ND	ND	ND	1 424,1

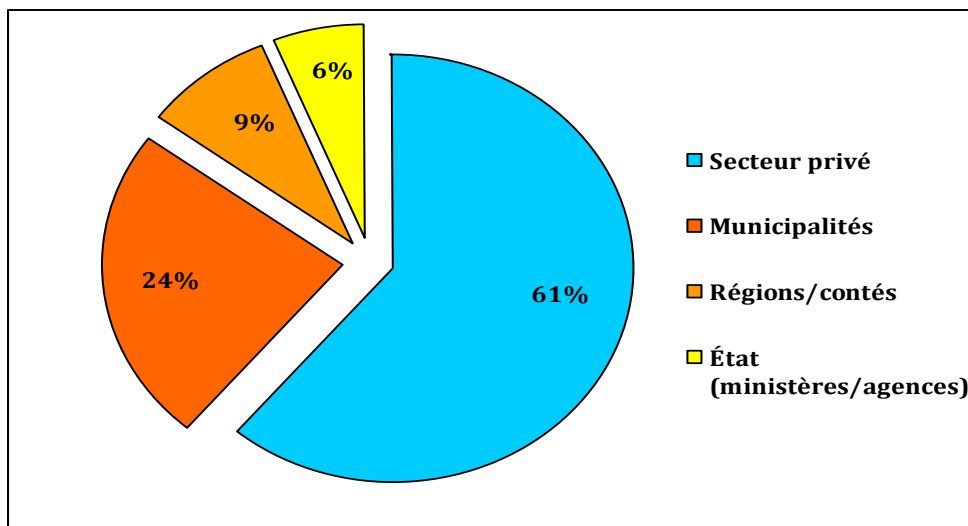
Source : OCDE. ND : non disponible.

³² *Arbetsgivarverket (Agence des employeurs de l'État).*

Les effectifs globaux du secteur public atteignent 1,3 million de personnes en 2010 (hors entreprises publiques/semi-publiques³³), soit 39 % de la population active âgée de 20 à 65 ans. Ils se répartissent comme suit (cf. graphique ci-dessous) :

- ◆ environ **33 % de la population active travaille dans les collectivités locales**, répartis entre 24 % pour les 290 municipalités et 9 % dans les 20 régions ;
- ◆ près de **6 % au sein de l'État**, composé des ministères, des agences nationales et du réseau territorial des 20 préfectures.

Graphique 23 : Répartition de la population active suédoise entre les différents secteurs (en 2010)



Source : Arbetgivverket (Agence des employeurs de l'État).

4.1. Les effectifs de l'État ont connu une baisse significative au début des années 1990, avant de se stabiliser au cours de la décennie 2000-2010 autour de 218 000 personnes, soit 6 % de la population active suédoise

Après avoir connu une forte baisse entre 1990-1995, les effectifs de l'État passant de 355 000 personnes en 1990 (soit 8,5 % de la population active) à 220 000 personnes en 1995 (soit 6 % de la population active), due pour l'essentiel à la transformation entre 1992 et 1994 d'anciens monopoles³⁴ en sociétés anonymes de droit privé, les effectifs de l'État sont demeurés quasiment stables depuis 1995.

Si l'on exclut le changement de statut des entreprises publiques, la réduction des effectifs de l'État s'est donc limitée à environ 10 000 emplois en 20 ans, dont plus d'un tiers s'explique par la séparation de l'Église et de l'État en 2000 (3 400 emplois).

³³ La catégorie des entreprises publiques (qui représente, en 2010, 4 % de la population active) est comptabilisée depuis 2001 dans le secteur privé puisqu'une large majorité des entreprises publiques ont acquis le statut de sociétés anonymes, actives dans des secteurs ouverts à la concurrence. Ce fut le cas notamment de Statens Vattenfall en 1992 (devenu Vattenfall AB, homologue suédois d'EDF), Televerket en 1993 (devenu TeleiaSonera AB, homologue suédois de France Telecom) ainsi que de Postverket en 1994 (devenu Posten AB, homologue de La Poste).

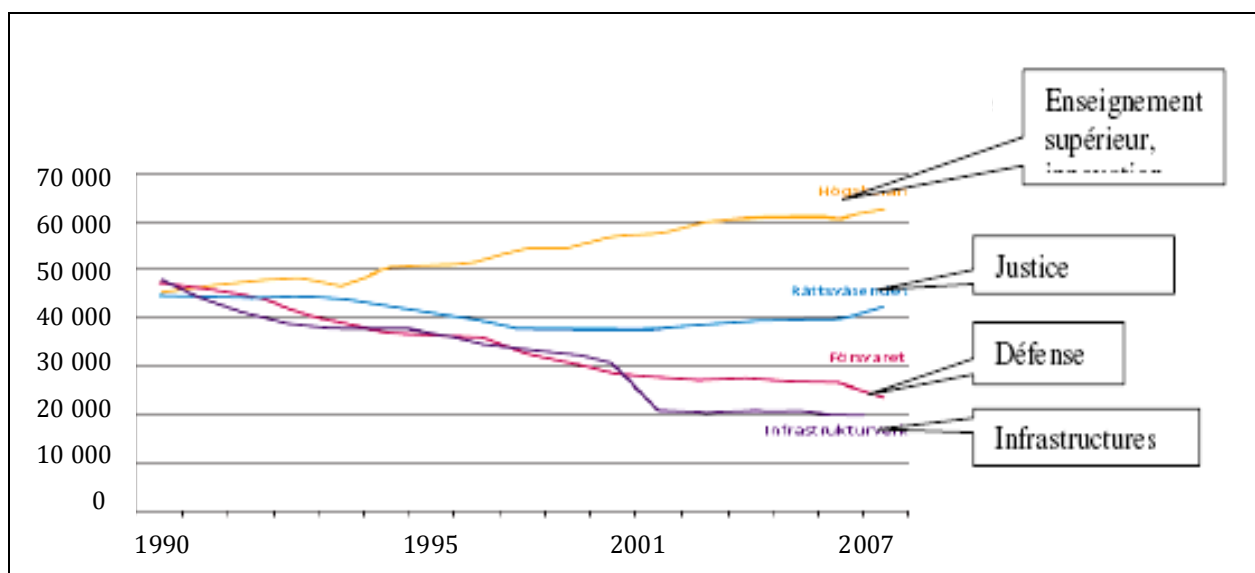
³⁴ Électricité, Poste, Télécoms, Chemins de fer...

Annexe IX

Si l'on observe une certaine stabilité de l'emploi public étatique en général depuis 1995, **il existe néanmoins de fortes disparités dans les évolutions des effectifs en fonction des secteurs de politiques publiques :**

- ◆ **le secteur de la défense** a été le plus touché par les baisses d'effectifs dans la fonction publique, passant de plus de 45 000 personnes en 1990 à environ 25 000 agents en 2007 ;
- ◆ tandis que la baisse apparente des effectifs dans le domaine des infrastructures tient surtout à la transformation de certains monopoles en sociétés anonymes au début des années 2000 (-12 000 postes depuis 2000) ;
- ◆ le secteur ayant connu la plus forte expansion en termes d'emplois dans le secteur public est celui de l'enseignement supérieur (+18 000 emplois entre 1990 et 2007), avec notamment une forte expansion des employés dans les instituts d'enseignement supérieur et, dans une moindre mesure, les universités traditionnelles.

Graphique 24 : Disparités sectorielles d'évolution des effectifs de l'État (1990-2007)



Source : OCDE.

Depuis 2007, on observe toutefois une légère hausse des effectifs de l'administration centrale (de 4 639 agents en 2007 à 4 856 en 2009), qui s'explique par les recrutements liés à la charge de travail accrue en raison de la présidence suédoise de l'Union européenne au 2^{ème} semestre 2009.

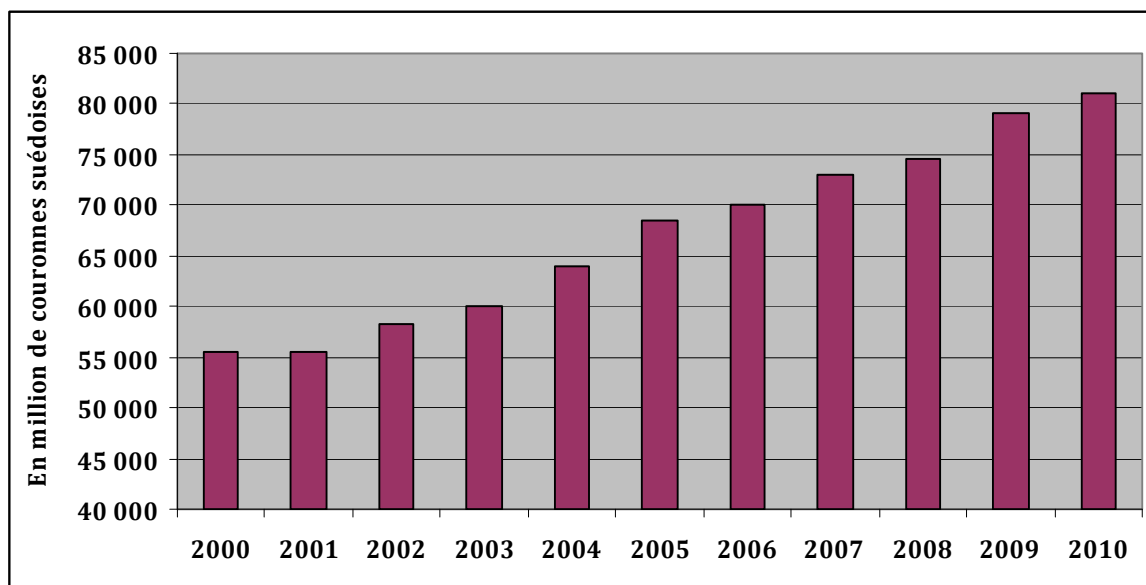
Du fait de la bonne tenue de l'économie suédoise, **il est à noter qu'aucun plan de réduction des effectifs publics n'a été décidé par le gouvernement dans le cadre du budget triennal 2011-2013.**

S'agissant de la masse salariale, l'agence des services employeurs de l'administration suédoise (*Arbetsgivarverket*) estime que la masse salariale des employés de l'État³⁵ est passée de 43,4 Mds SEK en 1995 (4,7 Mds € et 2,4 % du PIB) à 51,5 Mds en 2000 (5,6 Mds € et 2,3 % du PIB) puis à 81,1 Mds en 2007 (8,4 Mds € et 2,2 % du PIB).

³⁵ Salaires mensuels avant impôts, mais excluant les charges patronales.

Cette relative stabilité du niveau de la masse salariale en pourcentage du PIB (autour de 2,3 % du PIB), en dépit du niveau quasi inchangé des effectifs en dix ans, tient à la forte corrélation entre la progression des salaires publics et l'évolution du PIB (de 3 à 4 % en moyenne annuelle), un mécanisme d'alignement des salaires publics sur les salaires privés et les gains de productivité enregistrés dans le privé (secteur des services) ayant été mis en place en 1994.

Graphique 25 : Évolution de la masse salariale pour les employés de l'État



Source : Arbetsgivarverket (agence des employeurs de l'État).

La formule retenue pour l'alignement de la croissance des salaires publics sur l'augmentation des salaires privés, étant tenue compte des hausses de productivité s'exprime de la façon suivante :

$$\text{Taux de variation de la masse salariale de l'État} = \frac{(1 + \text{taux d'augmentation des salaires nominaux négociés avec les syndicats})}{(1 + \text{taux d'augmentation de la productivité dans le secteur privé des services})}$$

Ce mécanisme qui permet de réguler ainsi l'enveloppe globale de la masse salariale de l'État a permis de limiter la progression de la masse salariale rapportée au PIB.

4.2. Les collectivités territoriales ont accru de 12 % leurs effectifs entre 2000-2010, le niveau régional accusant les progressions les plus importantes (+22 %), du fait des transferts de compétences intervenus au profit des régions

La période 2000-2010 est caractérisée par une augmentation de l'emploi public local, concernant à la fois les communes et les régions, qui s'explique, dans le cas des régions, par les transferts de compétences intervenus au cours de la décennie 2000-2010.

Les effectifs des collectivités locales (communes et régions) sont passés de 975 000 personnes en 2000 à 1 093 000 personnes en 2010, soit une progression de 12 %, la progression des effectifs des régions étant supérieure (+22 %) à celle des effectifs communaux (+9 %).

Les communes représentent plus de 75 % des effectifs des collectivités locales. Cette répartition de l'emploi local s'explique par le transfert de la compétence en matière de soins aux personnes âgées des comtés vers les communes entre 1992 et 1993. 55 % des agents communaux travaillent dans le secteur social et de la santé, 22 % dans l'enseignement. 79 % des employés communaux sont des femmes dont un bon nombre exerce à temps partiel.

S'agissant des régions, plus de 82 % des effectifs dépendant des conseils généraux relèvent du secteur de la santé. Le projet de réforme visant à ramener le nombre de régions de 20 à 10 seulement d'ici quelques années pour obtenir des effets d'échelle et pour mieux garantir une qualité du service public pourrait avoir un impact sur les emplois de ce secteur.

4.3. L'emploi des entreprises publiques ou semi-publiques connaît une baisse significative depuis 1992 du fait de vagues successives de privatisation jusqu'au début de l'année 2011

Les effectifs des entreprises publiques ou semi-publiques sont en diminution constante depuis 1995, cette diminution étant accélérée depuis 2007 en raison de la mise en œuvre d'un programme de privatisations comprenant six entreprises de taille relativement importante.

Les effectifs des entreprises publiques sont ainsi passés de plus de 200 000 personnes au début des années 2000 à 190 000 personnes en 2004 puis à 177 000 personnes fin 2006. Avec la mise en place du deuxième programme de privatisation, les effectifs sont passés à moins de 170 000 en 2008, après les privatisations d'OMX (holding des places financières nordiques) et de Vin&Sprit, ancien monopole d'importation et de production de vins et spiritueux, et à **113 000 personnes en février 2011**, après la privatisation de la banque Nordea intervenue le 3 février 2011. **La diminution des effectifs de la sphère des entreprises publiques et semi-publiques est de 45 % par rapport au niveau de l'an 2000.**

L'annonce de la fusion de la Poste suédoise (100 % publique) avec son homologue danoise Post Danmark, avec pour objectif une introduction en bourse d'ici trois à cinq ans, pourrait amener un nouvel allègement du poids du secteur public dans l'économie suédoise. En effet, la Poste suédoise reste, en dépit des nombreux programmes de restructurations menés depuis l'ouverture à la concurrence du secteur en 1993, l'un des principaux employeurs suédois avec plus de 33 000 salariés (contre 45 000 environ avant le changement de statut et les programmes de restructurations). Dans cette hypothèse, les effectifs des entreprises publiques et semi-publiques seraient limités à 80 000 emplois environ contre 202 000 emplois en l'an 2000, soit une baisse de plus de 60 %.

PIECES JOINTES

- Liste des personnes rencontrées**
- Liste des sigles**

Liste des personnes rencontrées

1. État

1.1. Ministères

1.1.1. Ministère des affaires sociales

Thomas Palsson, directeur du service chargé de l'administration gouvernementale et du développement de la gestion publique

Lena Westin, conseiller technique, représentante de la Suède sur les questions de modernisation à l'OCDE

Oskar Thorslund, conseiller technique

1.1.2. Ministère des entreprises, des communications et de l'énergie

Sofia Hercules, chef de la direction de la simplification administrative

Åsa Talamo, chargée de mission à la direction de la simplification administrative

Elisabeth Kristensson, chargée de mission à la direction de la simplification administrative

1.2. Agences

1.2.1. Ekonomistyrningsverket (Agence de la gestion financière et comptable)

Bo Strömberg, chef du service pour le développement de l'efficacité du soutien administratif

1.2.2. Kammarkollegiet (Agence spécialisée pour la gestion des fonctions support des agences de moins de 40 employés)

Anne Kystenstierna, directrice de la communication

Laurence Brännström, conseiller

Hans Sunström, juriste

1.2.3. Statskontoret (Agence nationale de la modernisation de l'État)

Petter Kockums-Persson, chef de bureau

1.2.4. Arbetsgivarverket (Agence des employeurs de l'État)

Göran Ekström, directeur général

Per Stengarg, conseiller

Robert Cloarec, conseiller

Åke Fagrell, chargé de mission, statisticien

1.2.5. E-délégation

Mats Sjöstrand, directeur général, ancien directeur général de l'agence nationale des impôts

Claes Thagemark, directeur administratif

Johan Bålman, juriste

Eva Sartorius, coordinatrice de projet

Mårten Janerud, chargé de mission

Dano Costouvsqi, coordonateur international

2. Collectivités territoriales

Stefan Ackerby, chef du service économique de la fédération des collectivités locales (*Sveriges kommuner och landsting*), ancien sous-directeur du ministère des finances

3. Acteurs politiques et sociaux-économiques

3.1. Cour des comptes (*Riksrevisionen*)

Philippe Joly, sous-directeur de l'audit

Eva Lindblom, sous-directeur

Qaisar Mahmood, chef du bureau chargé de la gestion publique

Klara Denckert, auditrice

3.2. Think tank

Laura Hartman, directrice du service recherche et analyse du think tank SNS, membre du Conseil d'analyse économique du gouvernement

3.3. Syndicats

Roger Mörtvik, chef du service économique de TCO (confédération syndicale des employés de bureau)

Roger Syrén, chercheur de la branche ST (branche spécialisée de TCO pour les employés publics)

3.4. Institut SKI (*Svenskt Kvalitetsindex*)

Johan Parmler, directeur général

Olof Widmark, analyste

3.5. Chambre de commerce de Stockholm

Fredrik Sand, responsable du rapport sur l'évaluation de l'administration électronique

3.6. Personnalités qualifiées

Ole Settergren, directeur du service chargé de l'analyse et des prévisions au sein de l'agence nationale des retraites

Gunnar Wetterberg économiste en chef du syndicat SACO (confédération des diplômés de l'enseignement supérieur), ancien diplomate, ancien sous-directeur du ministère des finances et ancien économiste de la Fédération des collectivités locales

Liste des sigles

BEI	Banque européenne d'investissement
E-ID	Certificat d'identification électronique
ESV	<i>Ekonomistyrningsverket</i> (agence de la gestion comptable et financière)
GaaG	<i>Government at a glance</i> (panorama des administrations publiques)
LO	<i>Landsorganisationen i Sverige</i> (confédération syndicale de Suède)
PPP	Partenariat public privé
SALAR	<i>Swedish association of local authorities and regions</i> (Association des collectivités locales et régionales)
SACO	<i>Sveriges akademikers centralorganisation</i> (confédération suédoise des associations professionnelles)
SCB	Agence suédoise des statistiques
SER	Service économique régional
SEK	Couronnes suédoises
SKI	<i>Svenskt Kvalitetsindex</i> (institut de mesure de la qualité)
SNS	<i>Centre for business and policy study</i>
TCO	<i>Tjänstemännens centralorganisation</i> (confédération suédoise des employés professionnels)
TDS	<i>Tulldatasystemet</i> (plateforme des douanes suédoises)
TVV	<i>Tillväxtverket</i> (agence pour la croissance régionale)

ANNEXE X

Les programmes Simplex de simplification administrative et d'e-administration au Portugal

SOMMAIRE

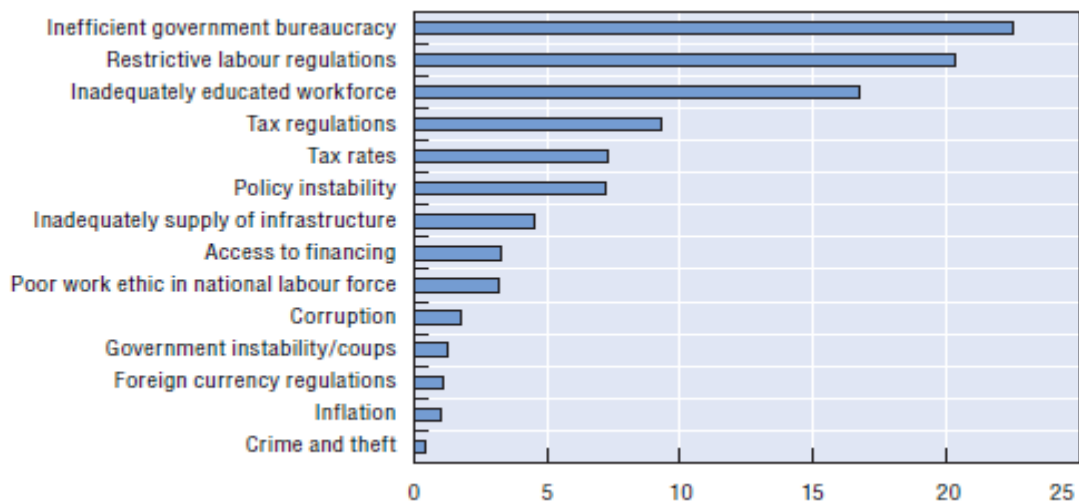
INTRODUCTION.....	1
1. SIMPLEX : CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISE EN ŒUVRE.....	2
1.1. Les raisons de la mise en œuvre	2
1.2. Le contexte de la mise en œuvre.....	4
1.3. Les objectifs de SIMPLEX	5
2. MISE EN ŒUVRE ET DESCRIPTION DU PROJET	6
2.1. Un programme géré au niveau ministériel.....	6
2.2. Un programme qui fait l'objet d'une double consultation	6
2.3. Une approche en deux temps : simplifications <i>ex-ante</i> et <i>ex-post</i>	7
2.4. Quelques exemples de mesures	8
3. PROLONGEMENT DU PROJET	9
4. PRINCIPALES DIFFICULTES RENCONTREES	10
5. BILAN DE L'EXPERIENCE	11
5.1. Bilans annuels effectués par le gouvernement	11
5.2. Bilan de 2008 effectué par l'OCDE	12
5.3. Bilan global et prolongement.....	12
CONCLUSION.....	14

Introduction

En 2008, une étude réalisée par le Forum économique mondial¹ a tenté, pour chacune des grandes économies de la planète, d'identifier les principaux problèmes auxquelles elles étaient confrontées pour améliorer leur compétitivité. L'objectif était de révéler les freins pesant sur chaque pays afin de l'inciter à engager les actions nécessaires pour les corriger et libérer ainsi le potentiel de croissance de l'État en question.

L'étude, portant sur les années 2007 et 2008, fut notamment réalisée pour le Portugal et publiée en 2008 : ses résultats révèlent que le principal problème du pays n'est pas lié à des facteurs purement économiques ou financiers tels ses taux d'imposition, les difficultés d'accès à des financements ou encore l'inflation, mais principalement à « l'inefficience de sa bureaucratie gouvernementale » (cf. graphique 1 ci-dessous), loin devant d'autres facteurs que l'on pouvait imaginer plus contraignants sur la compétitivité du pays.

Graphique 1 : Etude du Forum économique mondial présentant les principaux problèmes du Portugal et pesant sur sa compétitivité internationale



Source : World Economic Forum : "Global Competitiveness Index 2007-2008"

Si le Portugal avait déjà mis en œuvre certaines mesures (notamment à travers le développement des nouvelles technologies de l'information) pour remédier à ce problème, l'étude de 2008 du Forum économique n'en attestait pas moins de **la nécessité d'engager des réformes majeures pour lutter contre les éventuelles lourdeurs administratives** pesant sur sa compétitivité et son économie.

L'étude du Forum économique mondial légitime donc pleinement le choix du Portugal de développer depuis 2006 des programmes de simplification et de modernisation de l'administration : les programmes « Simplex ».

¹ World Economic Forum : "Global Competitiveness report", 2008".

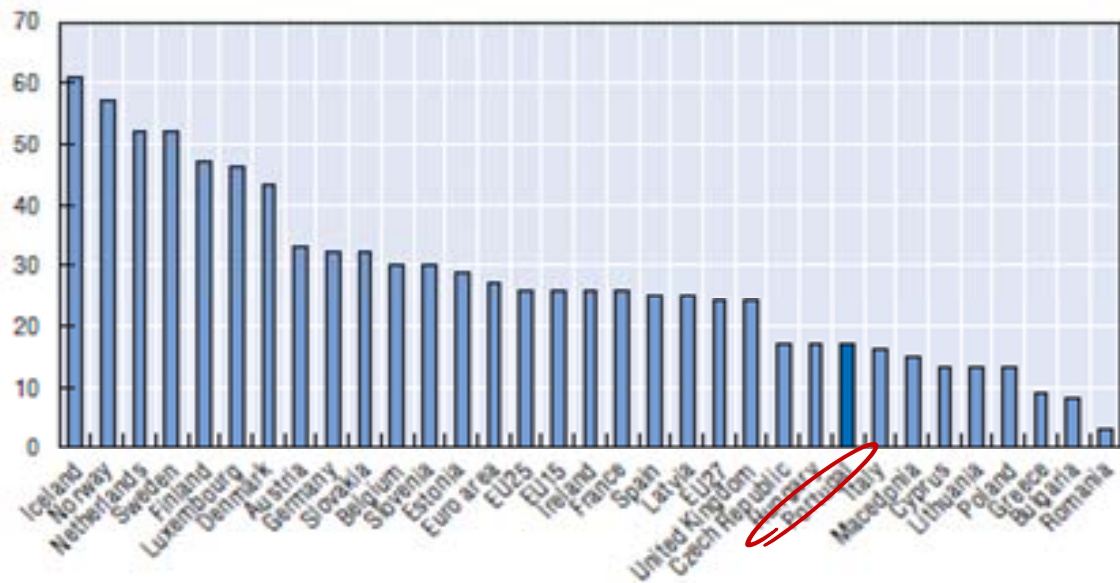
1. SIMPLEX : contexte et objectifs de la mise en œuvre

1.1. Les raisons de la mise en œuvre

SIMPLEX est le terme générique désignant les différents programmes portugais de simplification administrative et d'administration électronique lancés par le gouvernement en 2006. **Plusieurs raisons expliquent le souhait du gouvernement de lancer ces vastes programmes de modernisation de l'administration :**

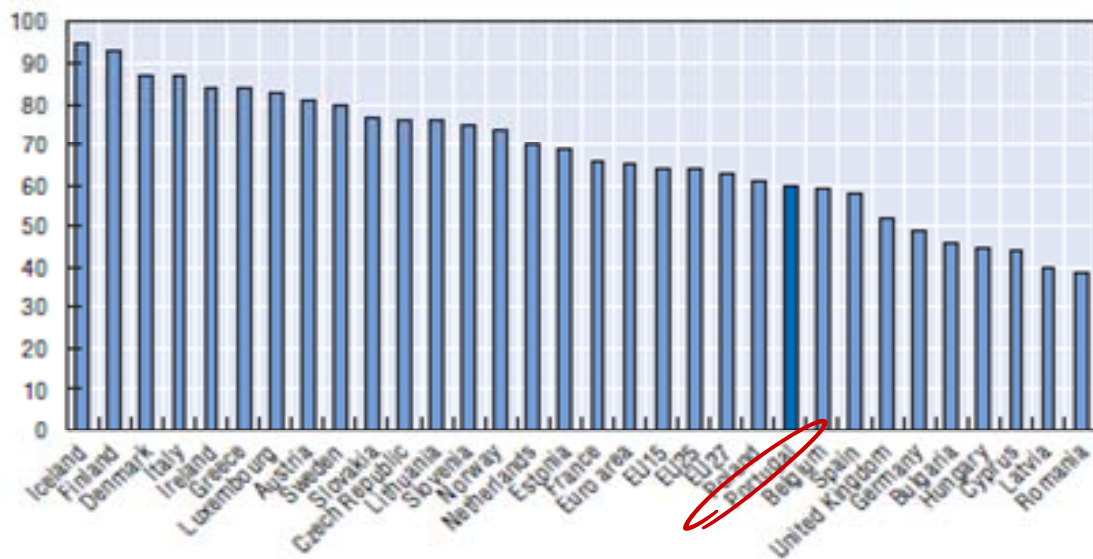
- ♦ tout d'abord, **le classement relativement faible du Portugal dans plusieurs études comparatives**, à l'échelle internationale, notamment en matière d'e-gouvernement (cf. graphiques 2 et 3 ci-dessous) ;

Graphique 2 : Utilisation de l'e-gouvernement par les citoyens dans les pays de l'UE



Source : OCDE d'après les données d'EUROSTAT, 2006.

Graphique 3 : Utilisation de l'e-gouvernement par les entreprises dans les pays de l'UE



Source : OCDE d'après les données d'EUROSTAT, 2006.

Annexe X

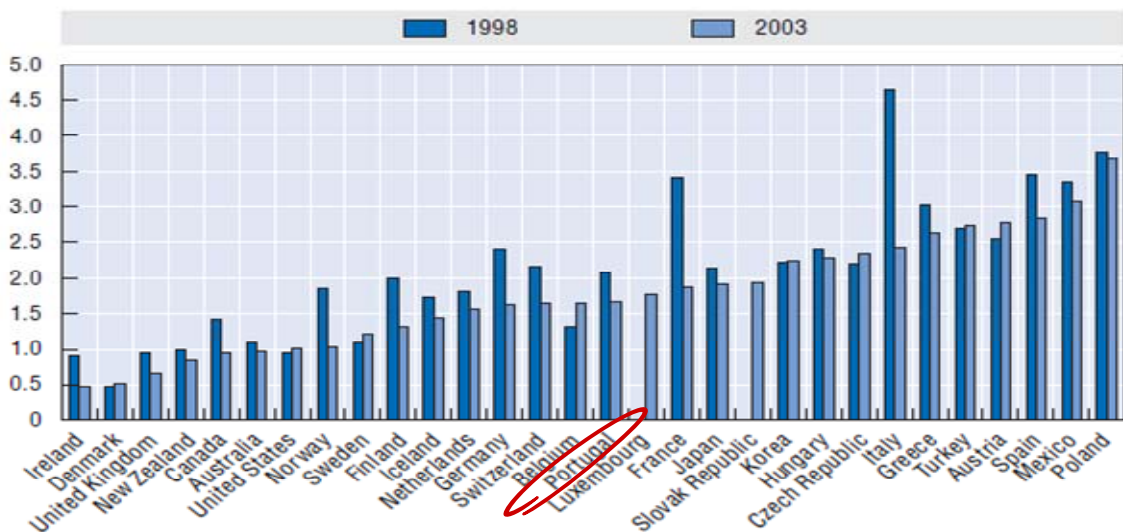
Sur chacun des graphiques précédents, **la place du Portugal concernant le développement et l'utilisation de l'e-gouvernement est en-deçà de la moyenne de l'Union européenne** : outre les pays nordiques où le développement de l'e-gouvernement atteint un niveau très élevé, le Portugal se situe derrière les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Autriche ou la France pour l'utilisation de l'e-gouvernement par les citoyens, et relativement éloigné des standards d'utilisation de l'e-gouvernement par les entreprises dans des pays au poids économique proche tels que l'Irlande, la Grèce ou la République tchèque.

Le lancement des programmes Simples a également été motivé par :

- ♦ d'une part, la volonté clairement affichée du pays **d'atteindre les objectifs de croissance économique et de création d'emplois fixés par l'Union européenne** dans le cadre de l'Agenda de Lisbonne ;
- ♦ d'autre part, et en lien direct avec le point précédent, la prise de conscience des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux de **la nécessité d'engager une vaste réforme du secteur public afin de le rendre plus productif** et plus proche des besoins du public et des entreprises.

En effet, différentes études de benchmarking sur la compétitivité internationale, réalisées en 2005² et 2007³ et relatives notamment à la facilité à monter une start-up ou à développer une activité économique, avaient **démontré un certain retard du Portugal pour créer des conditions propices aux entreprises**, soulignant la nécessité d'améliorer les performances du secteur public pour lever les freins à l'implantation et au développement des entreprises (cf. graphiques 4 et 5 ci-dessous)

Graphique 4 : Classement des pays de l'OCDE en fonction de la difficulté à créer sa start-up et évolution entre 1998 et 2003



Source : Conway, P., V. Janod, and G. Nicoletti (2005) in "Product Market Regulation in OECD Countries, 1998 to 2003", OECD Economics Department Working Paper, No. 419

² « Product Market Regulation in OECD countries », Etude de l'OCDE, 2005.

³ « Doing Business2008 », Etude de la Banque mondiale, 2007.

Annexe X

Graphique 5 : Classement du Portugal, parmi 178 autres pays, sur chacun des dix indicateurs de l'étude « Doing Business 2008 » de la Banque mondiale réalisée en 2007

Indicator	Portugal's rank (among 178 countries)
Starting a business	38
Dealing with licenses	112
Employing workers	157
Registering property	65
Getting credit	68
Protecting investors	33
Paying taxes	66
Trading across borders	31
Enforcing contracts	49
Closing a business	20

Source : Etude de la Banque mondiale et de la Société financière internationale, « Doing Business 2008 », 2007

Dans son programme "Doing Business 2008", la Banque mondiale a classé 178 pays selon la facilité offerte, aux acteurs nationaux et internationaux, de créer une entreprise et de développer son activité économique. Le classement a été établi à partir de dix indicateurs évaluant le temps et le coût nécessaires pour atteindre les exigences du gouvernement sur chacune des grandes étapes du développement de la vie économique d'une entreprise (création, autorisations diverses, recrutements, obtention de financement et de crédits, imposition, contractualisation,...). Sur aucun de ces indicateurs, le Portugal n'apparaît dans les trente premiers pays au niveau mondial (à l'exception de l'indicateur relatif à la facilité de fermer une entreprise). *A contrario*, sur la moitié des indicateurs, le pays apparaît au-delà de la soixantième position, se classant même 112^{ème} pour la facilité à obtenir licences et autorisations et 157^{ème} pour la facilité à recruter.

Le développement des programmes Simplex est donc étroitement lié à la prise de conscience du retard du pays sur l'e-gouvernement et sur à la nécessité d'améliorer la compétitivité des entreprises, dans le cadre des objectifs de l'Agenda de Lisbonne.

1.2. Le contexte de la mise en œuvre

Deux éléments éclairent le contexte de la mise en œuvre des programmes Simplex :

- ♦ d'une part, la culture administrative du pays et le poids historiquement très fort de la centralisation au Portugal. Mettre en œuvre les programmes Simplex imposait d'opérer un véritable changement dans le mode d'administration du pays et dans les rapports entre les administrations et les administrés ; l'ampleur de la réforme explique notamment certaines difficultés lors de la mise en place des programmes ;
- ♦ d'autre part, les programmes Simplex ont été lancés dans un contexte macroéconomique marqué par d'importants déficits budgétaires. Néanmoins, ces difficultés ont aussi constitué des accélérateurs de la réforme du secteur public, pour créer un environnement administratif plus favorable notamment aux entreprises.

1.3. Les objectifs de SIMPLEX

Pour combler son retard en termes de « gouvernance réglementaire », le gouvernement portugais a cherché à se concentrer sur des mesures susceptibles d'engendrer rapidement des résultats tangibles et efficaces et sur lesquels il pourrait s'appuyer pour engager d'autres réformes.

Le déploiement de Simplex a visé à **faciliter le quotidien des citoyens et des entreprises dans leur rapport avec l'administration** en diminuant au maximum le poids des formalités administratives, en réduisant les coûts de mise en conformité et en utilisant les nouvelles technologies afin de rendre plus efficace la prestation de services publics.

Cette ambition a été déclinée en cinq objectifs devant servir de fil conducteur à l'action gouvernementale (cf. encadré 1 ci-dessous).

Encadré 1 : Les cinq objectifs des programmes Simplex

Les cinq objectifs affichés des programmes Simplex de simplification administrative et d'e-gouvernement sont :

- ◆ Fournir des réponses rapides et efficaces aux besoins des citoyens et des entreprises
- ◆ Améliorer la confiance des citoyens à l'égard des services publics et des fonctionnaires
- ◆ Permettre aux entreprises d'obtenir des permis et des autorisations dans les meilleurs délais
- ◆ Améliorer l'efficacité et l'efficience de l'administration publique
- ◆ Aider le Portugal à devenir plus compétitif en réduisant les coûts excessifs qui pèsent sur l'activité des entreprises

Source : Mission, d'après "Simplex, Legislative and Administrative Simplification Programme", Presidency of the Council of Ministers, Office of Public Services Reform, 2006.

De l'atteinte de ces cinq objectifs devait ainsi découler :

- ◆ **une stimulation de la croissance économique et de la création d'emplois** : en simplifiant les démarches administratives et en diminuant les coûts d'entrée sur le marché, le Portugal comptait ainsi bénéficier d'un avantage comparatif intéressant face à des pays aux législations administratives plus lourdes et coûteuses ;
- ◆ **une meilleure efficience et une plus grande efficacité dans la prestation de services publics** ;
- ◆ **une amélioration et une généralisation de la collaboration et de la coopération dans le secteur public.**

2. Mise en œuvre et description du projet

2.1. Un programme géré au niveau ministériel

« La responsabilité des programmes Simplex incombe au ministre chargé de la présidence du Conseil des ministres avec le soutien direct du Premier ministre. Un service spécial a été créé (SEAM – le Cabinet du secrétaire d’État chargé de la Modernisation de l’Administration) et un secrétaire d’État à la Modernisation de l’Administration a été nommé. Le SEAM est responsable de la coordination stratégique générale et de la surveillance alors qu’une unité spéciale, l’Agence pour la modernisation administrative (*Agência para a Modernização Administrativa, AMA*), coordonne les activités au niveau opérationnel ainsi que la mise en place des instruments liés aux TIC et organise l’administration électronique ».⁴

2.2. Un programme qui fait l’objet d’une double consultation

Le Portugal a adopté une « double stratégie » pour définir la composition annuelle des programmes Simplex : consultation de l’administration d’une part, des agents publics et des administrés d’autre part.

- ◆ la première vague d’initiatives émane de l’administration : chaque année, les entités publiques et les directions de chaque ministère proposent des mesures de simplification, ainsi qu’un calendrier et une échéance à leur mise en œuvre, sur les domaines de compétence qui sont les leur ;
- ◆ la seconde vague d’initiative provient des suggestions des fonctionnaires et agents publics (un mini-concours, « *les Simplex idea award* », est organisé à cet effet) ainsi que des citoyens ou des entreprises lors de consultation du public.

Cette double approche permet ainsi :

- ◆ de faire remonter le maximum d’idées innovantes et pertinentes, le tout grâce à une approche très pragmatique et dans une logique hautement opérationnelle ;
- ◆ de mobiliser l’ensemble des parties-prenantes sur le sujet.

Ce procédé de double consultation semble constituer un succès comme le suggère la forte participation des citoyens, associations et entreprises lors des consultations publiques annuelles (cf. graphique 6 ci-dessous) :

⁴ Rapport de l’OCDE, “Making life easy for citizens and businesses in Portugal”, 2008.

Graphique 6 : Résultat de la consultation publique lancée pour le programme Simplex 2007

Measures that were taken up:	Measures
Suggestions Included in the final version of Simplex 2007	86
• As new measures	13
• As a contribution to improve measures already proposed	24
• By merger with measures that already were part of the programme	49
Measures that were not taken up:	
Suggestions not included in the final version of Simplex 2007	153
• Because they were not simplification measures (complaints, personal matters)	85
• Because they had already been implemented within Simplex 2006	47
• Because their implementation was not feasible	21
Measures to be considered in further programmes:	
Remained under study	35
• Because they require more time to assess	5
• Because they require articulation between various ministries	10

Source : Présidence du Conseil des ministres, Simplex 2007

En 2007, plus de 270 propositions émanèrent ainsi de la consultation réalisée auprès du public. Sur ce total, près de la moitié furent refusées, essentiellement parce qu'il ne s'agissait pas réellement de mesures de simplification. En revanche, 86 d'entre elles furent incluses dans la version finale du programme Simplex 2007, soit le tiers de l'ensemble des propositions reçues.

L'année suivante, 775 mesures furent proposées par les citoyens, les entreprises ou les associations : 60 furent retenues et se greffèrent à la version finale du programme Simplex 2008, représentant en cela environ un tiers du total des mesures lancées en 2008.

2.3. Une approche en deux temps : simplifications *ex-ante* et *ex-post*

Les programmes Simplex font l'objet d'une double approche : éliminer *a priori* l'excès de charges administratives (simplification *ex-ante*) et améliorer les mesures existantes (simplification *ex-post*)

- ◆ La simplification préventive (simplification *ex-ante*)

L'objectif vise à contrôler et à éliminer *a priori* l'excès de charges administratives qui pourraient naître de nouvelles réglementations et démarches administratives imposées aux citoyens et aux entreprises. Le principal outil utilisé pour réaliser cet objectif est le **test Simplex**, géré par la présidence du Conseil des ministres (*cf.* encadré 2 ci-dessous).

Encadré 2 : Le test Simplex

Le gouvernement a instauré le test *Simplex* pour les projets de réglementation, principalement aux fins d'évaluer les charges administratives que ces réglementations pourraient faire peser sur les citoyens et les entreprises. Lancé en 2006, ce test s'inspire largement du test Kafka initié en Belgique. Concrètement, le test se déroule en quatre étapes :

- identification des charges administratives : il s'agit de vérifier si la future réglementation crée de nouvelles charges particulièrement lourdes, et si tel est le cas, de quel(s) type(s) il s'agit et quelles solutions alternatives existent ;
- vérification du coût : l'objectif est de mesurer le coût induit par les nouvelles charges administratives, et ce grâce à la méthode SCM (« *standard cost model methodology* » ou mesure normalisée des charges administratives) ;

Annexe X

- évaluation de la cohérence de la mesure avec les pratiques d'e-gouvernement : il s'agit de déterminer si la future réglementation est en adéquation avec les bonnes pratiques et la priorité apportée à l'administration électronique (dématérialisation des formulaires et procédures, partage de l'information,...) ;
- évaluation des pratiques de consolidation : l'objectif consiste à promouvoir la consolidation législative afin de systématiser et rationaliser le rendement de la procédure législative.

Il est à noter que « le test *Simplex* est maintenant bien connu au sein des ministères et la pratique de réaliser des études d'impact *ex ante* (même si elles sont axées sur les charges administratives) et d'envisager des alternatives à la réglementation fait son chemin dans la culture administrative. Le premier bénéfice du test *Simplex* est de permettre aux responsables de l'administration centrale de prendre conscience qu'une bonne réglementation nécessite un travail préparatoire, au cours duquel on doit s'interroger sur les conséquences attendues de la réglementation en question. Le test a ses limites, mais, avec ce nouvel outil, le Portugal a fait un pas important en vue d'améliorer la qualité de la réglementation et de maîtriser la production réglementaire. »

Source : Mission, d'après « Mieux légiférer en Europe : Portugal », étude de l'OCDE, 2010

- ◆ la simplification correctrice (*ex-post*)

Le but est de corriger, simplifier et améliorer les mesures existantes ainsi que d'inciter au changement des procédures de la législation en vigueur à partir de l'évaluation de ses impacts. La méthode utilisée dans cette optique là est celle des programmes annuels Simplex exposée précédemment avec notamment donc la « double stratégie » d'initiatives émanant des administrations ainsi que des consultations du public.

2.4. Quelques exemples de mesures

Au total, entre 2006 et 2008, 757 initiatives ont été lancées à l'échelle nationale dans le cadre des programmes Simplex, pour des motifs variés et à destination soit des citoyens, soit des entreprises. On peut retenir parmi les plus importantes :

- ◆ la création de **la maison du citoyen de deuxième génération** comprenant des guichets uniques multiservices, des services intégrés et organisés autour des événements de la vie des citoyens et des entreprises, différents autres services spécialisés (finances, sécurité social etc.) ;
- ◆ le projet « **casa pronta** » visant à regrouper autour d'un guichet unique et sur un portail internet unique toutes les démarches administratives nécessaires pour acheter ou vendre une maison ;
- ◆ **la carte du citoyen** qui permet de fusionner cinq cartes d'identité différentes nécessaires dans les relations au quotidien avec l'administration, et qui permet en outre de s'identifier en ligne et de signer des documents de manière électronique ;
- ◆ **l'établissement et l'enregistrement du certificat de naissance directement à la maternité** ;
- ◆ les comptoirs « **I lost my wallet** » qui offrent la possibilité de refaire la majorité de ses papiers d'identité en un seul endroit et en une seule fois lorsque l'on a perdu son portefeuille ;
- ◆ pour les entreprises, la grande mesure est celle permettant de **créer sa propre société en moins d'une heure** (cf. encadré 3 ci-dessous) ainsi que la mise en œuvre du **programme IES** (« *informação empresarial simplificada* ») qui permet aux entreprises d'envoyer en même temps par Internet les informations relatives à leurs comptes annuels aux quatre entités suivantes : la direction générale des impôts, la banque du Portugal, l'institut national de la statistique et le registre du commerce et des sociétés.

Encadré 3 : Créer son entreprise en une heure

Afin de parvenir à stimuler la croissance économique et la création d'emplois, les programmes SIMPLEX ont mis en place **des dispositifs permettant la création de son entreprise en moins d'une heure**. L'objectif est, en réduisant les charges administratives qui pèsent sur les entreprises notamment au moment de leur création, de stimuler la compétitivité. Il est donc désormais possible, grâce au programme « *Empresa ña hora* », d'enregistrer une marque sur-le-champ et de créer son entreprise en ligne en 40 minutes (contre 52 jours en moyenne en théorie). **Fin 2009, on estimait que ce programme avait ainsi permis la création de plus de 70 000 entreprises depuis 2005.**

3. Prolongement du projet

Le projet SIMPLEX, initialement lancé au niveau de l'administration publique centrale, a été étendu à partir de 2008 aux administrations locales : c'est le programme *Simplex Autárquico*.

A l'origine du lancement, neuf communes portugaises ont accepté de s'associer au gouvernement pour développer un programme de simplification s'inspirant des programmes Simplex lancés à l'échelle nationale. *Simplex Autárquico* a ainsi été ouvert à toutes les communes qui le souhaitaient, sur la base du volontariat. Fin 2009, 51 communes avaient rejoint le programme.

Ce programme se décline en trois volets :

- ◆ **faciliter la mise en œuvre d'initiatives liées à la collaboration entre les deux niveaux de gouvernement portugais** (Etat et municipalités), et ce en développant notamment des points de contact pour la délivrance de services publics au niveau déconcentré ;
- ◆ **renforcer la coopération intercommunale** en encourageant le partage des ressources dans la mise en œuvre de nouvelles réformes, en favorisant l'adoption de procédures standardisées (*ex.* développement de régulations et de réglementations intercommunales...);
- ◆ **renforcer la diffusion et la dissémination des innovations et des meilleures pratiques** appliquées à l'échelle locale et transposables dans d'autres municipalités, départements, voire même dans certaines directions ministérielles.

Cette nouvelle initiative est une étape très importante dans l'évolution des programmes Simplex. En effet, la participation des communes est parfois une nécessité absolue dans la mise en œuvre de certaines réformes envisagées à l'échelle nationale (notamment pour la simplification des procédures d'autorisation). L'objectif du gouvernement est donc de parvenir à un taux de participation des communes proche de 50 % d'ici 2012. Pour ce faire, il conviendrait cependant que l'État apporte un soutien plus prononcé aux collectivités locales et diffuse systématiquement à l'ensemble des communes les meilleures pratiques prises localement.

4. Principales difficultés rencontrées

L'OCDE a publié un premier rapport d'étape en 2008 qui a permis d'identifier quatre principales difficultés et apporte ainsi un éclairage sur les pistes d'amélioration à suivre :

- ◆ concernant l'utilisation et le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC), il existe de vraies disparités d'aptitudes et de moyens entre d'une part les petites et les grandes entreprises, d'autre part les zones rurales et urbaines. **Le fossé numérique est une réalité tangible au Portugal qui peut retarder l'adoption et la diffusion des programmes Simplex.** Conscient de cette difficulté, le Portugal s'est évertué à créer des guichets du citoyen et des points de contacts physiques en plus des guichets universels numériques, et ce afin, peu à peu, de parvenir à combler le fossé numérique sans pour autant pénaliser et priver de certaines mesures de simplification les personnes peu à l'aise avec la sphère informatique ;
- ◆ du côté de l'administration et des ses employés, **il semble également indispensable de renforcer la diffusion du savoir-faire en matière de TIC.** Le Portugal a fait des progrès significatifs dans le développement des services électroniques ainsi que dans l'interopérabilité et l'inter-connectivité de ses services informatiques, et ce à des fins de simplification ; mais cela nécessite que les employés de la fonction publique évoluent avec facilité au sein de ce nouvel univers numérique, ce qui n'est pas toujours le cas. Des mécanismes d'incitation et des formations ciblées devraient permettre de combler les lacunes dans ce domaine des fonctionnaires confrontés à un nouvel environnement électronique ;
- ◆ **les réactions de type « silo »** (caractérisées par une gestion ministérielle très cloisonnée de la réforme) **doivent être dépassés** ; et s'en affranchir totalement constitue probablement l'un des défis majeurs à relever pour la bonne mise en œuvre des programmes Simplex. En effet, si de nombreuses mesures telles la création d'une entreprise en une heure, la carte d'identité électronique ou le portail pour les entreprises (cf. infra) ont montré qu'il était possible de travailler collectivement entre administrations et ministères, il n'en demeure pas moins que l'organisation en « silo » et une tradition limitée de coopération entre organismes, directions administratives, ministères constituent un frein important. En outre, la mise en œuvre des programmes dépend beaucoup de l'enthousiasme et de la volonté de chaque responsable, ce qui s'avère souvent une difficulté supplémentaire ;
- ◆ enfin, et pouvant apparaître comme le revers de la médaille de la « double stratégie » évoquée précédemment, les premiers programmes annuels Simplex se caractérisaient par un grand nombre de mesures qui n'étaient pas clairement liées entre elles par des objectifs stratégiques généraux ou des lignes d'action globales. L'objectif demeurait essentiellement de faire participer le plus grand nombre de personnes au vaste mouvement de changement initié. Or, cette approche quantitative des mesures s'est souvent faite au détriment de la cohérence globale et d'une approche plus qualitative. **Le Portugal gagnerait donc à concentrer ses efforts sur un nombre plus limité de mesures génériques ayant un impact plus étendu.** Cela ne signifie pas pour autant qu'il faut limiter les ambitions de SIMPLEX. Il importe au contraire de mobiliser encore davantage de personnes et de faire remonter des initiatives pertinentes, et en adéquation avec les objectifs définis, couvrant un champ toujours plus large. Il s'agit simplement de prioriser et de s'assurer que les mesures proposées prennent sens dans un cadre stratégique plus global à définir.

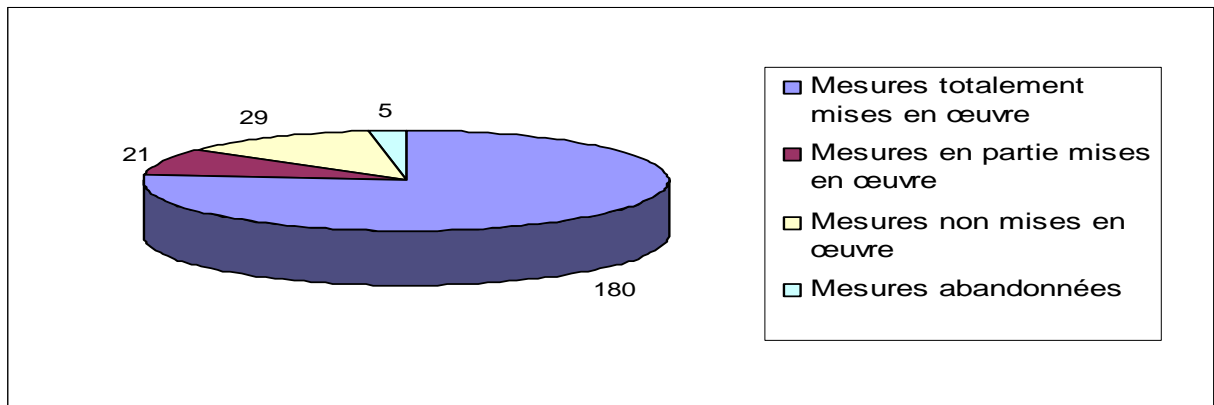
À cet effet, le rapport de l'OCDE préconisait notamment l'extension des champs d'application des programmes Simplex ainsi que des processus de consultation aux régions et municipalités, initiative qui fut en effet lancée en 2008 avec les programmes *Simplex Autárquico*.

5. Bilan de l'expérience

5.1. Bilans annuels effectués par le gouvernement

En 2008, le gouvernement portugais a dressé un bilan complet des mesures de simplification décidées pour l'année 2007. Sur les 235 mesures devant être mises en œuvre, 180 l'avaient été totalement et 21 partiellement, soit un taux de mise en œuvre proche des 85 %.

Graphique 7 : Mise en œuvre des mesures du programme SIMPLEX 2007



Source : Mission, d'après le rapport d'évaluation du département du secrétaire d'Etat pour la modernisation de l'administration

En outre, parmi ces 285 mesures, le gouvernement portugais avait identifié 20 mesures clés telles que la carte d'étudiant électronique, les points d'accès internet dans les centres des impôts pour faire ses déclarations en ligne ou encore la réforme « *I lost my wallet* ». Sur ces 20 mesures, le taux de mise en œuvre s'est élevé à 92 % puisque seule une mesure n'a pas été appliquée (« *Gas and liquid fuel system -inspections* ») et une autre seulement partiellement (« *Timely doctor's appointment* »).

De manière plus générale, sur les trois premières années d'existence des programmes Simplex (2006-2008), 80 à 85 % des mesures de simplification proposées ont été adoptées et mises en œuvre. Par année, on obtient⁵ :

- ◆ 2006 : 333 mesures de simplification décidées, 85 % conclues ;
- ◆ 2007 : 235 mesures de simplification décidées, 83,5 % conclues ;
- ◆ 2008 : 189 mesures de simplification décidées, 80 % conclues.

Le programme Simplex affiche par conséquent un taux de réalisation satisfaisant, de 80 % ou plus, et qui a su rester relativement stable sur les trois années.

⁵ Chiffres du Secrétariat d'État à la modernisation administrative, mars 2009.

5.2. Bilan de 2008 effectué par l'OCDE

En 2008, le bilan dressé par l'OCDE⁶ a permis d'effectuer un point d'étape intéressant deux ans après le lancement de la réforme en encourageant le Portugal à poursuivre sur cette voie et en soulignant les pistes d'amélioration.

Outre les difficultés rencontrées et évoquées précédemment, le rapport rappelait que « pour mesurer les progrès accomplis en matière de simplification il est nécessaire d'élaborer des indicateurs qui définissent l'état et le degré d'avancement en ce qui concerne la réalisation des objectifs fixés ». Or, si « de nombreuses initiatives des programmes Simplex sont liées à des objectifs précis et à un contrôle fréquent, les indicateurs de résultats ne sont pas couramment utilisés comme instrument intégré destiné à gérer les activités en matière de simplification administrative et d'administration électronique et suivre les progrès accomplis ». La critique tenait donc essentiellement à la nature des objectifs fixés, généraux mais difficilement mesurables, ainsi qu'au choix des indicateurs, jugés trop peu opérationnels. Néanmoins, ces critiques ont été en partie corrigées et il semble que les programmes Simplex accordent une place de plus en plus importante aujourd'hui au suivi et à l'évaluation.

C'est dans cette optique qu'ont d'ailleurs été **créés les indicateurs de satisfaction des usagers (ESCI) ainsi que la mesure normalisée des charges administratives (SCM)**. L'objectif de cette dernière part d'un constat simple : les réformes ne doivent pas s'arrêter à la loi, il faut mesurer et évaluer leurs impacts et résultats. Ainsi, grâce à cette mesure quasi-systématique des réformes initiées dans le cadre des programmes Simplex, il est possible de dresser un bilan chiffré de l'impact de chaque mesure. On estime par exemple que :

- ◆ le programme « *Empresa ña hora* » a permis de créer 15.000 entreprises en 2007 contribuant en termes d'épargne à hauteur de 2,8 millions d'euros ;
- ◆ plus de 16 200 logements ont été achetés en 66 guichets uniques dans le cadre du projet « *casa pronta* », contribuant là encore à une épargne d'environ 123 M€ en 2007.

5.3. Bilan global et prolongement

Un nouveau rapport de l'OCDE, publié en 2010⁷, a conclu à la simplification manifeste des charges administratives et au succès des programmes Simplex tels qu'initiés au Portugal, tout en identifiant en outre cinq axes devant permettre de prolonger l'initiative.

Le rapport de l'OCDE confirme que les programmes Simplex ont été, dans leur globalité, un succès : « ces trois dernières années, le Portugal a accompli de réels progrès en matière de simplification des procédures administratives qui pèsent sur les citoyens et sur les entreprises. Le programme Simplex, notamment les mesures adoptées par le ministère de la Justice, ont réussi à éliminer quelques points noirs du système réglementaire (...) Plusieurs résultats tangibles ont ainsi été obtenus, comme la réduction des charges administratives qui pesaient sur les citoyens et les entreprises pour plusieurs actes administratifs, un accès plus facile à la réglementation (sites Internet du Journal officiel et du Parlement), à la codification et aux règles de procédure relatives à l'élaboration des réglementations. Au Portugal, ces progrès sont largement reconnus au sein de l'administration comme en dehors, y compris par les principales associations professionnelles. La simplification des autorisations (qui constitue l'une des priorités du programme Simplex 2008) est également considérée comme essentielle afin de créer un environnement plus concurrentiel au Portugal ».

⁶ Rapport de l'OCDE 2008 - Making life easy for citizens and businesses in Portugal.

⁷ Ce rapport s'inscrit dans le cadre de l'étude de l'OCDE « Mieux légiférer en Europe », dont la synthèse a été publiée en octobre 2010.

Annexe X

Qui plus est, le rapport indique que la mise en œuvre des programmes Simplex a permis le développement de coopérations interministérielles, dépassant la logique de « silo » jusqu'alors dominante.

Le test Simplex a également largement fait ses preuves et a permis d'accomplir des progrès notables en matière d'amélioration de la qualité de la réglementation et de maîtrise de la production réglementaire. Néanmoins, l'étude de l'OCDE suggère quelques pistes d'étude afin d'améliorer cette démarche d'évaluation *ex-ante* :

- ◆ **passer tout d'abord d'une démarche statique à une démarche dynamique**, c'est-à-dire mettre à jour l'évaluation au fur et à mesure que la rédaction progresse ;
- ◆ **étendre le périmètre des évaluations** : le test Simplex est aujourd'hui essentiellement axé sur l'évaluation de la charge administrative en tant que telle, alors qu'il serait intéressant d'évaluer peut-être plus largement l'effet global d'une politique et élargir ainsi le spectre ;
- ◆ **publier les résultats des études d'impact** : les conclusions des tests Simplex sont aujourd'hui confidentielles, autoriser leur diffusion permettrait donc d'améliorer la transparence des choix faits par la puissance publique.

Le bilan global du programme Simplex est donc largement positif. C'est pourquoi le gouvernement portugais a décidé d'aller plus loin dans sa politique de modernisation et de simplification de l'administration en lançant le programme « *Legislar Melhor* » (« Mieux Légiférer »), programme qui définit une stratégie plus large encore, très axée notamment sur l'amélioration de la qualité juridique, prolongeant ainsi le simple cadre des programmes Simplex.

Le rapport de l'OCDE précise toutefois que plusieurs axes méritent d'être approfondis pour prolonger le mouvement initié par les programmes Simplex et poursuivi par le « Mieux légiférer ». Cinq principaux points peuvent être identifiés :

- ◆ **entretenir la dynamique en définissant une stratégie globale claire qui relierait et approfondirait les différentes initiatives** : le risque existe en effet aujourd'hui que les réformes de gouvernance réglementaire s'enlisent au cours des prochaines années si la question de la vision stratégique n'est pas réglée. Une vision centrale forte est donc nécessaire pour éviter l'éclatement des démarches au sein des ministères, des organismes publics et à l'échelle des communes ;
- ◆ **définir des objectifs plus opérationnels et plus stratégiques** afin de maintenir l'orientation du programme de réforme ;
- ◆ **exposer plus clairement les stratégies de gouvernance réglementaire** aux différentes parties prenantes, qu'elles fassent ou non partie de l'administration ;
- ◆ **poursuivre l'initiative récente de création d'un comité de suivi pour les programmes Simplex** et renforcer les évaluations *ex-post* afin de maintenir une dynamique de réforme ;
- ◆ **améliorer la compréhension du lien entre les programmes de gouvernance réglementaire et leurs effets sur l'économie** afin que la gouvernance réglementaire continue d'être soutenue à long terme.

Conclusion

Expérience volontariste de grande ampleur lancée dans un contexte pourtant difficile, les programmes Simplex affichent à la date de la mission un bilan largement positif, comme l'attestent sa reconduction annuelle et son extension aux municipalités. Le rapport de l'OCDE publié en 2010 souligne de fait que « le Portugal a fait des progrès remarquables en un très court laps de temps (trois ans) en matière d'élaboration et de mise en œuvre de politiques de gouvernance réglementaire, politiques qui, aujourd'hui, sont considérées comme une contribution importante à une gouvernance publique efficace. Il convient d'entretenir la dynamique et la confiance et de définir une stratégie globale claire qui relierait et approfondir les diverses initiatives relatives à la gouvernance réglementaire. Définir des objectifs plus opérationnels et plus stratégiques permettra de maintenir l'orientation du programme de réforme. Tout en dévoilant de nouvelles initiatives de gouvernance réglementaire dans le cadre du programme « *Legislar Melhor* », le Portugal doit aussi s'assurer que des évaluations *ex post* sont prévues, que ce soit sur des points particuliers de sa politique ou sur la stratégie de gouvernance réglementaire dans son ensemble⁸ ».

⁸ « Mieux légiférer en Europe : Portugal », étude de l'OCDE, 2010.

ANNEXE XI

**Étude réalisée par la DG Trésor en réponse
au questionnaire adressé dans sept pays
(Australie, Belgique, Danemark, Espagne,
Etats-Unis, Nouvelle-Zélande, Singapour)**



**Contributions des Services économiques
d'Australie, Belgique, Danemark, Espagne,
Etats-Unis, Nouvelle-Zélande, Singapour**

Mars 2011

Temps passé pour la réalisation
de cette étude :
58 jours agent, soit un coût théorique de 56 260 € HT

**Bureau Études « Réseaux d'expertise et de veille
internationales »**
Contact : Anne-Brigitte MASSON, Hakim ELHADOUCHI
Tél. : 01 44 87 71 74 email : etudes@dgtresor.gouv.fr

Dossier n°2010-008661

La direction générale du Trésor (DG Trésor) s'efforce de diffuser des informations exactes et à jour, et corrigera, dans la mesure du possible, les erreurs qui lui seront signalées. Toutefois, elle ne peut en aucun cas être tenue responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans ce document.

Ce document de travail, réalisé par le réseau international de la DG Trésor sur la base d'un cahier des charges et questionnaire précis fournis par le(s) commanditaire(s), permet de disposer d'un panorama de diverses situations à l'international. Toutefois, il ne constitue d'aucune manière une prise de position de la DG Trésor (et par extension celle du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi) sur le sujet donné.

Le destinataire de l'analyse comparative s'engage à n'utiliser les informations fournies par la DG Trésor que pour ses besoins personnels et à ne pas les transmettre à des tiers sans l'autorisation expresse du bureau des réseaux d'expertise et de veille internationales de la DG Trésor.

Sommaire

INTRODUCTION.....	4
AUSTRALIE	13
BELGIQUE.....	27
DANEMARK	39
ESPAGNE	55
ETATS-UNIS	61
NOUVELLE-ZÉLANDE.....	73
SINGAPOUR.....	85

Introduction

L'Inspection générale des finances a saisi la DG Trésor dans le cadre d'une mission visant à établir un bilan des stratégies de réforme de l'État à l'étranger, en vue d'obtenir une vision d'ensemble la plus documentée possible et d'identifier, le cas échéant, tout nouveau levier de modernisation permettant d'atteindre l'objectif d'un État toujours plus performant.

Afin de recueillir le plus grand nombre d'informations et de documenter ainsi au maximum le bilan des réformes, l'Inspection générale des finances a sollicité la DG Trésor et son réseau international pour :

- *la collecte d'informations dans 7 pays de l'OCDE : Australie, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis, Nouvelle Zélande, Singapour*
- *l'organisation de programmes de mission par les Services économiques, permettant la conduite d'investigations sur place dans 6 pays de l'OCDE : Canada (y compris le Québec), Finlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède ;*

Ce document de restitution rassemble donc les analyses comparatives internationales produites par les 7 Services économiques concernés.

A. Contexte de la demande

- **Situation française**

La réforme de l'État est devenue une préoccupation majeure au sein de nombreux pays développés.

Dans ce cadre, la France s'est activement engagée dans une dynamique de modernisation globale, avec la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 puis la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) de 2007, visant à renforcer la performance de l'action administrative dans l'ensemble de ses politiques publiques - et ce à tous les échelons.

À la lumière des différentes initiatives engagées sur la scène internationale, il apparaît nécessaire de dresser un bilan des différentes stratégies de réforme de l'État conduites à l'étranger au cours des dernières années, afin d'obtenir la vision d'ensemble la plus documentée possible et d'identifier, le cas échéant, tout nouveau levier de modernisation permettant d'atteindre l'objectif d'un État toujours plus performant.

B. Objectif de la demande

Le Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, M. François BAROIN, a confié à l'Inspection générale des finances (IGF) une mission de comparaison des différentes stratégies de réforme de l'Etat engagées dans plusieurs pays de l'OCDE (*cf.* lettre de mission en pièce jointe).

Cette mission doit identifier les principaux axes de réforme retenus dans chaque pays au cours des dernières années afin de moderniser l'action de l'État, avec l'objectif de documenter l'impact non seulement qualitatif mais aussi quantitatif des diverses mesures engagées.

La mission s'intéressera tout particulièrement aux stratégies :

- de simplification des démarches administratives (e-administration, recours aux nouvelles technologies), de transparence (accès aux informations publiques, communication État-usager) et de qualité du service rendu à l'utilisateur ;
- de redéfinition des missions, du périmètre et de l'organisation de l'État, en documentant les éventuels transferts de compétences réalisés auprès d'autres acteurs (publics ou privés), les processus de mutualisation engagés (notamment des fonctions support) et, en son sein, l'évolution de ses réseaux (nouvelle répartition territoriale, éventuelles mutualisations de fonctions supports,...).

Ces thèmes permettront par ailleurs d'apprécier l'évolution des finances publiques de chaque pays dans le cadre de la mise en œuvre des différentes réformes étudiées, ainsi que l'évolution des effectifs de l'Etat, en lien avec le point précédent ou avec d'autres initiatives.



LE MINISTRE
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Paris, le 14 DEC. 2010

à

Monsieur le chef du Service
de l'Inspection générale des finances

Objet : Mission de comparaison des stratégies de réforme de l'État à l'international

La réforme de l'État, poursuivant la double ambition d'une qualité accrue du service rendu à l'usager et d'une efficacité croissante de la gestion administrative, dans un contexte budgétaire souvent contraint, est devenue une préoccupation majeure au sein de nombreux pays développés.

Dans ce cadre, la France s'est activement engagée dans une dynamique de modernisation globale, avec la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 puis la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) de 2007, visant à renforcer la performance de l'action administrative dans l'ensemble de ses politiques publiques - et ce à tous les échelons.

Face au lancement de nombreuses réformes sur la scène internationale, je souhaite que l'Inspection générale des finances (IGF) dresse un bilan des stratégies de réforme de l'État conduites à l'étranger au cours des dernières années, afin d'obtenir la vision d'ensemble la plus documentée possible et d'identifier, le cas échéant, tout nouveau levier de modernisation poursuivant l'objectif d'un État toujours plus performant.

La mission identifiera les principaux axes de réforme retenus dans chaque pays au cours des dernières années afin de moderniser l'action de l'État.

En outre, et en fonction des données disponibles, la mission s'appliquera à documenter l'impact qualitatif comme quantitatif des diverses mesures engagées, notamment au regard de l'évolution des finances publiques.

S'agissant des thèmes de réforme de l'État à investiguer, je souhaite que l'IGF s'intéresse tout particulièrement aux stratégies :

- ♦ de simplification des démarches administratives (e-administration, recours aux nouvelles technologies), de transparence (accès aux informations publiques, communication État-usager) et de qualité du service rendu à l'usager ;

MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

139 rue de Bercy - Télédéc 146 - 75572 Paris cedex 12

- ♦ de redéfinition des missions, du périmètre et de l'organisation de l'État, en documentant les éventuels transferts de compétences réalisés auprès d'autres acteurs (publics ou privés), les processus de mutualisation engagés (notamment des fonctions support) et, en son sein, l'évolution de ses réseaux de distribution ;
- ♦ d'évolution des effectifs de l'Etat, en lien avec le point précédent ou avec d'autres initiatives.

Cette liste de thèmes pourra naturellement être adaptée en fonction des stratégies de réforme propres à chaque pays.

Pour conduire cette mission, vous vous appuyerez en particulier sur les exemples du Canada, de l'Angleterre, ainsi que de certains pays scandinaves et d'Europe méridionale. La liste définitive des pays sera finalisée à l'issue de la phase de cadrage.

Les conclusions de la mission sont attendues pour la fin du premier trimestre 2011.


François BAROIN

A - Questionnaire

1. Simplification des démarches administratives, transparence et qualité du service rendu à l'utilisateur

1.1. Principales réformes et objectifs

Q1. Quelles sont les principales réformes engagées récemment (dix dernières années) visant à :

- simplifier les démarches administratives (TIC, e-administration, guichet unique...)?
- accroître la transparence (accès aux documents publics, consultation des citoyens...)?
- améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur (démarche de certification, charte d'accueil, engagement qualité...)?

Q2. Pour quelles raisons, dans quel contexte et avec quels objectifs ont été développées ces réformes ?

Q3. Quelles ont pu être les éventuelles limites et difficultés dans la mise en œuvre des réformes (respectivement les principaux accélérateurs / relais qui ont permis d'en faciliter la mise en œuvre) ?

1.2. Bilan et appréciation critique des réformes

Q4. Quel bilan, à la fois qualitatif et quantitatif, peut-on tirer de ces réformes ? Quels indicateurs ont été associés à leur mise en œuvre ?

Q5. Quelle appréciation critique a été portée sur ces réformes, leur modalité de mise en œuvre ou leurs résultats ?

Q6. Qui, dans la sphère publique, a eu l'occasion de s'exprimer pour évaluer ces réformes (gouvernement, parlementaires, société civile, entreprises, citoyens) et quelles leçons le gouvernement a-t-il pu en tirer ?

2. Évolution des missions, du périmètre, de l'organisation de l'État et de l'emploi public

2.1. Transferts de compétences de l'État vers des acteurs publics ou privés

Q7. Certaines missions, autrefois exercées par l'État, ont-elles été transférées à des acteurs, publics ou privés, au cours des dix/quinze dernières années ?

Q8. Si oui, pour quelles raisons, et à quels acteurs (pour les acteurs publics : agences, collectivités locales... ; pour les acteurs privés : externalisation, privatisation, transfert aux acteurs du « third-sector »,)

Q9. Selon quelles modalités - notamment financières - ces transferts ont-ils eu lieu ? L'État est-il revenu sur certains de ces transferts, et si oui pourquoi ?

2.2. Abandon de missions de service public

Q10. Certaines missions de service public ont-elles été abandonnées par l'État ? Quand ? Lesquelles ?

Q11. Si oui, pour quelles raisons et avec quelles conséquences ?

2.3 Réorganisation de l'État à périmètre de missions constant

Q12. À périmètre de missions constant, quelles réorganisations ont été effectuées par l'État dans les dix/quinze dernières années ?

- Des mutualisations ont-elles eu lieu ? Si oui, de quelles fonctions (fonctions support, autres...) ?
- Une réorganisation de la carte des services déconcentrés a-t-elle eu lieu ? Si oui, à quel échelon ? Avec quelles conséquences (augmentation ou suppression d'implantations locales) ?

2.4 *Bilan des évolutions des missions, du périmètre et de l'organisation de l'État*

Q13. Pour chacune des mesures précédemment documentées, quel bilan, à la fois qualitatif et quantitatif, peut-on tirer ?

2.5 *Évolution de l'emploi public*

Q14. Comment se répartit l'emploi public entre les différents acteurs publics (administration d'État, collectivités locales, agences, opérateurs...) et au sein de ces différentes structures quel est le statut des agents publics (statutaires, contractuels, vacataires...) ?

Outre une réponse littéraire, les données pourront également être renseignées via les tableaux ci-dessous, qui pourront naturellement être adaptés en fonction des spécificités de chaque pays.

Tableau 1 : Répartition de l'emploi public en 2000
(ou toute autre année de référence connue et jugée pertinente à titre de comparaison)

	Statutaires		Contractuels		Vacataires	
	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale (préciser l'unité)	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale (préciser l'unité)	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale (préciser l'unité)
Etat ¹						
Collectivités locales						
Agences						
Opérateurs						
Autres (préciser)						

¹ Il est important de bien renseigner le périmètre de consolidation.

Tableau 2 : Répartition de l'emploi public en 2010

	Statutaires		Contractuels		Vacataires	
	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale (<i>préciser l'unité</i>)	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale (<i>préciser l'unité</i>)
Etat						
Collectivités locales						
Agences						
Opérateurs						
Autres (<i>préciser</i>)						

Q15. Quelles ont été les principales évolutions des effectifs et de la masse salariale de la fonction publique, notamment au regard des récentes réformes engagées par l'État, et quelles sont leurs perspectives d'évolution pour l'avenir ?

Tableau 3 : Evolution des effectifs de la fonction publique

Emploi public (en nombre d'agents)	2000	2005	2008	2010	Prévisions (année à préciser)
Etat					
Collectivités locales					
Agences					
Opérateurs					
Autres (<i>préciser</i>)					

A la lumière du tableau 3, le graphique suivant pourrait être documenté :

Graphique 1 : évolution et les perspectives d'évolution des effectifs de la fonction publique (en nombre d'agents)

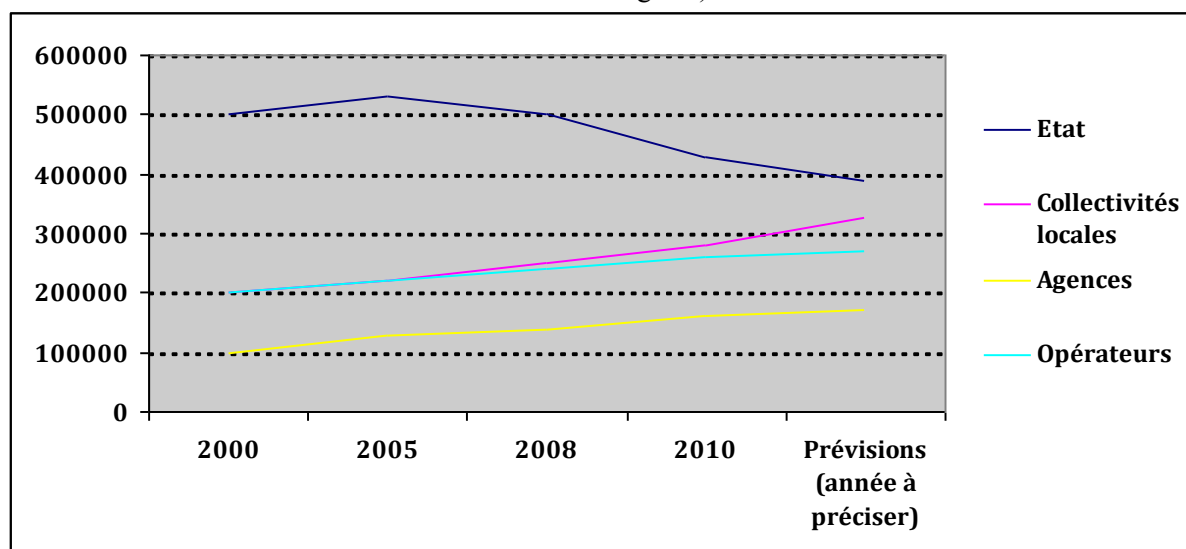


Tableau 4 : Evolution de la masse salariale de la fonction publique

Emploi public (Masse salariale – unité à préciser)	2000	2005	2008	2010	Prévisions (année à préciser)
Etat					
Collectivités locales					
Agences					
Opérateurs					
Autres (préciser)					

B- Réponses aux questions pour la France

Dans le prolongement de l'adoption de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006), la France a lancé le 10 juillet 2007 une révision générale de ses politiques publiques (RGPP).

S'inscrivant dans le double contexte de l'émergence de nouvelles attentes des citoyens et d'une dégradation des finances publiques, cette réforme consiste en un examen stratégique global des missions de l'Etat, en vue de redéfinir son périmètre et ses modalités d'action, et d'atteindre ainsi un double objectif d'efficacité et d'équilibre budgétaire. Dans ce cadre, la RGPP a également eu un impact sur l'emploi public, en posant la règle du non renouvellement d'un départ à la retraite sur deux au sein de la fonction publique de l'Etat.

Pour mémoire, l'emploi public en France s'organise autour de trois grandes fonctions publiques : la fonction publique d'Etat (FPE), la fonction publique territoriale (FPT) et la fonction publique hospitalière (FPH), représentant un total de 5,27 millions d'agents au 31 décembre 2008 (soit 20% de la population active française), répartis en 4,2 millions de fonctionnaires et 873 000 de contractuels.

Entre 1998 et 2008, les évolutions en termes d'effectifs montrent une quasi stagnation de la FPE (-0,1%), une légère augmentation de la FPH (+1,8%) et une augmentation plus significative de la FPT (+3,4%). La dynamique de réduction des effectifs de la fonction publique de l'Etat s'est accélérée sous l'effet de la RGPP, s'étant traduite par une diminution d'environ 30 000 agents publics par an sur la période 2008-2011 (- 31 638 ETP au PLF 2011 ; - 33 749 ETP en 2010 ; - 30 627 ETP en 2009 ; - 22 921 ETP en 2008).

DG Trésor – ÉTUDES - Réseaux d'expertise et de veille internationales

Au PLF 2011, le plafond d'emplois² du budget de l'ensemble des missions de l'Etat s'élève à 1 975 023 ETPT, représentant une masse salariale totale de 117 Mds €.

Outre son impact sur le périmètre des effectifs de l'Etat, la RGPP a induit des modifications à tous les échelons de l'action publique (administration centrale, réseaux de ses services déconcentrés comme des opérateurs de l'Etat) et a permis le lancement de plusieurs grands projets tels que l'approfondissement de la réforme de la carte judiciaire ainsi qu'une profonde réorganisation des services de l'administration territoriale, notamment à travers le resserrement de la cartographie des directions régionales et départementales.

Au final, plus de 400 décisions de réformes ont été prises à l'occasion des quatre comités de modernisation des politiques publiques (CMPP) présidés par le Président de la République, parmi lesquelles figurent la suppression de 50 directions ou structures équivalentes en administrations centrales ou encore la mutualisation des fonctions supports avec la création de l'Opérateur National de la Paye et l'Agence des achats. La politique des archives de l'Etat a également été renforcée. Chaque ministère a été concerné par l'adoption de nombreuses mesures, y compris dans les missions les plus régaliennes de l'Etat, avec le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, le développement de la visioconférence et l'augmentation du nombre de détenus sous surveillance électronique au ministère de la justice.

Le montant total des économies réalisées grâce à la RGPP est estimé à environ 7 milliards d'euros d'ici 2011, dont 2 milliards au titre de la réduction de la masse salariale de l'Etat.

En parallèle à la RGPP, des avancées majeures en termes de modernisation de l'administration ont été initiées, afin d'accroître notamment la transparence, la qualité de service rendu à l'utilisateur et la simplification des démarches administratives.

Ces avancées se sont traduites en interne par l'adoption du progiciel budgétaire et comptable « CHORUS », commun à tous les acteurs de la dépense et permettant de transposer l'ensemble des modalités de la LOLF dans un système d'information partagé et placé sous le signe de la performance de l'action publique. L'e-administration s'est par ailleurs développée de manière accrue à partir de 2004 avec le programme « ADELE », mettant en ligne plusieurs procédures administratives.

L'ensemble de ces mesures, conjuguées à la fin de l'anonymat administratif, une charte d'engagement sur la qualité d'accueil du public dans les services de l'Etat (« Charte Marianne ») et la simplification du langage administratif dans de nombreux formulaires, ont profondément redéfini les relations de l'administration avec l'utilisateur, dans une dynamique de transparence et de rendu compte accru sur la pertinence de l'emploi des crédits publics.

C'est donc dans un contexte de profonde réforme de l'Etat en France que s'inscrit cette mission, afin d'identifier les diverses initiatives portées à l'échelle internationale pour atteindre l'objectif d'un Etat toujours plus performant.

On trouvera, ci-après, les contributions des 7 Services économiques ayant répondu à l'enquête

² Exprimé en équivalents temps plein travaillé (ETPT). Pour rappel, la mission concentre ses investigations sur l'évolution du périmètre des effectifs de l'Etat à l'étranger.

Australie

Selon le système fédéral australien de gouvernement, le gouvernement national (gouvernement du Commonwealth) n'exerce aucun contrôle sur les gouvernements régionaux (les Etats fédérés au nombre de 5 et les Territoires au nombre de 2) ni sur les gouvernements locaux.

Le présent questionnaire porte uniquement sur les réformes engagées au niveau du gouvernement fédéral australien.

1. Simplification des démarches administratives, transparence et qualité du service rendu à l'utilisateur

1.1. Principales réformes et objectifs

Q3. Quelles sont les principales réformes engagées récemment (dix dernières années) visant à :

- **simplifier les démarches administratives (TIC, e-administration, guichet unique...)?**

- Guichet unique Centrelink : L'agence nationale australienne des services sociaux Centrelink a été créée en 1997 par le premier ministre John Howard à la suite d'une réorganisation de plusieurs ministères, dans le but de mettre à la disposition de la communauté un guichet unique d'accueil et de prise en charge (« one-stop shop ») de tout résident australien faisant face à des difficultés financières, quelle qu'en soit la raison : chômage, retraite, handicap, maladie, décès, études, immigration. Elle rend compte aux ministres fédéraux des services financiers et des services humains.

- Le classement des procédures en ligne par événements de vie a été adopté pour la première fois en Australie en 1999 par Centrelink www.centrelink.gov.au, l'agence fédérale chargée du paiement des prestations de sécurité sociale. Cette agence offrait un terrain d'essai idéal puisqu'il s'agit d'une grande organisation dont la clientèle couvre environ un tiers de la population australienne laquelle perçoit dans un tiers des cas des prestations multiples, versées par différents ministères. La politique du gouvernement étant de répondre à la majorité des attentes des usagers, il n'a jamais été question de limiter la présentation des services offerts à un modèle unique et de ce fait, Centrelink propose encore actuellement sur son site Internet un choix important de rubriques d'accès : événements de vie, profil de l'utilisateur, thèmes et recherche alphabétique. Depuis 2001, date à laquelle la grande majorité des administrations australiennes se sont mises en ligne, plusieurs Etats fédérés proposent un classement par événement de vie sur leur portail d'accès à leurs services publics.

- L'initiative e-government : L'initiative du « Gouvernement en ligne », lancée en 2006, a encouragé les entités gouvernementales à collaborer plus étroitement que par le passé de façon à présenter au public un visage électronique unique, et a de ce fait grandement facilité le développement de la culture du gouvernement intégral (« whole of government ») qui prévaut actuellement. Le site <http://australia.gov.au/> se veut le portail d'accès aux informations et services gouvernementaux. L'initiative e-gouvernement est en évolution constante. La dernière innovation est la possibilité pour le citoyen de se créer un compte sur ce site, où mettre toutes ses informations personnelles pour éviter de devoir les saisir à nouveau à chaque fois qu'il a à s'identifier où à remplir un questionnaire en ligne. Chaque année, un prix (Excellence in e-Government Award) est octroyé à l'entité gouvernementale qui aura fait le plus grand effort pour améliorer ses services en ligne.³

³ <http://www.finance.gov.au/e-government/better-practice-and-collaboration/e-government-awards.html>

- Le Portail « business.gov.au » pour les entreprises est une initiative lancée en 2007 et financée par le gouvernement fédéral et coordonnée par DIIRS (Ministère de l'Innovation, de l'Industrie de la Science et de la Recherche), avec le soutien des gouvernements des Etats et Territoires fédérés. DIIRS a créé et entretient le portail www.business.gov.au⁴, qui représente une ressource riche d'informations et de services que le gouvernement australien met à la disposition des entreprises australiennes pour leur faciliter la tâche de se mettre en conformité avec leurs obligations légales. Il fait l'objet d'un apport continu d'améliorations visant à répondre aux attentes des entreprises.

Un forum de consultation permet de tenir les intéressés au courant des améliorations apportées. Jusqu'à présent, les réalisations du projet sont les suivantes :

- ABN Lookup: base de données en ligne des informations fournies par les entreprises détenant un ABN (Australian Business Number, équivalent du SIREN)
- Forum d'échanges : site Internet auquel s'inscrivent les entreprises et les agences gouvernementales en vue de participer à un échange informel d'informations et d'apporter des améliorations concrètes aux activités de gestion des entreprises.
- Réunion consultative semestrielle: une réunion à laquelle participent des représentants du gouvernement et des associations industrielles en vue d'échanger des informations et points de vue sur les mécanismes de dématérialisation.
- Publication simultanée : logiciel d'installation gratuite mais nécessitant l'accord du DIIRS, qui permet d'assurer sur tout site Internet la mise à jour automatique et simultanée des informations gouvernementales relatives à la gestion des entreprises.
- Recueil des formulaires : les formulaires à remplir pour les différents organismes publics impliqués dans le traitement des déclarations sociales et fiscales des entreprises sont disponibles en ligne au site GovForms.⁵
- Le programme SmartForms:⁶ Les SmartForms sont des formulaires de format pdf qui sont rendus interactifs et dynamiques grâce au logiciel Adobe LiveCycle. Actuellement, la majorité des formulaires pdf ne sont pas interactifs et doivent par conséquent être imprimés puis complétés à la main et envoyés par fax ou par la poste. Les SmartForms peuvent être complétées en ligne, enregistrées et même annotées, puis envoyées par voie électronique, après avoir apposé une signature électronique et ajouté une ou plusieurs pièces jointes si nécessaire.
- VANguard:⁷ système d'authentification de signatures numériques pour les transactions entre les entreprises et le gouvernement.

En 2008, le DIIRS a entrepris une évaluation du Portail. L'étude a démontré que business.gov.au offre un service qui est utile, efficace, et apprécié des entreprises australiennes. Par ailleurs, une analyse économique a permis d'établir que pour chaque dollar investi dans cette initiative par le gouvernement australien, les gains de temps et d'efficacité se traduisent par un gain de 10 dollars pour les entreprises.

- e-health⁸ : La législation nécessaire à l'introduction d'identifiants électroniques de patients (*Health Identifiers Act 2010*) est déjà en place depuis juillet 2010. Le système devrait être prêt à fonctionner dès le 1^{er} juillet 2012, permettant alors aux individus qui le souhaitent d'avoir accès à leur dossier médical à partir d'un portail Internet. Un sondage effectué par la société CSC a permis d'établir que 91% du public australien est en faveur de l'introduction de dossiers médicaux personnels électroniques. Les résultats indiquent par ailleurs que les Australiens souhaitent pour la majorité d'entre eux contrôler les données qui y seront placées et les professionnels de la santé qui y auront accès. Le gouvernement fédéral a alloué 466,7 millions AUD (329,3 millions d'euros) sur deux ans pour établir les composantes d'un tel système, par étapes, selon une stratégie annoncée par la NEHTA sur son site Internet.

⁴ <http://www.business.gov.au/Pages/default.aspx>

⁵ <https://govforms.business.gov.au/Default.aspx>

⁶ <http://smartforms.business.gov.au/developer/>

⁷ http://vanguard.business.gov.au/images/VANGuard%20documents/vanguard%20brochure_final.pdf

⁸ (<http://www.nehta.gov.au/about-us/strategy>).

- Projet de système pilote centré sur le client : Le projet a été confié conjointement à l'agence nationale des services sociaux, Centrelink, et au CSIRO (équivalent du CNRS), qui ont formé à cette fin l'Alliance HSDRA (Human Services Delivery Research Alliance). L'Alliance HSDRA a pour tâche de bâtir un système viable, efficace et compatible avec l'ensemble des systèmes du gouvernement en faisant appel à des méthodes intégrant les technologies de l'information et de la communication, les sciences mathématiques et les sciences socio-économiques. Déjà dans sa deuxième année d'activité, le projet de recherche, qui d'après son Directeur, Dr Stefan Haikowicz, est le premier de ce genre à être entrepris par un pays de l'OCDE, se penche sur les moyens de simplifier les transactions d'assistance sociale. Le projet doit permettre de préciser les normes, architectures, et technologies qu'il convient d'établir pour créer un système de service public de « centricité client » optimal pouvant être adapté à diverses organisations.

L'initiative SBR (Standard Business Reporting) lancée le 28 juin 2010 (SBR), qui introduit un système de partage des données entre plusieurs administrations grâce à la mise en place d'un lexique taxonomique commun (XBRL) et d'un logiciel commun de comptabilité, vise à simplifier les déclarations des entreprises. Le système est brièvement expliqué en français sur le site du Programme TIC & PME 2010,⁹ et détaillé en anglais sur le site www.sbr.gov.au. Un blog a été mis en place pour tenir la communauté des affaires au courant des développements.¹⁰ Il est envisagé que le système SBR, dont la mise en œuvre aura coûté au gouvernement australien 243 millions AUD depuis sa conception en 2006, réduira les frais des entreprises d'environ 800 AUD par an. L'adoption est volontaire.

- Dans le cadre de sa nouvelle politique intitulée *Ahead of the Game: Blueprint for Reform of Australian Government Administration*¹¹, le gouvernement a confié la mission d'amélioration de la fourniture des services publics à un Comité des chefs de direction et projette de réaliser un sondage des attentes des citoyens. Les tâches en 2011 seront d'étudier les moyens de faciliter davantage l'accès en ligne aux services gouvernementaux, et de réduire davantage les frais d'administration pour les PME dans leurs déclarations au gouvernement.

- **accroître la transparence (accès aux documents publics, consultation des citoyens...)** ?

- La politique du gouvernement australien met l'accent sur la mise à disposition de l'information par autant de voies que possible. Tout individu recherchant des informations en ligne relatives aux obligations déclaratives des entreprises consultera le portail Internet www.business.gov.au, que se soit directement ou via un lien accessible à partir du portail plus général du gouvernement australien, www.australia.gov.au. Les individus souhaitant une aide plus personnalisée ont l'option de la messagerie électronique ou du téléphone. Pour un accueil physique, il y a la possibilité de prendre rendez-vous avec un représentant d'une administration plus directement concernée par la question à poser (Australian Tax Office, par exemple) ou avec un représentant de l'association à but non lucratif, Business Enterprise Centers (BEC) Australia (www.becastralia.org.au), qui avec l'appui du gouvernement et un réseau de plus de 100 centres répartis dans l'ensemble de l'Australie, a pour mission d'être le premier point de contact local de toute PME.

- 2010 a vu le lancement d'une stratégie d'amélioration de l'accès aux services en ligne pour tous, y compris les handicapés.¹² Avec la parution des *Web Content Accessibility Guidelines* (WCAG 2.0), guide développé par le World Wide Web Consortium (W3C), le gouvernement australien vise à accroître la participation du public australien en développant davantage d'outils centrés sur le client, tout en renforçant la gouvernance du système et y incorporant des mécanismes d'évaluation.

- en 2010 également, le Ministère fédéral de la Santé a développé le site web www.yourhealth.gov.au pour permettre au public d'échanger des idées, expériences ou commentaires sur les réformes du système de santé proposées. Le site a été créé en moins de trois semaines et intègre

⁹ <http://www.ticpme2010.fr/referentiel/e-administration/eAdministration%20-%20SBR%2020091110.pdf>

¹⁰ <http://blog.sbr.gov.au/2010/06/18/sbr-meets-australian-business-representatives-at-business-advisory-forum/>

¹¹ http://www.dpmc.gov.au/publications/aga_reform/aga_reform_blueprint/docs/APS_reform_blueprint.pdf

¹² <http://www.finance.gov.au/publications/wcag-2-implementation/docs/wcag-transition-strategy.pdf>

des fonctions blog et vidéo développées sur mesure en interne, ainsi que des fonctions de communications via ShareThis.com et Twitter.com prises en charge en externe.

- Dans le cadre de sa nouvelle politique intitulée *Ahead of the Game: Blueprint for Reform of Australian Government Administration*¹³, Le gouvernement a créé un site web intitulé *APS reform: building the future together*¹⁴ pour garder le public australien informé des progrès réalisés au cours de ce programme de réformes.

- **améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur (démarche de certification, charte d'accueil, engagement qualité...)?**

- Depuis 1999, toute administration doit élaborer une Charte de Service au Client à partir des principes énoncés dans le document *Client Service Charter Principles*¹⁵, en veillant particulièrement aux critères suivants :

- l'accessibilité pour les usagers dans les zones rurales d'Australie;
- l'accessibilité pour les personnes handicapées;
- l'accessibilité pour les personnes ayant une connaissance rudimentaire de l'anglais ;
- l'offre d'un service en ligne ;
- les dispositions de l'*Australian Public Service Act 1999*¹⁶; et
- les principes (accès, non-discrimination, communication, réactivité, efficacité, productivité, responsabilité) énoncés dans le document *Charter of Public Service in a Culturally Diverse Society*¹⁷.

La Commission du Service public (<http://www.apsc.gov.au/>) a suivi de près les Chartes de Service des administrations depuis leur introduction jusqu'en 2001. Depuis, les administrations sont seules responsables de l'élaboration et du suivi de leur Charte.

L'évaluation de la qualité des rapports des administrations avec les usagers repose sur le système de traitement des réclamations¹⁸. Toutes les administrations sont tenues de mettre en place un tel système (« Customer feedback management system »). Chaque ministère/agence est libre de s'organiser à cet effet comme bon lui semble dans les limites fixées par la norme australienne AS ISO 10002—2006 : *Customer satisfaction—Guidelines*¹⁹ for complaints handling in organisations et celles imposées par l'« Office of Best Practice Regulation » dans son *Guide des indices de performance*.²⁰ Par ailleurs, en vertu des directives du « Prime Minister's Cabinet » relatives aux informations à inclure dans les rapports annuels des agences gouvernementales²¹, celles qui ont affaire au grand public (et qui sont tenues d'élaborer une Charte de Service au Client) sont requises de décrire leur système de gestion des réclamations, de rendre compte de leur performance par rapport aux normes de leur charte, et de fournir leurs données relatives aux réclamations reçues, ainsi qu'une analyse de l'évolution de ces données. Les entités gouvernementales sont encouragées à améliorer leur qualité de service par la transparence (Les Chartes sont publiées en ligne) et par un esprit de concurrence créé par un programme (initié en 1999) d'octroi annuel d'un prix d'excellence à l'administration la plus performante dans ce domaine.

¹³ http://www.dpmc.gov.au/publications/aga_reform/aga_reform_blueprint/docs/APS_reform_blueprint.pdf

¹⁴ <http://www.apsc.gov.au/apsreform/index.html>

¹⁵ <http://www.apsc.gov.au/charters/principles.pdf>

¹⁶ <http://www.apsc.gov.au/publications/legislation.htm>

¹⁷ <http://www.apsc.gov.au/foundations/respectingdiversity.htm>

¹⁸ Voir étude de benchmarking 463 du 25 mars 2009 : Traitement des réclamations des usagers du service public.

¹⁹ <http://www.socap.org.au/files/O47765TNBR/AS%20ISO%2010002%20Brochure.pdf>

et http://www.fics.asn.au/Standards/Analysis_and_Comparison_of_AS_10002_vs_AS_4269.pdf

²⁰ <http://www.finance.gov.au/obpr/reporting-publications/docs/RPI-Guide-2008.pdf>

²¹ http://www.pmc.gov.au/guidelines/docs/annual_report_requirements.rtf

Q4. Pour quelles raisons, dans quel contexte et avec quels objectifs ont été développées ces réformes ?

Les six plus grands défis qui poussent le gouvernement à la réforme du secteur public sont la complexité croissante des procédures, les attentes plus importantes du public et des entreprises, l'évolution démographique (et le vieillissement de la population), les innovations technologiques, la globalisation et la nécessité de réduire les coûts.

Dans ce contexte, les objectifs visés par les diverses réformes développées au cours des dix dernières années ont été et sont toujours, dans le cadre de la politique formulée par le présent gouvernement intitulée *Ahead of the Game: Blueprint for Reform of Australian Government Administration*²², les suivants :

- Répondre aux attentes des usagers ;
- Servir la population entière ;
- Fournir un service interconnecté ;
- Améliorer la performance du secteur public et minimiser les coûts.

Q3. Quelles ont pu être les éventuelles limites et difficultés dans la mise en œuvre des réformes (respectivement les principaux accélérateurs / relais qui ont permis d'en faciliter la mise en œuvre) ?

- Les élections fédérales en Australie ont lieu tous les trois ans, ou même plus fréquemment, ce qui n'encourage pas la continuité des stratégies de long terme comme celle de l'amélioration de la gestion des services publics. Des travaux importants ont été initiés et réalisés durant les périodes successives du gouvernement de John Howard, qui a été élu pour la première fois en 1996 puis réélu en 1998, 2001 et 2004. La stratégie a été reformulée en octobre 2009 durant le gouvernement de Kevin Rudd, avec l'objectif de créer « le meilleur service public au monde »,²³ puis à nouveau par le présent gouvernement de Julia Gillard, qui l'a remaniée et réintitulée *Ahead of the Game: Blueprint for Reform of Australian Government Administration*.²⁴ Les progrès ont été limités non pas par des obstacles précis, mais plutôt par ces interruptions politiques, combinées à l'évolution de la technologie informatique, des références internationales (au niveau de la technologie comme de l'appréciation de la qualité des services), et des attentes du public.

- La collaboration sous optimale entre les entités gouvernementales et avec la communauté est perçue comme étant une difficulté majeure dans la mise en œuvre des réformes. La solution proposée en 2010 est d'encourager une plus grande adoption des outils de communication Web 2.0, tout en veillant à la gestion des risques. Seulement 28% des agents engagés dans des activités de service aux clients ont accès actuellement aux outils Web 2.0, alors que 86% des employés de l'Australian Public Service ayant eu l'expérience de ces outils jugent qu'ils leur ont permis de fonctionner avec plus d'efficacité. Les défis et délais que rencontre le gouvernement dans son adoption de la nouvelle technologie d'« informatique dans les nuages » (« Cloud Computing ») découlent également d'un problème de collaboration entre les administrations, qui ne sont pas disposées à partager leur capital – et leur contrôle – informatique.

- Le projet Smartcard mis en avant en 2006 prévoyait l'introduction d'une carte à puce nationale individuelle d'accès aux services sociaux et de santé regroupant 17 cartes existantes. Le projet, qui a immédiatement soulevé de très vives polémiques concernant les principes de protection des informations personnelles, a été abandonné à l'arrivée du parti travailliste au pouvoir en novembre 2007, malgré le fait que 52 M AUD avaient déjà été dépensés sur son développement. En revanche, l'introduction en juillet 2010 d'identifiants électroniques de santé (voir e-health,

²² http://www.dpmc.gov.au/publications/aga_reform/aga_reform_blueprint/docs/APS_reform_blueprint.pdf

²³ http://www.dpmc.gov.au/consultation/aga_reform/docs/reform_aust-govt_admin.pdf

²⁴ http://www.dpmc.gov.au/publications/aga_reform/aga_reform_blueprint/docs/APS_reform_blueprint.pdf

Q1), qui permettent à l'individu de contrôler les informations qui y sont placées, a été bien reçue du public australien.

1.2. Bilan et appréciation critique des réformes

Q4. Quel bilan, à la fois qualitatif et quantitatif, peut-on tirer de ces réformes ? Quels indicateurs ont été associés à leur mise en œuvre ?

Le Groupe de consultants chargés par le gouvernement fédéral d'évaluer la performance de la gestion publique a identifié, dans son rapport de mars 2010 intitulé *Ahead of the Game: Blueprint for Reform of Australian Government Administration*, 4 questions les réponses auxquelles permettent d'évaluer la performance du secteur public et fournissent un point de référence pour les évaluations futures :

1. Le gouvernement répond-il aux attentes des citoyens en fournissant des services de qualité adaptés au client et en invitant la participation des citoyens dans le développement des services et politiques du gouvernement ? Les divers mécanismes de réclamations obligatoirement mis en place par les administrations fournissent des données qualitatives et quantitatives pour répondre à cette question.
2. Le gouvernement fournit-il des directions stratégiques claires à ses administrations et rend-il ses dirigeants responsables de la mise en œuvre des réformes à réaliser ? Les sondages du personnel (respectant l'anonymat) des administrations fournissent les informations qualitatives nécessaires pour cet indicateur.
3. Le gouvernement dispose-t-il d'un personnel capable, informé et dédié ? La part du budget que dépensent les administrations sur les activités de formation du personnel est indicative (les entreprises privées les plus performantes investissent près de 80% de la valeur de l'entreprise dans leurs employés), ainsi que l'importance du recours à l'externalisation lorsqu'il ne peut pas se justifier sur la base du rapport qualité-prix.
4. Le gouvernement est-il efficace dans ses activités et maintient-il la qualité de ses services ? Les administrations sont tenues de soumettre annuellement un rapport à leur ministre pour présentation au Parlement. Ce rapport fait état des objectifs pour l'année, des résultats obtenus, des réclamations suscitées, des achats et des dépenses.

Par ailleurs, l'Office of Best Practice Regulation (OBPR), chargé d'aider les administrations du gouvernement à rendre compte de leur performance en ce qui concerne le « red tape », c'est-à-dire de leurs efforts de minimisation des entraves réglementaires imposées à leurs clients, en particulier les entreprises, révisé de temps à autres les attentes du gouvernement et les indicateurs de performance.²⁵

Q5. Quelle appréciation critique a été portée sur ces réformes, leur modalité de mise en œuvre ou leurs résultats ?

Comme en témoigne l'historique des réformes du secteur public australien,²⁶ l'enquête de Coombs (voir Q6) de 1976 a eu une influence importante sur le cours des réformes qui ont suivi. A l'époque, les administrations du gouvernement fédéral jouissaient d'une grande autonomie et c'est Coombs qui a mis l'accent sur le fait que cette indépendance pouvait aller trop loin, résultant en une perte d'efficacité et d'homogénéité avec des services mal adaptés aux besoins de la communauté. Des mesures visant à redresser l'équilibre ont été développées et incorporées dans les actes de loi de 1984

²⁵ Best Practice Regulation Handbook, 2010: <http://www.finance.gov.au/obpr/proposal/handbook/docs/Best-Practice-Regulation-Handbook.pdf>

²⁶ Australian Public Service reform: The past, the present and the future: <http://www.apsc.gov.au/media/sedgwick080610.htm>

(*Public Service Reform Act*) puis de 1999 (*Public Service Act*). Depuis, les appréciations portées et les ajustements de stratégies effectués n'ont pas remis en question la validité de cette réforme et la valeur d'un gouvernement intégral (« whole of government ») qui accorde une grande autonomie à ses administrations, mais les rend responsables de la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale commune et des résultats obtenus. La stratégie adoptée en 2010, *Ahead of the Game*, annonce un changement de direction subtile, qui place une plus grande responsabilité encore qu'auparavant sur les administrations pour qu'elles pratiquent l'auto-critique et deviennent plus innovantes face au défi d'un environnement toujours changeant, qu'elles collaborent davantage qu'elles ne le font à présent de façon à conserver la perception d'un gouvernement intégral et à ne pas entraver le développement de services centrés sur le client, et qu'elles veillent à obtenir et maintenir l'expertise de leur personnel.

Les réformes de 2010 comprennent par ailleurs de nouvelles dispositions d'évaluation de la performance des chefs de service prenant compte des retours d'enquêtes auprès de collègues, subordonnés et clients.. Il est prévu que ces mesures, ainsi que les nouvelles dispositions de benchmarking du capital humain et les sondages des usagers représenteront des outils importants à la disposition de l'Australian Public Service Commission, qui a été chargée de veiller à la mise en œuvre des recommandations du rapport *Ahead of the Game*.

Q6. Qui, dans la sphère publique, a eu l'occasion de s'exprimer pour évaluer ces réformes (gouvernement, parlementaires, société civile, entreprises, citoyens) et quelles leçons le gouvernement a-t-il pu en tirer ?

Le Management Advisory Committee (MAC)²⁷ est un forum de chefs d'administration chargé de conseiller le gouvernement sur les questions liées à la gestion du secteur public. Dans le cadre de ses fonctions, le MAC analyse les pratiques existantes, évalue leur efficacité et suggère des améliorations. Le MAC produit un rapport annuel sur l'Etat du Service Public, qui comprend les résultats d'un sondage des employés ainsi que des enquêtes ponctuelles. Par ailleurs, le gouvernement commissionne des analyses ponctuelles dirigées par des personnages éminents (Dr Coombs, fonctionnaire, en 1976 ; John Reid, homme d'affaires, en 1983 ; David Block, banquier, en 1987), dont certaines ont été particulièrement réformatrices. En outre les évaluations d'administrations à problèmes menées par l'Australian National Audit Office apportent des informations précieuses aux réformateurs.

Parmi les leçons que le gouvernement a pu tirer de ces réformes, les cinq suivantes ont été identifiées par le Public Service Commissioner en juin dernier²⁸ :

- les Chefs d'administration doivent définir des objectifs clairs et réalisables et générer les efforts nécessaires pour les mettre en œuvre;
- une réforme n'est valable que si elle dure ; pour cela il faut arriver à un équilibre durable entre les systèmes et les individus, entre les besoins actuels et d'avenir, entre le contrôle centralisé et l'autonomie des administrations.
- les incitations aux bonnes pratiques et les contrôles d'évaluation de la performance sont d'une grande importance et doivent bien correspondre aux objectifs de réforme ; il revient aux chefs d'administration de changer la culture de leur organisation pour forcer l'adoption des bonnes pratiques de travail et de service centré sur le client ;
- la réforme ne peut se faire du jour au lendemain ; il faut donc bien définir les priorités et établir des échéances réalisables.
- les approches de réforme doivent être enrichies d'auto-critique, de recherches et d'appréciation des meilleures pratiques internationales, en ayant recours aux contributions des think tanks.

La nouvelle politique de réforme, *Ahead of the Game*, s'est inspirée de développements récents au Royaume Uni, au Canada et en Nouvelle Zélande visant à encourager la prise de responsabilité des administrations et à améliorer les rapports avec les citoyens.

²⁷ <http://www.apsc.gov.au/mac/>

²⁸ <http://www.apsc.gov.au/media/sedgwick080610.htm>

2. Evolution des missions, du périmètre, de l'organisation de l'état et de l'emploi public

2.1. Transferts de compétences de l'État vers des acteurs publics ou privés

Q7. Certaines missions, autrefois exercées par l'État, ont-elles été transférées à des acteurs, publics ou privés, au cours des dix/quinze dernières années ?

- Externalisation de l'activité informatique : Selon le système de gestion publique australien, chaque ministère est responsable et doit rendre compte de sa stratégie de mise en œuvre en ce qui concerne ses activités. Il doit également déterminer le modèle le plus approprié en vue de pourvoir à ses besoins selon le rapport qualité-prix le plus intéressant. Le gouvernement a mené une campagne d'externalisation de l'activité informatique de 2004 à 2007, période durant laquelle le montant des dépenses externalisées liées à cette activité est passé de 5,93 milliards AUD (3,5 milliards euros) à 6,37 milliards AUD (3,8 milliards euros).²⁹

- Depuis juillet 2009, l'organisme fédéral responsable des services communautaires, Centrelink, ne joue plus aucun rôle dans le processus de soutien pour le retour à l'emploi, après avoir été jugé inopérant par le Gouvernement dans cette fonction. Centrelink n'intervient plus dans ce domaine que pour enregistrer les demandeurs et apprécier leur éligibilité pour la perception des indemnités « chômage » de la sécurité sociale. Ce service est pris en charge par *Job Services Australia*³⁰, qui propose conseils, informations et accès au réseau national comprenant 267 agences de recrutement (environ 1000 bureaux). Ces agences peuvent être gérées par des fonds privés ou soutenues par des associations caritatives voire communautaires (diasporas diverses). Elles ne perçoivent un financement de l'Etat (% accordé selon la durée de recherche d'emploi) qu'en cas de succès et sont donc très motivées pour assurer le suivi des dossiers. Le transfert à Job Services Australia représente un investissement de 4,7 milliards AUD (3,4 M €) de la part du gouvernement australien.

Q8. Si oui, pour quelles raisons, et à quels acteurs (pour les acteurs publics : agences, collectivités locales... ; pour les acteurs privés : externalisation, privatisation, transfert aux acteurs du « third-sector »,)

Selon l'expérience australienne, l'externalisation est la solution qui s'impose lorsque le rapport qualité-prix milite en sa faveur. Cependant, au cours des dernières années, il est clair que les administrations se sont trouvées forcées d'avoir recours à l'externalisation par manque de personnel spécialisé.

Q9. Selon quelles modalités - notamment financières - ces transferts ont-ils eu lieu ? L'Etat est-il revenu sur certains de ces transferts, et si oui pourquoi ?

Le gouvernement se dirige depuis 2008 vers l'élaboration d'une approche plus centralisée, de façon à maximiser le partage de personnel et des outils disponibles entre les ministères et les échanges d'informations concernant les projets informatiques en cours. En attendant, les agences sont encouragées à conclure des contrats d'emploi à terme fixe afin de limiter le recours aux consultants externes.

²⁹ http://www.sourceit.gov.au/sourceit/ict/overview_of_ict_sourcing#Figure3

³⁰ http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/services/job_network.htm

2.2. Abandon de missions de service public

Q10. Certaines missions de service public ont-elles été abandonnées par l'État ? Quand ? Lesquelles ?

Voir Q7 : Service de soutien pour le retour à l'emploi.

Q11. Si oui, pour quelles raisons et avec quelles conséquences ?

Voir Q7 : Service de soutien pour le retour à l'emploi. Après un début hésitant, le nouveau système est performant.

2.3. Réorganisation de l'État à périmètre de missions constant

Q12. À périmètre de missions constant, quelles réorganisations ont été effectuées par l'État dans les dix/quinze dernières années ?

Des mutualisations ont-elles eu lieu ? Si oui, de quelles fonctions (fonctions support, autres...) ?

La pratique de mutualisation a été grandement encouragée à tous les niveaux de gouvernement ces dernières années en Australie après le constat que la pratique de l'externalisation (outsourcing) ne fournissait pas les économies attendues, particulièrement dans le domaine de l'informatique et des communications.

Les pratiques de mutualisation, que ce soit au niveau fédéral ou au niveau des Etats fédérés, ont été développées autour du principe selon lequel toutes les agences gouvernementales a) sont responsables de l'achat des biens et services dont elles ont besoin, b) sont tenues de rester dans les limites du budget qui leur est alloué, et c) sont soumises aux dispositions régissant les achats publics, qui exigent des agences qu'elles appliquent le critère du meilleur rapport qualité-prix lors de la sélection de leurs fournisseurs, qui peuvent provenir du secteur public (autre ministère/agence) aussi bien que du secteur privé. La sélection d'un fournisseur se fait soit à partir d'une liste de fournisseurs qui ont préalablement été évalués et approuvés par le gouvernement, soit par un appel d'offres. Des entreprises d'Etats offrant des fonctions de support aux agences gouvernementales, déjà existantes dans plusieurs Etats fédérés et Territoires depuis plus d'une décennie, ont été remaniées et la gamme de leurs services augmentée. Ces entreprises offrent généralement le meilleur rapport qualité-prix et sont donc l'option de choix pour les fonctions supports.

L'initiative du gouvernement en ligne, lancée en 2007, a encouragé les entités gouvernementales à collaborer plus étroitement que par le passé de façon à présenter au public un visage électronique unique, et a de ce fait grandement facilité le développement de la culture du gouvernement intégral (« whole of government ») qui prévaut actuellement. Cette perception nouvelle, venant s'ajouter à une politique selon laquelle « user pays » (l'utilisateur paie) et toutes les dépenses sont à justifier sur la base de « value for money », explique la réussite du système australien de mutualisation des fonctions supports. Les réformes du e-gouvernement se poursuivent et devraient faciliter voire éliminer certaines fonctions de support en matière de dissémination des informations. Mars 2009 a vu la publication du rapport d'une étude commandée par le gouvernement fédéral sur la gestion actuelle des informations au sein du gouvernement, les questions relatives à la coordination de l'accès du public aux informations gouvernementales et la création, prévue pour 2010, d'une agence statutaire dédiée au développement et à la mise en pratique d'une politique de l'information. Ce rapport, intitulé *Information Policy and E-Governance in the Australian Government*,³¹ confirme que les pratiques en vigueur varient encore considérablement entre les agences, et invite ces dernières à fournir des solutions intéressantes, à l'instar des initiatives britanniques telles que *netmums.com*, visant à diffuser directement les informations gouvernementales.

³¹ http://www.dpmc.gov.au/publications/information_policy/docs/information_policy_e-governance.pdf

- Une réorganisation de la carte des services déconcentrés a-t-elle eu lieu ? Si oui, à quel échelon ? Avec quelles conséquences (augmentation ou suppression d'implantations locales) ?

Une réorganisation est en cours pour aligner les plateformes et systèmes qui ont évolué au fil des années dans les diverses administrations fournissant des services aux individus et entreprises, et arriver à un système intégral cohérent, efficace, et qui permette de faire plus avec des effectifs réduits tout en simplifiant les tâches administratives pour le client. La stratégie du gouvernement est de réduire la taille des implantations locales ou de regrouper plusieurs types de services dans une même localité, de façon à réduire les effectifs tout en conservant autant de bureaux d'accueil que possible.

2.4. Bilan des évolutions des missions, du périmètre et de l'organisation de l'État

Q13. Pour chacune des mesures précédemment documentées, quel bilan, à la fois qualitatif et quantitatif, peut-on tirer ?

L'abandon du service de soutien pour le retour à l'emploi à des agences privées a produit initialement des résultats décevants, mais il semble que le système ait depuis gagné en efficacité. Quant à la mutualisation des fonctions, le gouvernement estime que la collaboration entre administrations n'est toujours pas optimale. En ce qui concerne la réorganisation des implantations locales, il s'agit d'un travail en cours. La validité de ces mesures n'a pas été remise en compte à ce stade.

2.5. Évolution de l'emploi public

Q14. Comment se répartit l'emploi public entre les différents acteurs publics (administration d'État, collectivités locales, agences, opérateurs...) et au sein de ces différentes structures quel est le statut des agents publics (statutaires, contractuels, vacataires...)?

Cette étude porte uniquement sur le gouvernement fédéral australien, dont les agents sont basés pour les deux tiers dans les États fédérés, et les hauts fonctionnaires principalement dans la capitale. Les effectifs sont répertoriés sous deux rubriques : celle des employés « ongoing », qui représente les agents statutaires et celle des employés « non-ongoing », qui comprend les agents contractuels et vacataires. Le nombre total d'agents a augmenté de plus de 45% ces dix dernières années, la part des agents statutaires passant de 90,7% à 91,7%.

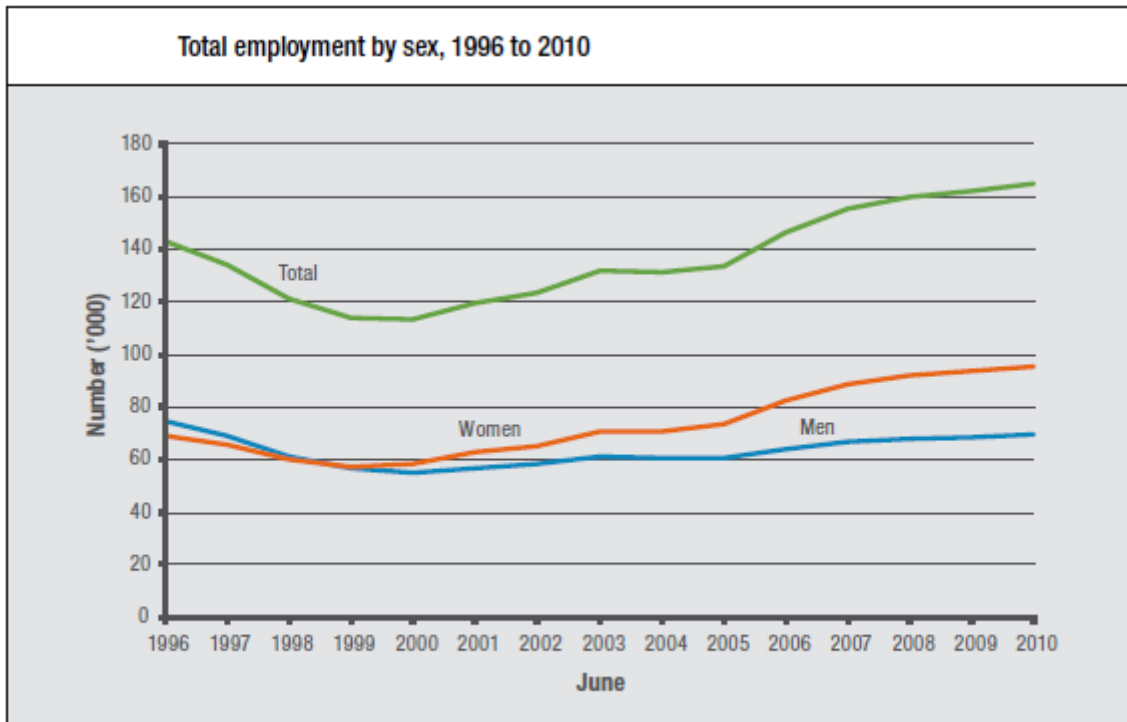
Les tableaux fournis n'étant pas compatibles avec la présentation des données australiennes, les tableaux et graphiques suivants, obtenus des Rapports annuels de l'état du service public, ont été sélectionnés pour répondre au mieux à la question posée.

Répartition de l'emploi public de 2000 à 2010

Employés du gouvernement fédéral	Total	Statutaire (Ongoing)	Contractuels et vacataires (non-ongoing)
Juin 2000	113344	102820 (90,7%)	10524 (9,3%)
Juin 2001	119125	108578	10547
Juin 2002	123533	112162	11371
Juin 2003	131711	120062	11649
Juin 2004	131522	122102	9420
Juin 2005	133596	123242 (92,2%)	10354 (7,8%)
Juin 2006	146434	134632	11802
Juin 2007	155482	143525	11957
Juin 2008	160011	147598	12413
Juin 2009	162009	150155	11854
Juin 2010	164596	150871 (91,7%)	13725 (8,3%)

Source : State of the Service Reports 2000 - 2010

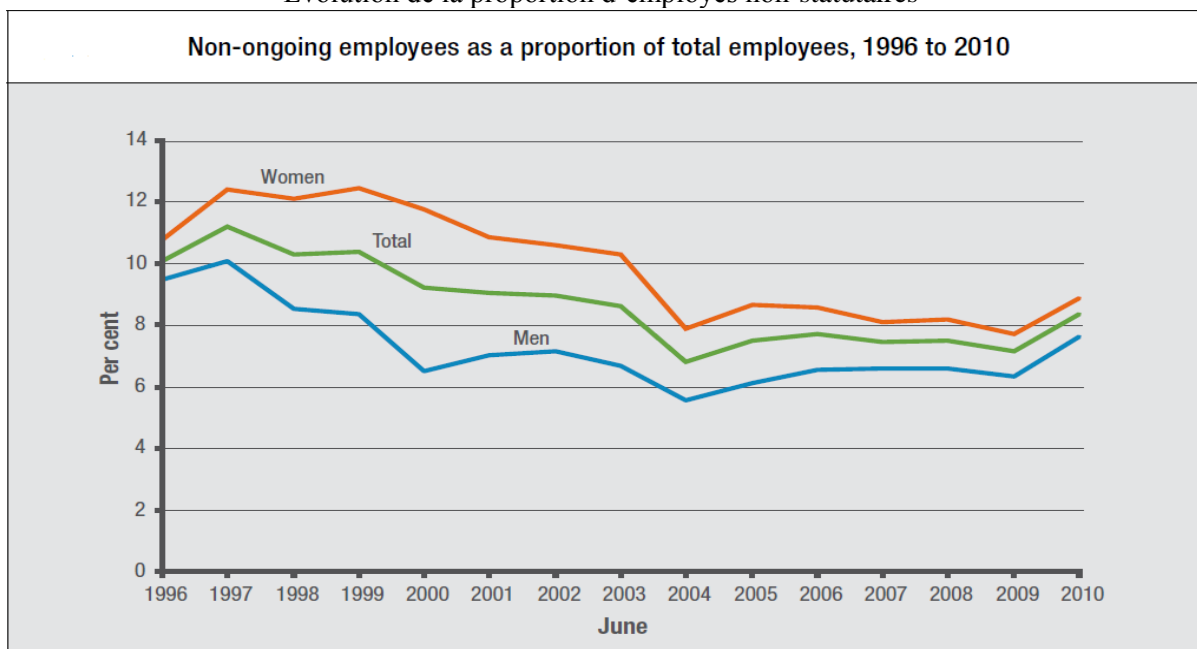
Evolution du nombre total d'agents du gouvernement fédéral de 1996 à 2010



Source: APSED

La part des agents non statutaires a diminué durant les 15 dernières années.

Evolution de la proportion d'employés non-statutaires



Source: APSED

Le personnel statutaire le moins qualifié a considérablement diminué de 1996 à 2010 (-92,6%) comme l'atteste les chiffres du tableau suivant, dont la classification va du niveau le plus bas (niveau APS1) au plus élevé (SES 3).

Ongoing employees by base classification, 1996, 2009 and 2010⁵

Classification	1996		2009		2010		% change 2009 to 2010	% change 1996 to 2010
	No.	%	No.	%	No.	%		
APS 1	11,984	9.3	985	0.7	892	0.6	-9.4	-92.6
APS 2	13,731	10.7	5,110	3.4	4,145	2.7	-18.9	-69.8
APS 3	26,219	20.4	21,786	14.5	20,890	13.8	-4.1	-20.3
APS 4	17,032	13.2	31,452	20.9	31,184	20.7	-0.9	83.1
APS 5	16,253	12.6	20,093	13.4	20,522	13.6	2.1	26.3
APS 6	19,483	15.1	2,996	20.0	30,827	20.4	2.8	58.2
EL 1	12,804	9.9	24,897	16.6	26,009	17.2	4.5	103.1
EL 2	7,692	6.0	11,881	7.9	12,407	8.2	4.4	61.3
SES 1	1,311	1.0	1,916	1.3	1,933	1.3	0.9	47.4
SES 2	355	0.3	535	0.4	551	0.4	3.0	55.2
SES 3	100	0.1	118	0.1	126	0.1	6.8	26.0
Trainee	773	0.6	267	0.2	177	0.1	-33.7	-77.1
Graduate APS	822	0.6	1,231	0.8	1,208	0.8	-1.9	47.0
Total	128,734	100.0	150,267	100.0	150,871	100.0	0.4	17.2

Source: APSED

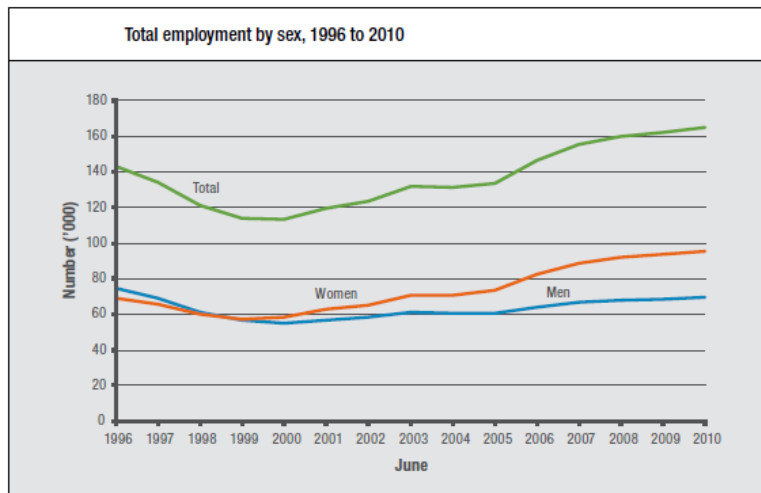
Plus d'un tiers des employés du service public australien (38,8% des agents statutaires et 38.6% de l'ensemble des agents) sont basés dans la capitale, Canberra. Cette proportion s'accroît légèrement et de façon constante depuis plusieurs années (31,8% en 1996), reflétant la réduction du nombre des implantations du gouvernement fédéral dans les Etats fédérés. Il s'agit principalement des agents les plus haut placés. En juin 2010, 76,5% des agents SES (Senior Executive Service) et 62,3% des agents EL (Executive Level) sont basés dans la capitale, comparé à 42,7% des APS 5-6 et 16,8% des APS 1-2 et des APS 3-4.

Ongoing employees—proportion by classification and location, June 2010

Classification	ACT %	NSW %	Vic %	Qld %	SA %	WA %	Tas %	NT %	O'seas %
APS 1-2	16.8	28.2	19.6	16.1	7.3	5.6	2.2	3.8	0.4
APS 3-4	16.8	26.0	21.1	15.7	7.0	7.2	3.9	2.1	0.1
APS 5-6	42.7	17.1	15.0	10.2	6.1	4.5	2.0	1.7	0.7
EL	62.3	10.0	11.0	5.8	4.6	2.4	1.0	0.8	2.0
SES	76.5	5.3	6.3	2.4	1.6	1.0	0.5	0.4	6.0
Trainee/Grad APS	73.4	7.0	9.0	5.5	2.5	0.9	0.8	0.8	0.2
Total	38.8	18.4	16.1	11.0	5.9	4.9	2.4	1.6	0.9

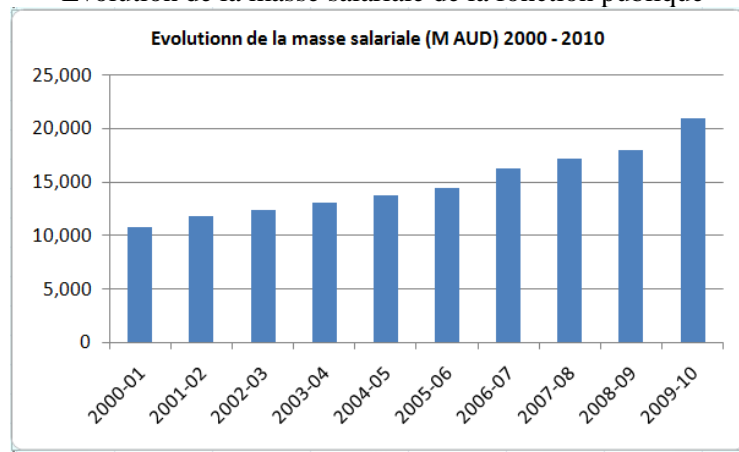
Source: APSED

Q15. Quelles ont été les principales évolutions des effectifs et de la masse salariale de la fonction publique, notamment au regard des récentes réformes engagées par l'État, et quelles sont leurs perspectives d'évolution pour l'avenir ?



Source: APSED

Evolution de la masse salariale de la fonction publique



Source: Budget Outcome, Treasury 2000 - 2010

La masse salariale, qui a atteint plus de 20 Mds AUD durant l'année financière 2009-10, a presque doublé en 10 ans (+94%), croissant d'environ 1 Mds AUD par an, alors que les effectifs n'ont augmenté que de 45%. Ce résultat, ainsi que la tendance observée dans le graphique ci-dessus, suggère que le gouvernement australien est en train de réaliser son objectif de réduire les implantations superflues, avec leurs employés peu qualifiés et très souvent vacataires, et d'améliorer les capacités, l'expertise et la prise de responsabilités de son personnel, en recrutant en plus grand nombre des fonctionnaires haut placés, et mieux payés.

Belgique

1. Simplification des démarches administratives, transparence et qualité du service rendu à l'utilisateur

1.1 Principales réformes et objectifs

Q1. Quelles sont les principales réformes engagées récemment (dix dernières années):

Voici, selon l'Agence pour la Simplification Administrative (aussi connue sous le nom de Kafka), ses réalisations majeures des dernières années. Depuis sa création, plus de 200 lois et règlements ont été modifiés. La liste complète est disponible dans le « Livre Kafka³² »

1. Réduction des charges statistiques

Début 2008, environ un quart des entreprises ont été exemptées de l'enquête sur la production industrielle (Prodcom). Le nombre de rubriques à compléter a en outre sensiblement été réduit.

Le Recensement de mai est une enquête annuelle imposée par l'Europe, à laquelle sont soumis tous les agriculteurs. Cette enquête est traditionnellement menée en mai, d'où son nom. Le Recensement de mai a structurellement été réduit de 15%. Plusieurs questions sur les variables sociales et les questions sur le matériel et les installations, ont été supprimées.

Nous avons également vérifié pour l'enquête structurelle quelles étaient les exigences minimales pour l'Europe et réduit nos propres obligations statistiques, de sorte à satisfaire encore tout juste aux seuils de fiabilité requis par l'Europe. Diminution de la fréquence des enquêtes, exemption des petites entreprises, réduction du nombre de questions, etc.

2. Déclarations électroniques

Depuis le 1er juillet 2007, le dépôt électronique de la déclaration TVA est obligatoire pour les grandes entreprises. C'est également le cas pour les moyennes entreprises depuis le 1er janvier 2008. Les petites entreprises doivent également introduire leur déclaration TVA par voie électronique depuis le 1er janvier 2009. La paperasserie relative à la TVA est ainsi radicalement réduite pour les entreprises. Cela permet en outre de lutter de manière beaucoup plus efficace contre la fraude fiscale.

Bien que cela ne fût pas encore obligatoire en 2008, les déclarations au précompte professionnel pour les revenus attribués à partir de la période janvier 2009, avec date d'échéance du 15 février 2009 ou du premier trimestre de 2009, avec date d'échéance du 15 avril 2009, doivent à présent également être introduites par le biais de l'application Internet FINPROF.

Ces déclarations peuvent en outre toutes être introduites par voie électronique au moyen de l'eID, ce qui en a considérablement augmenté l'accessibilité et la facilité d'utilisation.

3. Démarrer en 4 jours

Il n'a jamais été aussi facile pour les entrepreneurs débutants de démarrer une entreprise. Nous avons simplifié les procédures à cet effet, de sorte que le nombre de jours nécessaires pour démarrer une entreprise sont passés de 56 jours en 2003 à 4 jours en 2008. Selon le rapport de la Banque mondiale, cette procédure est plus rapide et plus simple que dans n'importe quel autre pays européen.

4. Gestion électronique du personnel

La Banque-carrefour de la sécurité sociale (BCSS) est le pivot de la gestion électronique du personnel et est unique au sein de l'Union européenne. Cette gestion électronique permet de faire chaque année l'économie de quelque 300 millions d'attestations papier. Les " cartes cueillette " pour le personnel saisonnier passent également par la BCSS depuis le 1er janvier 2006. Au lieu de travailler avec une

³² Disponible à l'adresse suivante : <http://www.dav.be/doc/1180607261-2419.pdf>

carte cueillette et un registre des présences, une déclaration par sms suffit désormais. Le formulaire C4 électronique, par exemple, est aujourd'hui également géré par la BCSS, ce qui permet de réaliser chaque année une économie de 5 millions de documents papier.

Q2. Pour quelles raisons, dans quel contexte et avec quels objectifs ont été développées ces réformes ?

A la fin des années 90, la Belgique était fortement critiquée pour sa lourdeur administrative. Le contexte local de multilinguisme et de fédéralisme à partage complexe des compétences rendait le pays difficile à appréhender, notamment pour les investisseurs étrangers. Y voyant un relais de croissance et un vecteur d'image positif dans la campagne de relations publiques « .BE », la Belgique a créé l'Agence à la Simplification administrative et a lancé de nombreuses réformes, dont certaines suggérées par le public et les investisseurs.

Q3. Quelles ont pu être les éventuelles limites et difficultés dans la mise en œuvre des réformes (respectivement les principaux accélérateurs / relais qui ont permis d'en faciliter la mise en œuvre) ?

Le libéralisme relatif (par rapport à leurs homologues français) de l'opinion publique et de la Commission de la Protection de la Vie Privée³³, des questions telles que la carte d'identité électronique, la transmission d'information entre administrations ou encore les constitutions de fichiers ont permis de poser les fondements de nombreuses réformes en rendant possible la mise en place de guichets uniques et d'accès à distance aux données.

1.2. Bilan et appréciation critique des réformes

Q4. Quel bilan, à la fois qualitatif et quantitatif, peut-on tirer de ces réformes ? Quels indicateurs ont été associés à leur mise en œuvre ?

Selon l'étude du Bureau du Plan sur les charges administratives en 2008, les charges administratives pour les entreprises sont passées de 2,44% du PIB en 2006 à 1,72% du PIB en 2008, soit une diminution de près de 30%.

L'Agence pour la Simplification Administrative mène depuis 2000 une enquête biennale auprès d'entreprises et d'indépendants pour évaluer les charges administratives qui pèsent sur les entreprises et les indépendants en Belgique. Les questionnaires relatifs aux charges administratives sur l'année 2008 ont été envoyés à 3.156 entreprises et à 4.453 indépendants actifs en Belgique. 7.609 questionnaires ont donc été envoyés au total, dont 1.100 ont été renvoyés complétés, soit par voie électronique, soit sur papier. 20% des 3.156 entreprises précitées ont répondu, dont 60% par Internet. 10,6% des 4.453 indépendants ont répondu, dont 44% par Internet.

³³ CPVP ; <http://www.privacycommission.be/fr/> ; attributions souvent proches de la CNIL dans les examens des politiques de fichiers et de transmission de données

Baisse des charges administratives en 2008

<i>Coût total des procédures administratives en 2008</i>	<i>Nombre</i>	<i>Milliards d'euros</i>	<i>% du PIB</i>
Entreprises	202.323	4,58	1,33%
Indépendants	403.519	1,34	0,39%

Pour référence, le PIB de la Belgique s'élevait en 2008 à 344,21 milliards d'euros.

Coût total des formalités administratives sur la période de 2000 à 2008.

	<i>2000</i>	<i>2002</i>	<i>2004</i>	<i>2006</i>	<i>2008</i>
Entreprises					
en milliards d'euros	6,28	6,31	4,91	6,46	4,58
en % du PIB	2,55%	2,41%	1,73%	2,05%	1,33%
Indépendants					
en milliards d'euros	2,29	2,66	2,37	1,22	1,34
en % du PIB	0,93%	1,02%	0,84%	0,39%	0,39%
TOTAL					
en milliards d'euros	8,57	8,97	7,28	7,68	5,92
en % du PIB	3,48%	3,43%	2,57%	2,44%	1,72%

Il convient toutefois de signaler une hausse des formalités administratives de près de 10% pour les indépendants de 2006 à 2008.

Répartition des coûts suite aux formalités administratives par domaine réglementaire pour les entreprises.

<i>Répartition du coût total par domaine réglementaire - entreprises</i>	<i>2000</i>	<i>2002</i>	<i>2004</i>	<i>2006</i>	<i>2008</i>
Emploi	2,38	2,38	2,09	1,88	1,73
en mia EUR	38,00%	37,80%	42,70%	29,10%	37,80%
en % du total					
Fiscalité	3,22	2,75	2,27	4,11	2,49
en mia EUR	51,20%	43,60%	46,20%	63,70%	54,50%
en % du total					
Environnement	0,68	1,18	0,55	0,46	0,35
en mia EUR	10,80%	18,70%	11,10%	7,20%	7,70%
en % du total					

Répartition des coûts suite aux formalités administratives par domaine réglementaire pour les indépendants.

<i>Répartition du coût total par domaine réglementaire - indépendants</i>	<i>2000</i>	<i>2002</i>	<i>2004</i>	<i>2006</i>	<i>2008</i>
Fiscalité	1,95	2,13	1,86	1,03	1,09
en mia EUR	85%	80,20%	78,6%	84%	81,3%
en % du total					
Environnement	0,34	0,53	0,51	0,2	0,25
en mia EUR	15%	19,8%	21,4%	16%	18,7%
en % du total					

Q5. Quelle appréciation critique a été portée sur ces réformes, leur modalité de mise en œuvre ou leurs résultats ?

Dans son rapport 2008 sur le Royaume, la Banque mondiale a salué l'action du Kafka comme « the EU's most innovative communication program for cutting red tape ».

Sur le plan interne, les retours sont très positifs qu'ils viennent des institutionnels, des entreprises ou du grand public.

Les critiques minoritaires sont :

- La méthode Coué parfois appliquée dans la communication de l'Agence (par exemple, il s'agirait plus de 7 jours pour créer une entreprise que 4).
- Le cœur de l'action de l'Agence est tourné vers les entreprises et néglige les citoyens (selon Test Achat, organisation de consommateurs, 2009)
- Les simplifications à destination du grand public sont trop souvent dépendantes des nouvelles technologies et ne sont donc pas effectives pour les populations non équipées ou non utilisatrices (selon Test Achat, 2009)

Q6. Qui, dans la sphère publique, a eu l'occasion de s'exprimer pour évaluer ces réformes (gouvernement, parlementaires, société civile, entreprises, citoyens) et quelles leçons le gouvernement a-t-il pu en tirer ?

L'intégralité de la sphère publique est invitée à s'exprimer en contactant directement l'Agence par tout moyen. Dès la création du Kafka, il s'agissait non seulement d'une source d'évaluation mais également d'une source d'inspiration. Au vu des résultats positifs de l'Agence, le gouvernement a décidé de sa pérennisation et de l'augmentation de ses moyens (2008)

2. Évolution des missions, du périmètre, de l'organisation de l'État et de l'emploi public

2.1. Transferts de compétences de l'État vers des acteurs publics ou privés

Q7. Certaines missions, autrefois exercées par l'État, ont-elles été transférées à des acteurs, publics ou privés, au cours des dix/quinze dernières années ?

Aucune modification notable n'a été effectuée par l'Etat Fédéral ou les Régions.

Au niveau de certaines communes, la perception des redevances de stationnement (amendes pour stationnement payant non réglé) a fait l'objet d'une externalisation depuis 2003. Cette évolution est possible du fait de la nature juridique de l'acte qui est considéré en Belgique non pas comme une infraction mais comme une dette civile.

Q8. Si oui, pour quelles raisons, et à quels acteurs (pour les acteurs publics : agences, collectivités locales... ; pour les acteurs privés : externalisation, privatisation, transfert aux acteurs du « third-sector »,)

Il s'agit d'acteurs privés, principalement Vinci, par externalisation.

Q9. Selon quelles modalités - notamment financières - ces transferts ont-ils eu lieu ? L'Etat est-il revenu sur certains de ces transferts, et si oui pourquoi ?

L'opérateur privé perçoit un pourcentage des recettes, déterminé lors de l'adjudication. Celui-ci peut être agrémenté de primes de performance.

2.2. Abandon de missions de service public

Q10. Certaines missions de service public ont-elles été abandonnées par l'État ? Quand ? Lesquelles ?

Aucune mission de service public n'a été abandonnée par l'Etat.

Q11. Si oui, pour quelles raisons et avec quelles conséquences ?

2.3. Réorganisation de l'État à périmètre de missions constant

Q12. À périmètre de missions constant, quelles réorganisations ont été effectuées par l'État dans les dix/quinze dernières années ?

Les seuls cas de transferts de compétence furent de l'Etat fédéral vers entités fédérées :

- 2001 : transfert des compétences en matière de commerce extérieur et coopération au développement du fédéral au régional.
- 2001 : transfert des compétences en matière de tutelle administrative sur les communes aux provinces.
- 2002 : Disparition de la gendarmerie (dépendant du niveau fédéral), rattachement du personnel à la police locale (dépendante des régions)
- 2003 : Transfert de la compétence de suivi de l'Agriculture vers les Régions. Disparition du ministère fédéral et création des ministères régionaux.

2.4. Bilan des évolutions des missions, du périmètre et de l'organisation de l'État

Q13. Pour chacune des mesures précédemment documentées, quel bilan, à la fois qualitatif et quantitatif, peut-on tirer ?

Les mesures de transfert de compétence à périmètre constant sont liées au contexte communautaire belge à l'exception de la réforme de la gendarmerie (liée à l'affaire Dutroux). Cette dernière est considérée comme extrêmement positive et répond à la logique de coordination que l'on connaît en France avec la réforme récente. Les autres mesures sont difficilement évaluables au vu du contexte communautaire émotionnel. Toutes présentent toutefois le dualisme « proximité contre efficacité d'échelle ».

Les mesures d'externalisation des services de stationnement correspondent eux à une logique purement financière. Le retours sont très largement positifs.

2.5. Évolution de l'emploi public

Q14. Comment se répartit l'emploi public entre les différents acteurs publics (administration d'État, collectivités locales, agences, opérateurs...) et au sein de ces différentes structures quel est le statut des agents publics (statutaires, contractuels, vacataires...) ?

Selon une étude du Bureau du Plan datant d'octobre 2010, le secteur des administrations publiques en Belgique emploie 828 000 personnes en 2009, soit 18,7% de l'emploi total. Les caractéristiques de cet emploi évoluent : la proportion de statutaires diminue, le niveau des qualifications augmente ainsi que la part des 50 ans et plus. Par ailleurs, depuis 1995, l'emploi a fortement augmenté dans les pouvoirs locaux et les communautés et régions.

L'emploi du secteur des administrations publiques concerne principalement les activités d'administration et d'enseignement. Entre 1995 et 2009, l'emploi a augmenté de 72 000 personnes dans l'administration et de 35000 personnes dans l'enseignement alors qu'il a fortement diminué dans la défense (-13 000).

C'est l'emploi des communautés et régions et des pouvoirs locaux qui prédomine (en 2009, respectivement 44% et 35% du total du secteur des administrations publiques, contre 17% pour le pouvoir fédéral et 4% pour de la sécurité sociale). De même, l'augmentation de l'emploi du secteur entre 1995 et 2009 (+100 000 personnes) est principalement attribuable aux pouvoirs locaux (+58 000) et aux communautés et régions (+38 000). L'emploi du pouvoir fédéral est resté stable.

L'activité d'administration englobe principalement les fonctions « services généraux », « ordre et sécurité publics » et « protection sociale ». Entre 1995 et 2008, l'emploi a d'abord progressé dans la fonction « ordre et sécurité publics » (+22 000 personnes). Par ailleurs, la part des diplômés de

l'enseignement supérieur dans l'emploi de l'administration s'est fortement accrue en 10 ans (passant de 26% à 34%).

La part des 50 ans et plus représente pratiquement 30% de l'emploi du secteur des administrations publiques en 2008 ; celle des agents statutaires ne représente plus que 57% en 2008.

L'emploi du « domaine public » atteint lui 1 299 000 emplois, soit 29% de l'emploi total en Belgique (en 2008). Celui-ci tient compte de l'emploi qui correspond aux activités du secteur marchand indirectement financées par l'Etat (soins de santé et action sociale ; activités générées par les achats de biens et services des administrations). Entre 1995 et 2008, la dynamique de croissance de l'emploi dans les activités de soins de santé et d'action sociale (3,3% en moyenne annuelle) a fortement contribué à la hausse de l'emploi du domaine public (+254 000 personnes).

L'emploi du secteur des administrations publiques se situe à concurrence de près de 90% dans les activités d'administration (392 000 emplois en 2009) et d'enseignement (344 000 emplois) ; les autres activités sont les transports (46 000 emplois), la défense (40 000 emplois) et les services collectifs (5 000 emplois).

Par niveau de pouvoir, ce sont les communautés et régions qui arrivent en tête (365 000 emplois; 44% du total), suivies des pouvoirs locaux (294 000; 35% du total), du pouvoir fédéral (139 000; 17%) et de la sécurité sociale (30 000; 4%). 80% de l'emploi du secteur est donc logé dans l'Entité II (à savoir, les communautés et régions et les pouvoirs locaux) et 20% dans l'Entité I. Le pouvoir fédéral et les pouvoirs locaux emploient environ 70% de leur personnel dans l'activité d'administration. Dans le sous-secteur des communautés et régions, l'emploi est d'abord situé dans l'enseignement (soit 76%).

En termes d'évolution sur la période 1995-2009, l'emploi du secteur des administrations publiques progresse de 100 000 unités, soit une croissance annuelle moyenne de 0,9%. Au sein du pouvoir fédéral, l'emploi reste stable; la progression se situe dans les pouvoirs locaux (+58 000 unités), les communautés et régions (+38 000 unités) ainsi que dans la sécurité sociale (+5 000 unités), ce qui représente des croissances annuelles moyennes de 1,6%, 0,8% et 1,2% respectivement. L'Entité II a donc contribué pour 95% à la progression de l'emploi total (+95 000 unités dans l'Entité II contre +5 000 unités dans l'Entité I).

En termes de type d'activité, l'emploi augmente surtout dans les activités d'administration (+72 000 unités) et d'enseignement (+35 000 unités) alors qu'il a fortement baissé à la défense (-13 000 unités). La hausse de l'emploi dans l'activité d'administration concerne tous les sous secteurs mais surtout les pouvoirs locaux (+41000 unités) ; dans le pouvoir fédéral comme dans les communautés et régions, l'emploi de cette activité progresse d'une bonne dizaine de milliers d'unités (+13 000 dans chacun de ces deux sous-secteurs) et de 5 000 unités dans les administrations de sécurité sociale. La dynamique de croissance a été ainsi relativement plus soutenue dans les communautés et régions (1,9% en moyenne annuelle) et dans les pouvoirs locaux (1,6%) que dans le pouvoir fédéral (1%). En 2009, l'Entité I représente 33% de l'emploi de l'activité d'administration et l'Entité II représente 67% (52% dans les pouvoirs locaux, 15% dans les communautés et régions).

L'examen selon la classification par fonction de l'activité d'administration révèle la place prépondérante de la fonction « services généraux » (37% en 2008), suivie par la fonction « ordre et sécurité publics » (22%) et la fonction « protection sociale » (14%). Mais en termes d'évolution sur la période 1995-2008, c'est d'abord l'emploi dans la fonction « ordre et sécurité publics » qui a augmenté (14 000 dans le fédéral, 8 000 dans les pouvoirs locaux). Dans la fonction « services généraux », au cours de la même période, une augmentation de 14 000 emplois a été enregistrée au niveau des pouvoirs locaux. L'emploi a également augmenté dans des fonctions relativement peu représentées, ce qui indique notamment une tendance à des nouveaux besoins comme par exemple la fonction « loisirs, culture et culte » où l'emploi a augmenté de 8 000 unités dans les pouvoirs locaux (notamment le développement des centres sportifs et culturels). Dans le cadre des nouveaux besoins au niveau du pouvoir fédéral, l'emploi a augmenté dans la protection sociale et la santé (+4 000 unités) avec, par exemple, la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA) au début des années 2000 suite à la crise de la dioxine ; en revanche, l'emploi a reculé de 4 000 unités dans les services généraux au niveau fédéral du fait du SPF Finances. Au sein des communautés et

régions, la progression importante de la fonction « affaires économiques » (+6 000 unités) pourrait refléter la volonté de renforcer les compétences transférées du fédéral vers les régions depuis 1989, comme dans les domaines de l'économie, de l'agriculture et du commerce extérieur. Dans les administrations de sécurité sociale, l'emploi a surtout augmenté dans les mutuelles (+3 000 unités). L'analyse de la structure de l'emploi par âge, par statut et par niveau de qualification montre une forte tendance au vieillissement (30% des salariés du secteur des administrations publiques - soit 235 000 salariés - ont 50 ans et plus, contre 21% - soit 800 000 salariés - dans l'économie dans son ensemble), à la contractualisation (la part de l'emploi statutaire a reculé de 63% en 1997 à 57% en 2008) et au relèvement du niveau de qualification (dans l'activité d'administration, la part des salariés diplômés de l'enseignement supérieur est passée de 26% à 34% en 10 ans). Par ailleurs, la durée moyenne du travail est restée relativement stable entre 1995 et 2008 et n'a donc aucun impact sur l'évolution de l'emploi du secteur des administrations publiques.

La nomenclature et le champ statistique belge étant incompatibles avec les tableaux fournis, nous avons dû nous résoudre à concevoir des tableaux spécifiques, mis en annexe. Les tableaux type sont remplis au maximum des données disponibles.

Tableau 1 : Répartition de l'emploi public en 2000
(ou toute autre année de référence connue et jugée pertinente à titre de comparaison)

	Statutaires		Contractuels		Vacataires	
	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale (préciser l'unité)	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale (préciser l'unité)	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale (préciser l'unité)
Etat ³⁴						
Collectivités locales						
Agences						
Opérateurs						
Autres (préciser)						

Tableau 2 : Répartition de l'emploi public en 2010

	Statutaires		Contractuels		Vacataires	
	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale (préciser l'unité)	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale (préciser l'unité)
Etat						
Collectivités locales						
Agences						
Opérateurs						

³⁴ Il est important de bien renseigner le périmètre de consolidation.

	Statutaires		Contractuels		Vacataires	
	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale (<i>préciser l'unité</i>)	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale (<i>préciser l'unité</i>)
Autres (<i>préciser</i>)						

Q15. Quelles ont été les principales évolutions des effectifs et de la masse salariale de la fonction publique, notamment au regard des récentes réformes engagées par l'État, et quelles sont leurs perspectives d'évolution pour l'avenir ?

Tableau 3 : Evolution des effectifs de la fonction publique

Emploi public (en nombre d'agents)	1995	2009
Etat	165	170
Collectivités locales	563	658
Agences	NA	NA
Opérateurs	NA	NA
Autres (<i>préciser</i>)	NA	NA

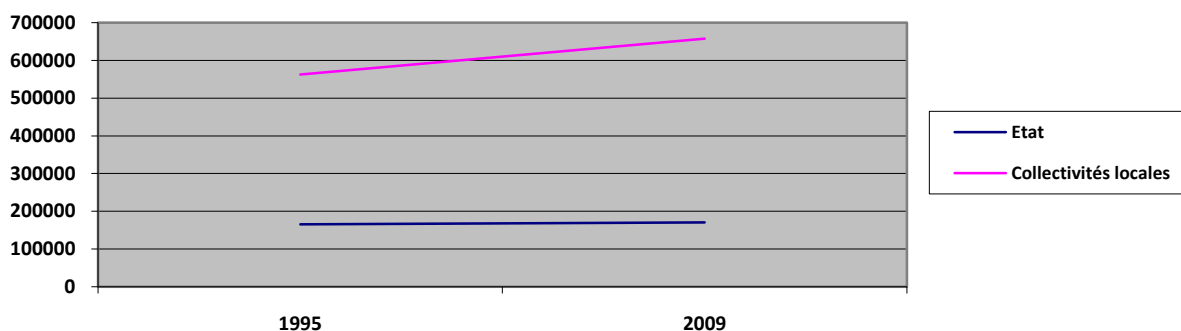


Tableau 4 : Evolution de la masse salariale de la fonction publique

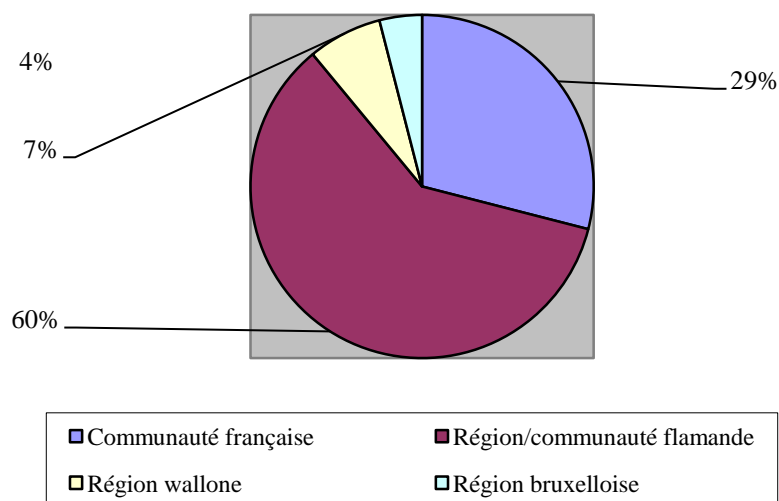
Emploi public (Masse salariale - <i>unité à préciser</i>)	2000	2005	2008	2010	Prévisions (année à préciser)
Etat					
Collectivités locales					
Agences					
Opérateurs					
Autres (<i>préciser</i>)					

Commentaires complémentaires éventuels :

Evolution de l'emploi public belge de 1995 à 2009 selon l'employeur (en millier de personnes)

	1995	2009	Taux de croissance annuel moyen
TOTAL	728	828	0.9
Entité I	165	170	0.2
Pouvoir fédéral	139	139	0.0
<i>Administration</i>	86	99	1.0
<i>Défense</i>	53	40	-2.0
Sécurité sociale	26	30	1.2
Entité II	563	658	1.1
Communautés et Régions	327	365	0.8
Pouvoirs locaux	236	294	1.6

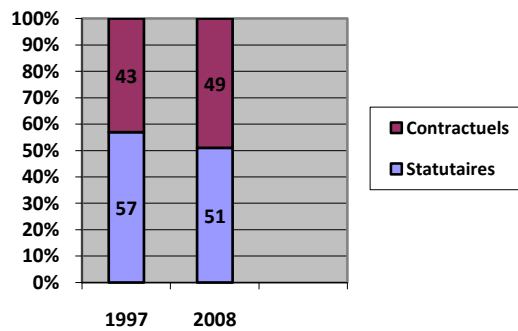
Masse salariale des communautés et régions par entité fédérée en 2008 (en pourcentage du total de 12,662 milliards d'EUR)



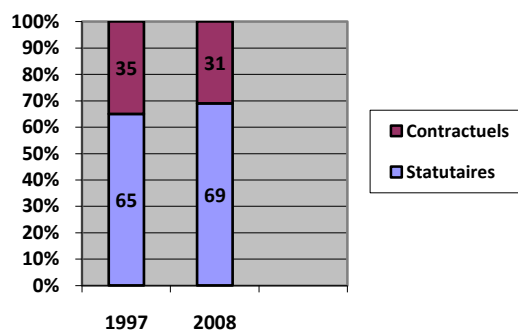
Emploi des administrations publiques part statut en 1997 et 2008 (en milliers de personnes).



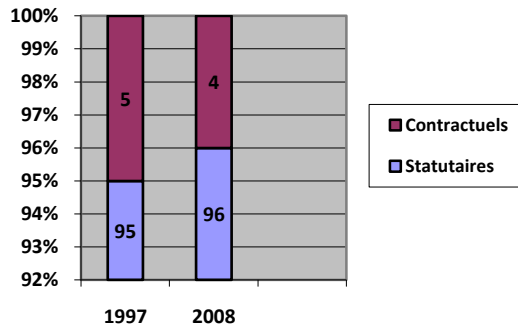
Emploi des administrations publiques par statut et branche d'activité en 1997 et 2008 (en pourcentage du total)
Administrations



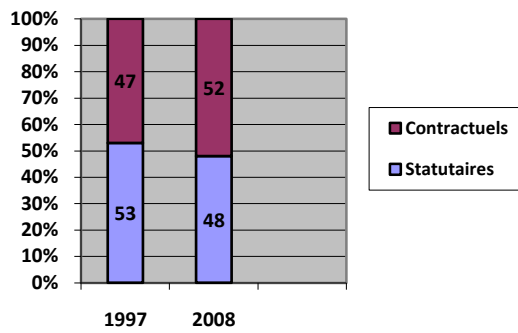
Enseignement



Défense



Transports



Danemark

1. Simplification des démarches administratives, transparence et qualité du service rendu à l'utilisateur

1.1. Principales réformes et objectifs

Q5. Quelles sont les principales réformes engagées récemment (dix dernières années) visant à :

- simplifier les démarches administratives (TIC, e-administration, guichet unique...)?
- accroître la transparence (accès aux documents publics, consultation des citoyens...)?
- améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur (démarche de certification, charte d'accueil, engagement qualité...)?

Au Danemark, la problématique de la **qualité** de service rendu à l'utilisateur a pris une nouvelle dimension lors de l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2007, de la réforme des collectivités territoriales et de la présentation, à l'automne de la même année, d'une réforme de la qualité dans le secteur public (réforme dont les dispositions ont été formellement adoptées en mars 2008).

Ces deux réformes ont été accompagnées par un ensemble d'initiatives, notamment en termes de réduction des charges administratives ou d'e-administration, qui placent régulièrement le pays aux avant-postes dans les classements internationaux.

La réforme des collectivités locales

La réforme des collectivités locales, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007, est la plus importante réorganisation du secteur public depuis les années 1970. Deux principes sous-tendent cette réforme :

- le principe de **simplification organisationnelle**, à travers notamment la réduction du nombre de communes de 271 à 98 (seuil minimum de 20 000 habitants) et le remplacement des 14 « comtés » par 5 régions dont la principale responsabilité est le secteur de la santé. Seuls l'Etat et les communes ont depuis cette date le droit de lever des impôts, les régions étant financées à hauteur de 80% par l'Etat et à hauteur de 20% par les communes ;
- le principe de **proximité du service**. Ayant dorénavant la responsabilité quasi-exclusive de l'ensemble du secteur social, les communes sont devenues, à travers cette réforme, l'interlocuteur principal du citoyen danois dans son interaction avec le secteur public. En plus de leurs attributions administratives (enseignement de la langue danoise aux étrangers, délivrance des permis de conduire et des passeports...), les communes jouent un rôle d'autant plus incontournable qu'elles ont hérité, au 1^{er} août 2009, de la gestion intégrale des quelque 91 « jobcenter » du pays, devenant l'échelon d'application de la politique publique de l'emploi.

Cette réforme ambitieuse a débouché sur une **division claire des responsabilités** (fin des « zones grises ») et sur une **transparence accrue**, notamment en termes de fiscalité.

Des négociations ont lieu chaque année entre l'Etat, l'association des communes (KL) et l'organe représentant les régions (Danske Regioner) afin de fixer le cadre des dépenses et des investissements réalisés par les communes et les régions. L'Etat continue donc de fixer un cadre général, en fonction de la conjoncture et des défis macroéconomiques de long terme, les communes et les régions ayant un degré élevé d'autonomie dans l'allocation des moyens.

La réforme de la qualité dans le secteur public

Selon les autorités danoises la qualité couvre plusieurs aspects : **qualité des services proposés par l'ensemble du secteur public** (définition de standards, conduite d'inspections et d'évaluations), **qualité organisationnelle** (découlant notamment de la réforme des collectivités territoriales) et **qualité telle qu'appréhendée subjectivement par le citoyen danois**.

Concrètement, cette réforme a consisté à créer deux fonds :

- le premier, alimenté à hauteur de 6,7 milliards d'euros sur la période 2009-2018, est avant tout destiné à la construction de nouveaux hôpitaux et la rénovation d'écoles et d'établissement pour personnes âgées ;
- le second, alimenté à hauteur de 1,35 milliards d'euros sur la période 2008-2011, vise à améliorer la qualité du service offert au citoyen et à rendre les conditions de travail dans le secteur public plus attractives.

Les quelques 180 initiatives proposées permettent de dégager plusieurs grands principes d'action :

- **les besoins du citoyen au centre des préoccupations de l'Etat**, à travers le concept de « libre choix ». Par exemple, depuis le 1^{er} octobre 2007, les citoyens dont le temps d'attente dans un hôpital public pourrait dépasser un mois auront la possibilité de choisir une clinique privée avec laquelle les régions (auxquelles incombe la gestion des hôpitaux) ont passé un accord (un mois au lieu de deux auparavant). Le concept englobe aussi la liberté de choisir son médecin praticien indépendamment de son éloignement géographique (le médecin n'étant cependant pas tenu d'effectuer des visites dans un rayon supérieur à 5 kilomètres de son cabinet) ;

- **la cohérence d'action**, illustrée notamment par la garantie d'établissement d'un contact fixe pour chaque citoyen dans ses relations avec les hôpitaux et les maisons de retraites ;

- **la transparence**, à travers la définition de standards de qualité comparables entre services et la mise en place d'enquêtes de satisfaction ;

- **le recours accru aux TIC**, passant par exemple par la mise en place d'un centre de contact public disposant d'un numéro de téléphone unique joignable le soir et le week-end, la garantie donnée à chaque citoyen de disposer d'une page personnelle sur Internet où l'on peut lui envoyer des formulaires et des informations ou encore l'inscription à un service SMS rappelant les rendez-vous ainsi que les dates limites importantes de remise de documents administratifs. Chaque citoyen dispose depuis peu de la possibilité de recevoir tous ses courriers d'une manière électronique à travers le site www.borger.dk ;

- **le développement de l'attractivité des postes et des formations proposés**, à travers notamment le lancement d'une campagne intitulée « deux ans de plus font la différence » prévoyant l'octroi d'un jour libre supplémentaire par semaine ou la modification des tâches demandées aux employés de plus de 60 ans qui seraient prêts à travailler un peu plus longtemps ;

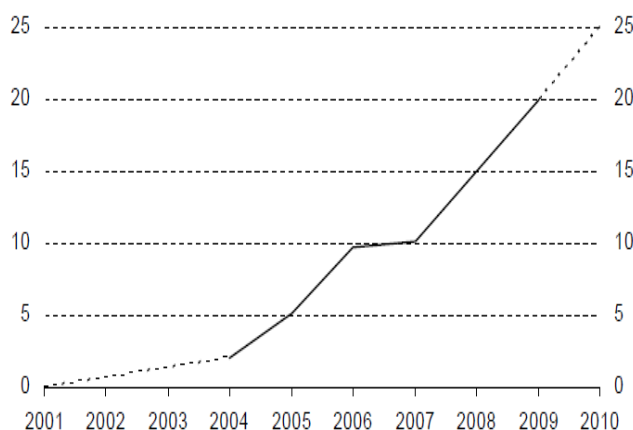
- **l'accent mis sur la prévention**, par la mise à disposition des communes de la part de la direction de la santé (« Sundhedsstyrelsen ») d'informations relatives à l'état de santé de leurs habitants (chaque commune disposant d'une page internet où apparaissent les chiffres clés qui décrivent leur profil de santé) ;

- **la généralisation du « salaire au résultat » pour les postes de direction (au sein de toute l'administration)**, principe supposant une évaluation plus régulière (au moins une fois tous les trois ans) des résultats obtenus par les postes concernés sur la base de critères tels que le développement de la qualité, la satisfaction du citoyen, les conditions de travail ou encore la réduction des absences pour maladie.

Ces deux réformes majeures ont été complétées par une série d'initiatives

Programme de réduction des charges administratives et de simplification à destination des entreprises. Il a pour objectif central d'alléger le fardeau administratif pesant sur les entreprises danoises de 25% au cours de la période 2001-2010 en introduisant notamment de nouvelles solutions numériques. L'objectif fixé est en passe d'être atteint d'après les données avancées par le ministère de l'Economie sur la base d'un « Standard Cost Model » (<http://www.amvab.dk/sw197.asp>).

Réduction (en %) des charges administratives pesant sur les entreprises danoises (2001-2010)



Source : *Ministère danois de l'Economie*

Le site internet www.regelforenkling.dk, administré par l'Agence du Commerce et des Entreprises Danoises (Danish Commerce and Companies Agency) (www.eogs.dk), a pour but d'informer sur l'ensemble des initiatives prises en termes de simplification administrative et/ou de réduction des charges pesant sur les entreprises.

Parmi les projets de simplification mis en place par l'administration, on peut mentionner **la campagne intitulée « LET Administration »** (www.eogs.dk/admlet). Lancée en mars 2009 en direction du monde des entreprises, elle contient 37 initiatives censées déboucher sur un allègement des charges administratives de l'ordre de 540 millions d'euros par an.

A titre d'exemple, ces allègements dont les entreprises danoises ont pu bénéficier en termes de déclaration sociales concernent les congés maladie qui font désormais l'objet d'une déclaration électronique via le site www.virk.dk (site d'accès au secteur public réservé aux seules entreprises). De même, les entreprises du secteur privé concernées par d'éventuels remboursements dans le cadre du dispositif de congés maternité (www.barsel.dk) sont exemptées de toute démarche administrative, les montants concernés étant automatiquement transférés à l'employeur via un système de paiement spécifique (qui concerne les citoyens comme les entreprises), le « Nemkonto » (www.nemkonto.dk). Enfin, le traitement des déclarations sociales les plus importantes pour les entreprises danoises est désormais groupé, une simplification permise par une fréquence de versement identique (base trimestrielle).

Lancement à intervalles réguliers de stratégies numériques financées à 1/3 par l'Etat, 1/3 par les communes et 1/3 par les régions. La dernière en date, qui couvrait la période 2007-2010, visait notamment à **rendre entièrement électronique la communication entre l'administration danoise et les entreprises d'ici début 2012** (30% entre l'administration et le citoyen en 2012, 50% d'ici 2015).³⁵

³⁵ Une étude réalisée par le gouvernement danois à la fin de l'année 2009 indiquait que 91% des entreprises danoises avaient accès à internet et que l'obligation d'une communication entièrement électronique d'ici 2012 ne poserait problème qu'à 2% d'entre elles. Pour de plus amples informations sur les initiatives prises en termes d'économie numérique, consulter l'excellent rapport de l'OCDE sur le sujet www.oecd.org/dataoecd/43/55/45382552.pdf

Parmi les autres initiatives notables au cours de ces dernières années :

- **Le lancement du portail www.borger.dk**. Jusqu'à 2005 coexistaient deux sites internet publics, l'un au niveau étatique (www.danmark.dk), l'autre au niveau des collectivités locales (www.netborger.dk), proposant des procédures et des services administratifs classés par « événements de vie ». Constatant une déconnexion entre cette logique, propre à l'Etat, et les besoins des citoyens, les autorités danoises ont créé un portail national unique, www.borger.dk (citoyen.dk), résultat de la collaboration entre l'Etat (Ministère des Sciences, de la Technologie et de l'Innovation), l'Association des Communes (KL) et l'organe représentant les régions (Danske Regioner). Ce portail sert, depuis janvier 2007, d'interface entre l'administration et les usagers. Il propose 600 solutions de self-service (circulation, calculs entourant les congés maternité, aide au logement, diverses commandes comme la carte européenne d'assurance maladie, renouvellement des emprunts de livres, réservation de locaux, commande d'une nouvelle carte d'assuré social...).

- **Le développement ultérieur du portail www.virk.dk**, destiné aux entreprises. 1300 formulaires de factures électroniques sont disponibles sur le site, l'objectif étant de donner accès à toute la documentation pertinente avec les autorités, de rendre plus efficace le processus de déclaration en ligne et de faciliter ainsi la communication avec l'administration danoise. A terme, les autorités danoises veulent faire de ce portail le seul et unique point d'entrée pour les entreprises danoises dans leur interaction avec le secteur public.

Depuis 2010, les citoyens comme les entreprises ont ainsi la possibilité de recevoir toutes les correspondances du secteur public sur un espace électronique propre sur les sites www.borger.dk et www.virk.dk.

- La mise en place en 2008 d'une **base de données d'informations à caractère juridique**, www.retsinformation.dk, ayant pour objectif d'assurer que les citoyens, les entreprises et les pouvoirs publics puissent accéder à toutes les lois et règlements émis par les ministères et organismes du gouvernement central, en un seul endroit.

- **La généralisation de la facturation électronique au sein du secteur public** depuis le 1^{er} février 2005.

- **Le lancement, en 2005, de « NemKonto »** (« Easy Account »), compte bancaire privilégié pour l'ensemble des versements provenant de l'Etat et de l'ensemble des institutions publiques (<http://www.nemkonto.dk/wo/1021088.asp>).

- **L'apparition, en janvier 2006, du bulletin de salaire électronique pour les employés du secteur public danois.**

- **L'introduction, au 1^{er} juillet 2010, de « NemID »**, ou login unique d'accès au secteur public danois et aux entreprises sur internet, qui vise à remplacer la signature électronique. Au-delà du service de banque en ligne (« netbank »), le recours à « NemID » peut, avec l'accord préalable de chaque citoyen, donner accès à une gamme élargie d'informations personnelles, par exemple sur les sites www.borger.dk (informations relatives au secteur public), www.sundhed.dk (santé), www.pensionsinfo.dk (retraites), www.skat.dk (impôts) et permet d'effectuer une série de différentes opérations (achats en ligne sur le site des entreprises ayant également recours à « NemID », déclaration de déménagement auprès de sa commune, commande de médicaments sur le site www.apotek.dk, vente aux enchères, loterie nationale...). Il est également possible, depuis août 2010, de signer des accords juridiques contraignants en recourant à « NemID ». Enfin, depuis octobre 2010 existe la possibilité de signer et de crypter ses courriels.

Lancement d'un programme centré sur l'innovation impulsé par une large gamme d'utilisateurs (consommateurs, clients, citoyens, employés, fournisseurs...) en mars 2007.

L'objectif central de ce programme est de développer des produits, des solutions et des services innovants et d'augmenter ainsi les **capacités d'innovation des entreprises et des institutions publiques**. C'est la Danish Enterprise and Construction Authority (www.deaca.dk), agence placée sous l'autorité du ministère de l'Economie, qui coordonne, depuis 2007, les efforts accomplis dans ce

domaine. Le programme relatif à l'innovation impulsée par les utilisateurs au sens large dispose d'un site internet propre : www.brugerdreveninnovation.dk

Q6. Pour quelles raisons, dans quel contexte et avec quels objectifs ont été développées ces réformes ?

S'insérant dans des **exercices de prospective** qui comportent en règle générale des **objectifs précis**, notamment en termes de pression fiscale (principe de « gel des impôts » en vigueur depuis 2001), de dette publique et de consommation publique (objectif de 26,5% du PIB à l'horizon 2015), les réformes citées précédemment ont chacune leur finalité propre.

La réforme des collectivités territoriales visait les objectifs suivants :

- un secteur public simplifié et plus efficace,
- un service de proximité permis par le rôle de premier plan donné aux communes,
- une répartition claire des responsabilités,
- un service de qualité avec une pression fiscale inchangée,
- une influence plus grande du citoyen à travers le renforcement de la démocratie locale,
- un secteur de la santé de classe mondiale,
- une politique de l'emploi plus cohérente (communalisation des jobcenter, auparavant gérés de manière bicéphale par l'Etat et les communes).

La réforme de la qualité a été lancée sur la base de slogans, formulés à l'issue d'un processus de concertation, qui sont autant d'objectifs :

- « Rencontrer le citoyen où il se trouve ».
- « Utiliser les ressources publique avec attention et bon sens ».
- « Développement et renouvellement doivent imprégner le secteur public ».
- « Le citoyen doit rencontrer une certaine cohérence dans ses contacts avec le secteur public ».
- « Compétence et professionnalisme sont les fondements d'un bon service ».
- « Avoir le contrôle sur les erreurs qui sont faites ».
- « Humilité sur son rôle et son pouvoir ».
- « Le citoyen doit savoir ce à quoi il peut s'attendre ».
- « Communication ouverte et claire ».

5 grands thèmes incorporant chacun des objectifs spécifiques ont été déclinés en 2007 :

Libre choix, participation du citoyen et responsabilité individuelle

- Les citoyens doivent avoir un libre choix dans les domaines centraux de l'Etat-Providence.
- Les citoyens doivent avoir des informations sur la qualité des services.
- Les citoyens doivent pouvoir influencer activement sur les différents services publics offerts.
- Le secteur public doit offrir la possibilité aux citoyens de devenir responsables et faire un effort actif.
- Le secteur public doit diriger les services qu'il offre vers ceux qui en ont besoin et prendre plus particulièrement en compte les groupes les plus vulnérables.

Un service cohérent qui soit respectueux du citoyen

- Les services offerts aux citoyens doivent être cohérents. Cette cohérence passe par l'existence d'un chargé de dossier fixe pour le citoyen dans chaque institution publique et une importance toute particulière accordée à la prévention.
- Les citoyens peuvent facilement entrer en contact avec les autorités/services compétents.
- Toutes les institutions publiques doivent délivrer un service de proximité qui soit respectueux et professionnel.
- Le secteur public doit se concentrer sur ses compétences premières qui touchent à des activités ne pouvant être accomplies par d'autres acteurs que le service public.

Des objectifs précis et une prise de responsabilité vis-à-vis des résultats

- La définition d'objectifs politiques clairs et l'amélioration des résultats obtenus dans les domaines clés de l'Etat-Providence.
- La définition d'objectifs pour les communes et la prise de responsabilité afin d'offrir un meilleur service.
- Les employés doivent disposer d'une plus grande liberté afin d'offrir un service qui reflète leurs compétences et qui soit de qualité.
- Les données doivent être comparables entre communes et entre régions et doivent permettre la priorisation au niveau local et la définition d'objectifs.
- Les communes et les institutions doivent avoir une plus grande liberté d'action afin d'atteindre les objectifs fixés.
- Les citoyens doivent être informés clairement des objectifs en termes de qualité dans leurs communes respectives concernant tous les services pris un par un.

Nouvelles idées/nouveau mode de pensée et concurrence

- Le secteur public doit travailler de manière systématique sur l'innovation mettant le citoyen au centre.
- La diffusion rapide des meilleures pratiques doit améliorer la qualité.
- Une meilleure organisation du travail doit soulager les employés et leur permettre d'accorder plus de temps à la prise en charge des demandes.
- Une plus grande concurrence doit donner lieu à de nouvelles idées/un nouveau mode de pensée et doit permettre de se concentrer sur les besoins des citoyens.
- Les nouvelles technologies doivent alléger le travail et offrir un meilleur service au citoyen.

Management, participation de l'employé et motivation

- Des emplois attractifs occupés par des employés motivés ainsi que de bonnes conditions de travail.
- La participation et le développement des compétences des employés : les possibilités de formation de manière à ce que chaque employé puisse s'adapter aux évolutions futures doivent être renforcées.
- La reconnaissance et la récompense de leurs bons résultats. Concernant ce dernier point, récompenser les bons responsables, notamment au moyen de salaires plus attractifs, serait un moyen d'éviter qu'ils ne quittent le secteur public alors que des prévisions alarmistes montrent que la moitié d'entre eux vont partir à la retraite d'ici une dizaine d'années.
- Une utilisation optimale du système de meilleures pratiques en particulier au niveau du recrutement, des seniors et de la politique d'intégration. Accent mis sur le recrutement et la fidélisation des employés qualifiés.

Ces réformes, ainsi que les initiatives prises par exemple en termes d'administration numérique et d'innovation, s'insèrent néanmoins dans un contexte économique danois spécifique.

La rationalisation du fonctionnement du service public et les réflexions menées en termes d'amélioration de la qualité ont été accélérées par la nécessité de limiter au maximum l'impact d'une évolution démographique défavorable (manque de main-d'œuvre).³⁶ Les deux réformes les plus importantes (municipalités et qualité) ont été faites dans un contexte marqué par un taux de chômage historiquement bas et par un manque de bras dans plusieurs secteurs, notamment celui de la santé. Ces réformes ont d'ailleurs également mis l'accent, en raison des tensions sur le marché du travail, sur le

³⁶ Au moment de l'introduction de la réforme de la qualité, il était ainsi mentionné qu'un quart des effectifs du secteur public partirait à la retraite dans un délai de dix ans.

renforcement de l'attractivité des postes proposés. Mise entre parenthèse pendant la crise, cette réflexion devrait redevenir centrale à l'avenir.

Parallèlement au vieillissement de la population le Danemark va continuer à augmenter son niveau de vie dans un contexte de **fort attachement à l'Etat-providence**, ce qui va mécaniquement **renforcer les attentes des citoyens** (notamment parmi les classes moyennes qui ont dès maintenant les moyens de choisir entre les prestations offertes par le public et le privé).

Bien que des gains de performance aient été espérés, la réforme des collectivités territoriales n'était pas guidée par la volonté de maîtriser la dépense. Elle s'est effectuée à effectifs constants et, au contraire, les effectifs ont même augmenté depuis la crise (le secteur public rassemble aujourd'hui plus de 30% du total de la main-d'œuvre). **La problématique de la maîtrise de la dépense est toutefois bien au cœur des autres réformes et initiatives mises en œuvre**, par exemple dans le cadre de l'introduction de « NemID », qui vise à diffuser le principe du « self-service » au sein du secteur public. Cette problématique est encore plus forte aujourd'hui, avec la dégradation de la situation des finances publiques durant la crise et l'envolée de la consommation publique au cours de ces dix dernières années (cette dernière représente ainsi près de 29% du PIB aujourd'hui avec un objectif de 26,5% à l'horizon 2015).

Q3. Quelles ont pu être les éventuelles limites et difficultés dans la mise en œuvre des réformes (respectivement les principaux accélérateurs / relais qui ont permis d'en faciliter la mise en œuvre) ?

La mise en œuvre de la réforme de la qualité a été facilitée par la méthodologie employée, à savoir une **large concertation** (partenaires sociaux, citoyens...). L'implication et l'association aux travaux de larges groupes sociaux a créé un climat d'émulation favorable à la recherche de nouvelles idées destinées à améliorer le fonctionnement du secteur public.

La mise en œuvre de telles réformes a été facilitée par des temps de préparation plutôt longs. La réforme des collectivités territoriales, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007, avait été préparée dès 2002, par le lancement des travaux d'une commission spécifique. La mise en œuvre de la réforme de la qualité a quant à elle été facilitée par l'organisation de tables rondes à travers tout le pays et par la mise en place d'un site internet spécifique sur lequel les citoyens danois pouvaient apporter leur contribution au débat.

Les initiatives en termes de numérique se sont heurtées – et se heurtent toujours - à certaines difficultés. L'introduction de la signature électronique s'est par exemple avérée être un échec au vu de la part relativement faible de la population qui y a effectivement eu recours. L'introduction récente de « NemID », solution obligatoire pour les utilisateurs de services de banque en ligne, est censée y remédier, mais elle se heurte au refus d'une partie de la population d'y avoir recours dans d'autres contextes et se heurte également au fait que les compétences numériques de certaines franges de la population s'avèrent insuffisantes.

La résolution des quelques problèmes rencontrés, notamment dans le domaine numérique, passe par une implication croissante du citoyen et des entreprises dans la mise au point des services proposés. Un exemple est donné par la récente mise en place de Mindlab, structure interministérielle légère placée sous l'autorité des ministères de l'Economie, des Impôts et de l'Emploi (http://www.mind-lab.dk/en/about_mindlab), dont la vocation est de faciliter les réformes, de la conception à la mise en œuvre.

1.2. Bilan et appréciation critique des réformes

Q4. Quel bilan, à la fois qualitatif et quantitatif, peut-on tirer de ces réformes ? Quels indicateurs ont été associés à leur mise en œuvre ?

Les réformes mentionnées précédemment ont été mises en œuvre très récemment. Il est aujourd'hui d'autant plus difficile d'en tirer un bilan tant qualitatif que quantitatif que la crise biaise les conséquences de certaines réformes. Il est par ailleurs difficile de distinguer les conséquences de deux réformes (collectivités territoriales et qualité) intrinsèquement liées.

a/ Les structures de suivi mises en place :

- Le ministère des Finances (Center for Quality, Debureaucratization and Leadership) est responsable du suivi de la réforme de la qualité au niveau national.
- L'Association des Communes (www.kl.dk) a mis en place un projet impliquant l'ensemble des 98 communes du pays. Intitulé « *Det Fælleskommunale Kvalitetsprojekt* » (www.kl.dk/Aktuelle-temaer/Det-Falleskommunale-Kvalitetsprojekt), son objectif est de développer de nouvelles méthodes et de diffuser les bonnes pratiques entre les différentes communes sur la base des données préalablement recueillies.
- Au niveau étatique, le Centre for Development of Human Resources and Quality Management (en danois SCKK : www.sckk.dk) a notamment pour mission de diffuser les connaissances acquises dans le domaine de la qualité des services publics (à travers la mise en place de sites internet ou l'organisation de conférences) et d'assurer la traduction de normes/standards de qualité internationalement reconnus. Parmi ces standards on peut citer la norme **CAF** (Common Assessment Framework) et le modèle d'excellence **EFQM** (European Foundation for Quality Management) au niveau national, à travers notamment le lancement d'un **modèle propre baptisé KVIK** (« Kvalitetsværktøj til Udvikling af Innovation og Kompetence »).
- Enfin, le KREVI (Danish Evaluation Institute for Local Government, www.krevi.dk) est chargé d'évaluer la qualité des services proposés par le secteur public et de conduire des études de benchmarking entre régions et communes.

b/ Les indicateurs associés à la mesure de la qualité au sein des communes:

Les réflexions entourant la qualité de service sont incluses dans les **accords cadre passés chaque année entre l'Etat et l'Association des communes** (KL).

Par ailleurs, quatre types d'outils sont notamment mis en œuvre :

- **des contrats de qualité annuels définis sur la base d'un dialogue entre le conseil municipal et les citoyens.** Ces contrats de qualité doivent en principe comporter un nombre relativement limité d'objectifs s'appliquant à l'ensemble des secteurs concernés et permettant de définir de manière précise le niveau de qualité auquel le citoyen de chaque commune peut s'attendre. Ils constituent la base de négociation entre les autorités communales et les institutions dont elles ont la responsabilité. La publication par le conseil municipal de son rapport annuel d'évaluation des contrats permet de plus au citoyen de suivre les progrès réalisés.
- **des enquêtes de satisfaction** dans le secteur de la santé, de la garde d'enfants et des maisons de retraites. Les conclusions de ces enquêtes sont notamment censées servir aux institutions concernées dans le but d'identifier les bonnes pratiques. Un projet pilote incluant dix communes danoises vise à comparer les résultats de ces enquêtes afin de créer une émulation susceptible de développer davantage la qualité des services proposés. Le concept repose, pour chaque secteur, sur une série de questions basiques (entre cinq et dix) que les communes pilotes peuvent compléter par des questions propres.
- **des enquêtes de qualité et de performance réalisées par les professionnels des secteurs concernés** (maisons de retraites et enfance) dans le but de comparer les résultats atteints par chaque institution et d'informer les citoyens. Ces enquêtes sont basées sur une série d'indicateurs mesurant exclusivement la qualité des services clés proposés dans le cadre de l'interaction entre les professionnels et les citoyens concernés. Elles sont publiées.

- **un système d'accréditation** fondé sur l'évaluation par un organisme indépendant de l'atteinte d'objectifs de qualité définis par avance au sein d'une institution donnée. L'objectif est de favoriser un apprentissage permanent sur le thème de la qualité par les directions et les employés des institutions concernées.

Q5. Quelle appréciation critique a été portée sur ces réformes, leur modalité de mise en œuvre ou leurs résultats ?

Fondées sur la négociation et l'implication de l'ensemble des acteurs concernés, les modalités de mise en œuvre des deux réformes citées précédemment sont épargnées par la critique. Les résultats obtenus peuvent difficilement être évalués, faute de recul suffisant et compte tenu de l'incidence de la crise. Néanmoins des éléments d'un bilan mitigé sont déjà perceptibles.

Alors que les effectifs du secteur public étaient restés quasiment stables au cours de la période 2001-2007, ils ont augmenté depuis cette date, crise aidant. Dans un contexte marqué par le retour attendu du manque de main-d'œuvre à moyen/long terme, cette évolution est jugée non soutenable dans la mesure où elle tend à concurrencer un secteur privé considéré comme le véritable moteur de la croissance. **Une partie non-négligeable des nouvelles ressources affectées au secteur public danois depuis la mise en œuvre de ces réformes a été absorbée par la croissance de la masse salariale, surtout au niveau local (dépenses en administration).**

Juridiquement non-contraignants, **les accords annuels conclus entre l'Etat, les communes et les régions sur le plafond de dépenses peinent à être respectés.** Les communes soulignent que les transferts de responsabilités opérés dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales n'ont pas été accompagnés par un transfert équivalent de ressources. L'heure est donc au renforcement des mécanismes de contrôle de la dépense au niveau local. La Loi de Finances 2011 prévoit par exemple le renforcement des sanctions financières ou l'obligation de publier un examen budgétaire sur une base semestrielle.

Plusieurs sondages d'opinion effectués depuis l'entrée en vigueur de la réforme des collectivités territoriales mettent en lumière la **faible légitimité des 5 régions danoises**, certains acteurs (y compris des formations politiques) demandant même, à terme, leur suppression. Il semble en effet que peu de Danois connaissent leurs représentants au sein d'un échelon administratif quasi-exclusivement tourné vers un secteur de la santé particulièrement exposé.

En termes d'emploi, la communalisation des jobcenter a débouché sur quelques ajustements dans le cadre de la Loi de Finances 2011. Les incitations financières à **l'activation des demandeurs d'emploi** n'ont pas toujours eu les résultats escomptés, le refinancement par l'Etat des dépenses en allocations chômage à hauteur de 75% n'étant désormais accordé que dans le cas d'une activation au contenu spécifique (stages en entreprise...).

D'une manière générale l'opinion danoise, certes habituée à un Etat providence généreux, semble aujourd'hui déplorer un **appauvrissement de la qualité des services proposés par le secteur public. Cette perception contraste fortement avec le dérapage constaté de la consommation publique au cours de ces dernières années** (celle-ci représentait près de 29% du PIB danois en 2010 contre 25,7% en 2001, la progression étant plus marquée depuis 2007).

Q6. Qui, dans la sphère publique, a eu l'occasion de s'exprimer pour évaluer ces réformes (gouvernement, parlementaires, société civile, entreprises, citoyens) et quelles leçons le gouvernement a-t-il pu en tirer ?

La gestion de la crise ayant mobilisé le gouvernement, aucune évaluation globale des réformes des collectivités locale et de la qualité n'a à ce jour été réalisée. Au-delà des analyses du ministère des

Finances, le ministère de l'Intérieur et de la Santé communique sur les effets de la réforme des collectivités territoriales.

Sur la réforme territoriale le débat est largement entretenu par les organismes représentant les communes (KL) et les régions (Danske Regioner), dont la sensibilité politique peut être assez éloignée de celle de la coalition parlementaire au pouvoir depuis 2001. Plusieurs groupes de réflexion (le CEPOS, d'orientation libérale, CEVEA, d'orientation centre-gauche) et des syndicats (notamment LO, la plus grande confédération syndicale du pays), interviennent régulièrement sur ces sujets.

Les réformes en question étant encore récentes et les élections approchant (au plus tard à l'automne 2011), le gouvernement n'a pas encore eu l'opportunité de tirer les enseignements des débats traversant la société danoise.

2. Évolution des missions, du périmètre, de l'organisation de l'État et de l'emploi public

2.1. Transferts de compétences de l'État vers des acteurs publics ou privés

Q7. Certaines missions, autrefois exercées par l'État, ont-elles été transférées à des acteurs, publics ou privés, au cours des dix/quinze dernières années ?

La réforme des collectivités territoriales (réduction du nombre de communes, suppression des « comtés » et création d'un nombre limité de régions), a donné lieu à un certain nombre de transferts de compétences. Certaines missions ont été transférées de l'État aux communes (dans le secteur des affaires sociales), tandis que les missions auparavant exercées par les comtés – échelon supprimé - ont été réparties entre l'État, les régions et les communes. Cette réforme fait des communes « le principal point d'accès aux services publics pour les citoyens et les entreprises ».

Les nouvelles compétences confiées aux communes à compter du 1^{er} janvier 2007 touchent : la **santé** (rééducation, prévention, désintoxication pour toxicomanie et alcoolisme), l'**emploi** (gestion intégrale des jobcenter depuis 2009), les **affaires sociales** (responsabilité intégrale sur le financement, l'octroi et le contrôle des prestations sociales), l'**éducation** (enseignement spécialisé, enseignement de la langue danoise aux étrangers), le **développement économique** (service local aux entreprises), les **transports** (mise en place de sociétés de transport (bus) dont la gestion est partagée avec les régions, entretien des routes), l'**environnement** (gestion de l'eau et des déchets), les **services aux citoyens** (délivrance des passeports et des permis de conduire).

Les régions ont repris l'essentiel des responsabilités des anciens « comtés ». Elles sont depuis 2007 responsables de la quasi-totalité du secteur de la **santé** (hôpitaux, psychiatrie, médecins praticiens). De nouvelles tâches en termes de **développement régional** (environnement, transports...) leur ont également été attribuées. Elles ont enfin « hérité » de certaines attributions en termes d'**affaires sociales** (gestion des institutions spécialisées).

La réforme des collectivités territoriales a de plus été accompagnée par une **externalisation grandissante de certaines tâches au niveau local**. Le gouvernement a fixé l'objectif que d'ici 2015 31,5% des tâches effectuées au niveau communal et régional soient ouvertes à des appels d'offre (contre 25% en 2009).³⁷

Q8. Si oui, pour quelles raisons, et à quels acteurs (pour les acteurs publics : agences, collectivités locales... ; pour les acteurs privés : externalisation, privatisation, transfert aux acteurs du « third-sector »,)

L'objectif principal est de parvenir à une **division claire des responsabilités entre les différents acteurs impliqués** (plus grande transparence d'ensemble) tout en garantissant une **proximité de service** au citoyen danois (la commune devenant son interlocuteur principal pour l'ensemble des

³⁷ Les achats de biens et services effectués par le secteur public danois représentent un montant annuel proche de 270 milliards de couronnes (36 milliards d'euros).

démarches administratives) et une **certaine autonomie au niveau local** dans la transposition des accords annuels signés entre l'Etat et les organismes représentant les collectivités locales.

Dans le secteur de l'emploi, la communalisation des jobcenter marque le renforcement du rôle joué par les communes danoises dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi et dans le financement du dispositif d'indemnisation du chômage. Cette réforme a été justifiée par le besoin de **rationalisation du fonctionnement des jobcenter** (auparavant composés d'employés du secteur étatique et des communes et de deux systèmes administratifs et informatiques distincts) et par la **nécessité d'améliorer l'efficacité du service public de l'emploi** face à la perspective du retour du manque de main-d'œuvre à moyen-long terme.

La communalisation des jobcenter s'accompagne toutefois d'un **contrôle accru de la part de l'Etat et des régions sur la mise en œuvre de la politique de l'emploi**. Chaque commune est tenue d'élaborer avec l'Etat un « plan emploi » annuel incluant des objectifs précis, un budget prévisionnel et des priorités clairement définies. Les 4 bureaux régionaux de l'emploi (« *Regionale beskæftigelsesråd* » ou RBR) assurent un suivi plus étroit du fonctionnement et des résultats obtenus par les jobcenter.

La décision de confier aux cinq régions la gestion quasi-intégrale du **secteur de la santé** était justifiée par la nécessité de rationaliser l'utilisation des ressources disponibles en regroupant notamment davantage d'activités (traitements/opérations) sur des grands pôles hospitaliers, avec pour objectif final de répondre à des carences notoires du système de santé danois (vétusté des installations, listes d'attente...).

La décision d'accorder aux communes une entière responsabilité dans le **secteur des affaires sociales** repose sur le postulat que celles-ci disposent d'une véritable expertise dans la meilleure offre de services et de prestations au citoyen.

Q9. Selon quelles modalités - notamment financières - ces transferts ont-ils eu lieu ? L'Etat est-il revenu sur certains de ces transferts, et si oui pourquoi ?

70% de la consommation publique est aujourd'hui effectuée au niveau local (régions et communes).

Seuls deux échelons administratifs, l'Etat et les communes, sont autorisés à prélever des impôts. Les communes perçoivent directement une partie importante des recettes de l'impôt sur le revenu (taux proche de 25% en moyenne), une partie plus limitée de l'impôt sur les sociétés et la taxe sur la propriété.

Les régions sont financées à hauteur de 80% par une enveloppe annuelle de l'Etat et à hauteur de 20% par les communes : 10% correspondant à une contribution dite de base, d'un montant renégocié annuellement et d'un montant de 160 euros par habitant (2010) et 10% correspondant à une contribution dépendant du recours de la commune au système de santé régional. Cette part conditionnelle vise à inciter les communes à optimiser le fonctionnement des services publics dont elles ont la charge (prévention, soins à domicile, soins aux personnes âgées) afin de limiter le nombre d'hospitalisations.

Les ressources des anciens « comtés » ont été affectées comme suit :

74% réparties entre les 5 régions ;

15% réparties entre les 98 communes ;

11% directement à l'Etat.

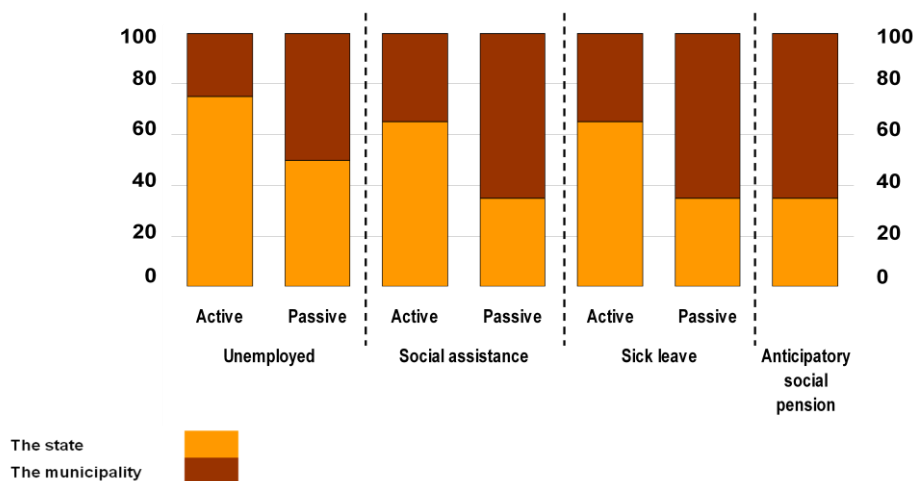
Un système de refinancement partiel de certaines prestations sociales versées par les communes permet à l'Etat de conserver une influence non négligeable sur les politiques menées au niveau local.

Les autorités danoises ont par exemple introduit, au 1^{er} août 2009, dans le cadre de la communalisation des jobcenter, un nouveau modèle de financement des **allocations chômage** censé inciter les

communes à accentuer leurs efforts en termes de suivi des demandeurs d'emploi. Depuis 2010, le financement intégral de l'allocation chômage par l'Etat n'est ainsi assuré qu'au cours des 18 premières semaines de chômage, avant de passer à seulement 4 semaines à partir de 2013. Une fois passés ce délai, l'Etat refinance 75% des dépenses des communes dès lors qu'elles se montrent « actives » dans l'accompagnement des demandeurs d'emplois, contre seulement 50% dans le cas contraire.

L'aide sociale versée par les communes aux individus non-assurés contre le chômage est caractérisée par un refinancement par l'Etat à hauteur de 65% dans le cas où le demandeur d'emploi bénéficie d'une offre d'activation (stage, formation...) et à hauteur de 35% dans le cas contraire.

Management principle 2: Economic incentives are vital



Source : *Arbjedmarkedsstyrelsen* (Direction du Marché du Travail)

2.2. Abandon de missions de service public

Q10. Certaines missions de service public ont-elles été abandonnées par l'État ? Quand ? Lesquelles ?

Il n'y a pas eu d'abandon de mission de service public par l'État, seulement des transferts aux communes et régions.

Q11. Si oui, pour quelles raisons et avec quelles conséquences ?

N.A.

2.3. Réorganisation de l'État à périmètre de missions constant

Q12. À périmètre de missions constant, quelles réorganisations ont été effectuées par l'État dans les dix/quinze dernières années ?

- Des mutualisations ont-elles eu lieu ? Si oui, de quelles fonctions (fonctions support, autres...) ?
- Une réorganisation de la carte des services déconcentrés a-t-elle eu lieu ? Si oui, à quel échelon ? Avec quelles conséquences (augmentation ou suppression d'implantations locales) ?

Les fonctions support ont été mutualisées. Les analyses indiquaient que la plupart des ministères danois étaient de taille trop réduite pour effectuer leurs tâches administratives d'une manière suffisamment efficace. Compte tenu de l'objectif du gouvernement visant à créer une administration simplifiée, efficace et performante, il a été décidé d'optimiser son mode de fonctionnement et de

réaliser des gains d'efficacité en mettant en commun des services de soutien, des fonctions et des tâches administratives entre les unités du gouvernement central (centres de services partagés).

Les premiers centres de services partagés organisés sur une base intra-ministérielle ont été mis en place dans 4 ministères en 2004, principalement dans le domaine de la comptabilité, des paiements et de l'informatique. Deux nouveaux centres de services partagés organisés sur une base interministérielle ont ensuite été mis en place au début de l'année 2008.

Ces 6 centres de soutien qui servaient huit différents ministères ont été fusionnés, débouchant sur la **création de « Statens IT » (Central Government IT) au 1^{er} Janvier 2010**. « Statens IT » est ainsi chargé de fournir des fonctions de support informatique et systèmes d'information pour plus de 10 000 utilisateurs au sein de l'administration du gouvernement central. Sa mission initiale est d'harmoniser les différentes applications utilisées dans les différents ministères et organismes. Dans les années à venir il est prévu que Statens IT étende ses services à d'autres ministères et organismes/agences.

Les secteurs de la comptabilité et des paiements relèvent quant à eux d'Økonomistyrelsen (agence placée sous l'autorité du ministère des Finances), à travers un centre de service économique mis en place par le gouvernement central au 1^{er} septembre 2008. Økonomistyrelsen est chargé d'effectuer toute une série de tâches administratives, qui étaient auparavant effectuées dans différentes unités du gouvernement central, à savoir le paiement des salaires, la comptabilité et la tenue des comptes. Le paiement des salaires est réalisé pour 157 différentes institutions du gouvernement central avec plus de 45.000 employés. Lorsque ce centre aura donné sa pleine mesure, les coûts devraient être réduits de 25%.

Parmi les raisons avancées pour justifier la création de ces différents centres, outre le souci de meilleure efficacité, l'exigence de renforcement de la flexibilité et de la sécurité de la gestion semble être un élément déterminant. Par ailleurs, ces centres reflètent la volonté de concentrer les administrations sur leurs missions prioritaires en les dégageant de charges de gestion.

La réforme des collectivités territoriales s'est enfin accompagnée par la création de nouveaux échelons de l'Etat au niveau régional et l'instauration du National Board of Social Services (VISO) chargé de conseiller les communes et de promouvoir les nouvelles initiatives adoptées dans le domaine social.

2.4. Bilan des évolutions des missions, du périmètre et de l'organisation de l'État

Q13. Pour chacune des mesures précédemment documentées, quel bilan, à la fois qualitatif et quantitatif, peut-on tirer ?

Concernant l'emploi (communalisation des jobcenter) le service de prise en charge du demandeur d'emploi est officiellement perçu comme efficace par le Ministère de l'Emploi. Selon une étude menée par KL (Association des Communes), 2/3 des directeurs de jobcenter estiment que leurs établissements fonctionnent mieux aujourd'hui qu'avant la réforme. Les autorités manquent cependant, à l'évidence, du recul nécessaire pour évaluer l'impact réel de la réforme. Les gains d'efficacité promis par les autorités danoises restent à démontrer du fait notamment des évolutions démographiques et de la situation actuelle sur le marché du travail, toujours tendue.

Officieusement, certains de nos interlocuteurs évoquent le risque que les incitations financières à l'activation des demandeurs d'emploi ne conduisent à certaines dérives (que les faits semblent déjà montrer). Le mécanisme de compensation financière pourrait par ailleurs favoriser une « activation » sur le marché local, en contradiction avec la nationalisation voire l'internationalisation croissante du marché du travail, le risque étant in fine d'aboutir à une mauvaise allocation des compétences sur le territoire et à une plus grande fragmentation du marché du travail. Le recours par les jobcenter à des sous-traitants privés suscite enfin des débats sur le thème de l'efficacité relative l'externalisation des services. Ces éléments ne sont toutefois pas documentés par des évaluations du dispositif.

Dans le domaine de la santé, le principal débat porte sur le contrôle de la dépense. Les hôpitaux sont désormais sous la responsabilité des régions. Or, les régions n'étant pas autorisées à collecter des taxes, elles sont intégralement financées par l'Etat et les communes, et ne sont donc en quelque sorte que des « prestataires ». Se pose dès lors le problème du contrôle des dépenses de santé. Des sanctions sont prévues en cas de dépassement, mais elles ont été jusqu'ici assez inefficaces.

2.5. Évolution de l'emploi public

Q14. Comment se répartit l'emploi public entre les différents acteurs publics (administration d'État, collectivités locales, agences, opérateurs...) et au sein de ces différentes structures quel est le statut des agents publics (statutaires, contractuels, vacataires...)?

30% de la main-d'œuvre est aujourd'hui employée dans le secteur public, seule la Norvège dépasse cette proportion. Le gouvernement central regroupe 23% des employés du secteur public, les régions 16%, et les communes 60%³⁸.

85% des employés du secteur public relèvent du régime contractuel de droit commun. Le statut de fonctionnaire est limité depuis une quarantaine d'années (1969) aux seuls personnels en uniforme (policiers, militaires, juges et pasteurs de l'Eglise danoise) et au sommet de la hiérarchie administrative (directeurs d'administrations centrales essentiellement). Les personnels engagés à partir de 1969 ont directement été placés dans le cadre du nouveau schéma. Les personnels déjà en poste avant cette date se sont vus proposer des conditions avantageuses de pré-retraite pour les plus âgés d'entre eux (par exemple trois ans de salaire), alors que les plus jeunes ont automatiquement perdu leur statut en échange d'une légère revalorisation salariale. Aujourd'hui, si l'emploi public augmente, le nombre de fonctionnaires au sens statutaire du terme poursuit en revanche son déclin.

Q15. Quelles ont été les principales évolutions des effectifs et de la masse salariale de la fonction publique, notamment au regard des récentes réformes engagées par l'État, et quelles sont leurs perspectives d'évolution pour l'avenir ?

La taille du secteur public augmente depuis 2007, alors que la réforme des collectivités territoriales devait en principe être mise en œuvre à effectifs constants. Il semble que la crise ait joué un rôle important dans cette évolution (principaux employeurs, les communes, sont également le principal guichet des revenus de transferts). Dans une note de conjoncture du mois d'octobre 2009, le ministère des Finances danois indiquait que le nombre d'embauches effectuées par le secteur public danois, avant tout au niveau des régions et des communes, avait permis d'absorber 20% des licenciements opérés dans le secteur privé depuis le début de la crise.

La réforme des collectivités territoriales de 2007 s'est logiquement traduite par une redistribution des effectifs au sein du secteur public. Les effectifs au sein de l'Etat sont restés quasiment stables, tandis qu'ils ont fondu de près de 30% entre les 14 anciens « comtés » et les 5 nouvelles régions et augmenté de près de 15% au niveau communal.

La communalisation des jobcenter a également donné lieu au transfert de l'échelon étatique à l'échelon communal de 1200 employés qui s'occupaient auparavant des demandeurs d'emplois assurés contre le chômage.

L'objectif du gouvernement est désormais d'enrayer la croissance des effectifs au sein du secteur public. L'objectif de croissance réelle nulle de la consommation publique au cours de la période 2011-2013 tel que défini dans le cadre du plan de redressement des finances publiques adopté avant l'été 2010 se traduit d'ores et déjà par une contraction des effectifs.

³⁸ Cf tableau « Evolution des effectifs de la fonction publique » page 15

Graphique 1 : évolution du nombre total d'employés la fonction publique de 2006 à 2010



Source: Statistics Denmark, *StatBank Denmark, Labour market, Public employment statistics, OFFBESK1*

Tableau 1 : Evolution des effectifs de la fonction publique

Emploi public (en nombre d'agents)	2002	2005	2008	2009	Prévisions (année à préciser)
Gouvernement central	157,4	153,0	173,5	177,0	
Comtés/Régions	160,2	165,3	119,7	123,7	
Communes	412,2	410,2	446,4	458,2	
Fonds de sécurité sociale	2,2	1,1	1,4	1,4	
Total emploi public	732,0	730,2	741,0	760,3	

Note: Données seulement disponibles à partir de 2002 et jusqu'à 2009

Source: Statistics Denmark, *StatBank Denmark, Labour market, Public employment statistics, OFFBESK2*

A la lumière du tableau précédent, le graphique suivant pourrait être documenté :

Graphique 2 : évolution et les perspectives d'évolution des effectifs de la fonction publique (en nombre d'agents)

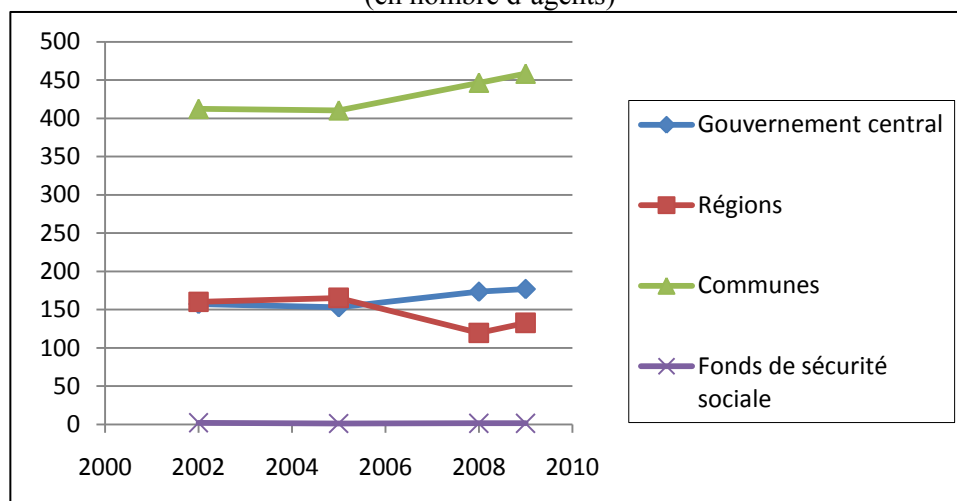


Tableau 2 : Evolution de la masse salariale de la fonction publique

Emploi public (Masse salariale – en milliards EUR)	2000	2005	2008	2009	Prévisions (année à préciser)
Gouvernement central	8,0	9,1	11,2	11,9	
Comtés/Régions	6,5	8,2	6,3	6,9	
Communes	14,9	18,3	22,4	24,1	
Fonds de sécurité sociale	0,31	0,31	0,30	0,30	
Total masse salariale	29,7	35,9	40,2	43,2	

Source: Statistics Denmark, StatBank Denmark, *Public Finance, Government finances, OFF26*

Tableau 3 : Evolution des effectifs de la fonction publique en fonction des secteurs

Employés publics à temps plein par secteur	2002	2005	2008	2009
Services publics généraux	49,0	51,0	56,6	57,8
Défense	30,8	25,3	25,6	26,9
Ordre public et sécurité	23,7	24,8	24,5	25,0
Affaires économiques	30,8	29,4	23,6	23,2
Protection de l'environnement	5,7	4,7	4,7	4,9
Logement et équipements collectifs	2,0	1,7	2,6	2,6
Santé	157,1	162,6	166,8	174,9
Loisirs, culture et religion	23,0	24,3	24,8	23,8
Education	158,0	160,3	157,6	160,5
Protection sociale	251,8	245,6	254	260
Total emploi public	731,9	729,7	740,8	759,6

Source: Statistics Denmark, StatBank Denmark, *Labour market, Public employment statistics, OFFBESK1*

Tableau 4 : Evolution de la masse salariale de la fonction publique en fonction des secteurs

Employés publics à temps plein par secteur (Masse salariale – en milliards EUR)	2000	2005	2008	2009
Services publics généraux	2,3	2,8	3,7	3,9
Défense	1,4	1,5	1,6	1,7
Ordre public et sécurité	1,1	1,4	1,5	1,6
Affaires économiques	1,4	1,6	1,3	1,4
Protection de l'environnement	0,35	0,40	0,38	0,43
Logement et équipements collectifs	0,04	0,05	0,04	0,04
Santé	6,3	7,7	8,9	9,7
Loisirs, culture et religion	1,2	1,3	1,4	1,4
Education	7,3	8,8	9,7	10,5
Protection sociale	8,4	10,3	11,6	12,5
Total emploi public	29,7	35,9	40,2	43,3

Source: Statistics Denmark, StatBank Denmark, *Public finance, Government finances, OFF25*

Espagne

Eléments de contexte :

Après la transition démocratique, l'institutionnalisation effective de l'Etat des autonomies constitue la première grande réforme de l'Etat en Espagne. Depuis la fin des années 90, les processus de modernisation de l'Administration générale de l'Etat et des différentes administrations des Communautés autonomes constituent la principale thématique de réforme de l'Etat. Ainsi, en Espagne, la définition de la réforme de l'Etat ne recouvre pas le même périmètre qu'en France : elle concerne principalement la décentralisation vers les communautés autonomes, processus déjà très largement réalisé à ce jour. Le principal objectif en matière de réforme de l'Etat en Espagne porte sur l'efficacité administrative, la simplification des procédures et l'utilisation des services publics électroniques. Compte tenu de l'organisation administrative spécifique de l'Espagne, hautement décentralisée, voire quasi fédérale, la « modernisation administrative », tout comme son volet « communication », ont la caractéristique de relever tant de la compétence de l'administration centrale que des administrations décentralisées, les Communautés autonomes. Il n'y a pas de ministère en charge de la réforme de l'Etat en Espagne.

1. Simplification des démarches administratives, transparence et qualité du service rendu à l'utilisateur

1.1 Principales réformes et objectifs

Actions en faveur de l'allègement des procédures administratives :

Depuis 2000, un certain nombre d'actions ont été entreprises en vue de simplifier les procédures administratives :

- En 2005, de nouvelles grandes lignes régulatrices pour la réalisation d'avant-projets de lois sont introduites en vue d'améliorer la qualité technique des régulations légales.
- En 2007, est mis en œuvre un plan de simplification et d'informatisation des procédures administratives de l'Etat central.
- En 2008, un plan d'action est mis en place en vue de revitaliser le tissu d'entreprises espagnol à travers un cadre régulateur plus souple. L'objectif visé est de réduire de 30% les procédures administratives pour les entrepreneurs d'ici 2012. Un premier bilan réalisé en 2010 fait état d'un avancement à hauteur de 81% des 159 mesures adoptées.

La loi 11/2007 sur l'accès électronique des citoyens aux services publics.

Il s'agit de la première loi centrée entièrement sur la problématique de l'administration électronique et qui reconnaît le droit de chaque citoyen de prendre contact avec les administrations publiques à travers les outils électroniques. La loi est entrée en vigueur le 31 décembre 2009 pour l'administration centrale mais son application au niveau des communautés autonomes et des entités locales reste soumise aux capacités budgétaires de ces dernières. Seuls deux autres pays du monde (les Etats-Unis et l'Italie) disposent d'une législation aussi avancée dans le domaine de l'e-administration.

La loi 7/2007 sur le statut de l'emploi public

La promulgation de la loi sur le statut de l'emploi public a instauré pour la première fois un cadre régulateur unique applicable au personnel fonctionnaire des administrations publiques suivantes : administration générale de l'Etat central, communautés et villes autonomes, entités locales (provinces et municipalités), organismes publics et agences, universités publiques. Il s'agit donc d'une étape importante du processus de simplification et d'harmonisation de l'administration publique. Parmi les grands principes fondamentaux de cette loi se trouvent l'égalité et le mérite dans l'accès à l'emploi ; l'égalité des sexes ; l'objectivité, le professionnalisme et l'impartialité dans les services ; l'efficacité dans la planification et la gestion des ressources humaines ; la transparence ; l'évaluation et la

responsabilité dans la gestion ; la hiérarchie dans l'attribution des fonctions et la réalisation des tâches ; la négociation collective et la participation ; la coopération entre les différentes administrations publiques dans la gestion et la régulation de l'emploi public.

La loi 26/2006 sur les agences étatiques.

Cette réforme a permis la création d'agences étatiques (autonomes) en remplacement des directions générales d'Administration, telle que l'Agence nationale d'évaluation des politiques publiques (AEVAL) en 2006. Ces nouvelles entités, dont la finalité est l'amélioration des prestations, jouent un rôle fondamental dans le processus de modernisation du service public.

A titre d'exemple, l'AEVAL est responsable de l'évaluation des politiques publiques et de la gestion de la qualité de l'administration publique. Son programme d'action est déterminé une fois par an en Conseil des ministres : la série de politiques publiques à évaluer est déterminée par les Ministres et fait l'objet du plan de travail annuel de l'Agence.

Avril 2010 : Plan de rationalisation du secteur public

Dans le cadre des mesures anti crise et de la réduction des dépenses publiques, le Conseil des ministres a approuvé en avril 2010 un plan de rationalisation du secteur public passant par une profonde restructuration d'organismes et entreprises publiques visant à rendre le secteur public plus efficace et efficient, conformément au plan de stabilité et de croissance.

Trois mesures ont été adoptées :

- Réduction de 27,4% du nombre d'entreprises et organismes publics qui passe de 106 à 77. 14 unités sont supprimées au sein de la Société d'Etat des Participations Industrielles (groupe SEPI³⁹) et 1 au sein du Ministère du Logement. Par ailleurs, 24 entreprises publiques feront l'objet de fusions (17 au sein du groupe des Sociétés de Patrimoine⁴⁰, 5 au sein du groupe SEPI et 2 au sein du Ministère de l'Equipement) ;
- Réduction de 450 postes de conseillers dans les conseils d'administration ;
- Réduction de 80 postes de direction.

La Commission déléguée du gouvernement pour les affaires économiques, créée en octobre 2010 par le Décret royal 1331/2010 et composée notamment de la Ministre de l'Economie et du Ministre de la Politique territoriale et de l'Administration publique, est chargée du suivi de la mise en œuvre de ces mesures et présentera ses premières conclusions en conseil des ministres au cours du premier trimestre 2011.

1.2 Bilan et appréciation des réformes

Pas de réponse pour l'Espagne.

2. Evolution des missions, du périmètre, de l'organisation de l'Etat et de l'emploi public

2.1 Transferts de compétences de l'Etat vers des acteurs publics ou privés

La structure quasi fédérale de l'Etat espagnol a été institutionnalisée par la Constitution de 1978 qui a donné naissance à 17 communautés autonomes dotées de compétences et institutions politiques propres. Cette étape constitue la première grande réforme de l'Etat en matière de transfert de compétences de l'Etat central vers des acteurs publics territoriaux. L'article 148 de la Constitution de 1978 reconnaît la compétence des communautés autonomes dans les matières suivantes :

1. l'organisation de leurs institutions d'autogouvernement ;
2. la modification des délimitations des communes comprises sur leur territoire et, en général, les fonctions qui incombent à l'administration de l'Etat relatives aux collectivités locales dont le transfert est autorisé par la loi sur le régime local ;
3. l'aménagement du territoire, l'urbanisme et le logement ;
4. les travaux publics intéressant la communauté autonome sur son territoire propre ;
5. les chemins de fer et les routes, traversant le territoire de la communauté autonome ;

³⁹ La SEPI dépend du Ministère de l'Economie espagnol et gère un total de 31 sociétés industrielles dont l'Etat détient des parts.

⁴⁰ La Direction générale du patrimoine de l'Etat, qui dépend du Ministère de l'Economie, assure le contrôle d'une partie des sociétés d'Etat, et forme avec ces dernières le groupe des Sociétés d'Etat. Ces sociétés agissent dans les domaines de la prestation de services, de l'investissement et des activités culturelles.

6. les ports de refuge, les ports et aéroports de plaisance, et en général les ports sans activité commerciale ;
7. l'agriculture et l'élevage ;
8. les eaux et forêts, ainsi que l'exploitation forestière ;
9. la gestion en matière de protection de l'environnement ;
10. les projets, la construction et l'exploitation des installations hydrauliques, des canaux et des systèmes d'irrigation présentant un intérêt pour la communauté autonome, les eaux minérales, les eaux thermales ;
11. la pêche dans les eaux intérieures, l'aquaculture et l'exploitation des fruits de mer, la chasse et la pêche fluviale ;
12. les foires locales ;
13. le développement de l'activité économique de la communauté, dans le cadre des objectifs fixés par la politique économique nationale ;
14. l'artisanat ;
15. les musées, bibliothèques et conservatoires de musique d'intérêt pour la communauté ;
16. le patrimoine d'intérêt général pour la communauté ;
17. le développement de la culture, de la recherche, et s'il y a lieu, de l'enseignement de la langue de la communauté ;
18. la promotion et l'aménagement du tourisme sur le territoire de la communauté ;
19. l'assistance sociale, la santé et l'hygiène ;
20. la surveillance et la protection des édifices et de leurs installations. La coordination avec la police locale selon les termes fixés par la loi organique.

Afin de rendre viable l'exercice de ces compétences, un processus de transfert de fonctions et services complémentaires a été réalisé au cas par cas pour chaque communauté autonome depuis 1979. Des Commissions mixtes ont été mandatées afin d'identifier les besoins de chaque gouvernement autonome et leurs conclusions ont été présentées pour approbation en Conseil des ministres puis adoptées sous forme de décrets royaux. Depuis 1979, un total de 1966 décrets ont permis à chaque communauté d'obtenir les fonctions nécessaires à l'exercice de leurs compétences. A titre d'exemple, la Catalogne a reçu deux transferts importants de fonctions et services au cours des cinq dernières années :

- **Décret royal 205/2010 relatif au transfert de fonctions et services à la Generalitat de Catalogne en matière de fonction publique, d'inspection du travail et de la sécurité sociale.**
- **Décrets royaux 800/2005, 755/2006, 1389/2008 et 205/2010 relatifs au transfert de fonctions et services à la Generalitat de Catalogne en matière de provisions de moyens matériels et économiques au service de l'administration de la Justice.**

Par ailleurs, dans le cadre de la crise de la dette souveraine, le gouvernement espagnol a annoncé début décembre 2010 deux mesures de transfert de compétences à des entités privées :

- le **transfert de la gestion des terminaux aéroportuaires à une entité privée**. Les objectifs de services publics, les droits et obligations des travailleurs et le statut public des aéroports seront conservés. La privatisation amorcée ne concerne que la gestion desdits aéroports. Dans un premier temps il est prévu de créer au sein d'AENA (organisme public actuellement chargé de la gestion des aéroports) la société anonyme AENA AEROPORTS S.A. dont le capital sera détenu à 51% par AENA et à 49% par le secteur privé. Cette société s'occupera du patrimoine, des biens et de la gestion des aéroports.
- la **privatisation partielle des Loteries et paris de l'Etat**, entreprise publique rattachée au Ministère de l'Economie et des Finances espagnol (MEH) dont la principale mission est la gestion, l'exploitation et la commercialisation des loteries et jeux au niveau national. Le projet consiste en la création d'un régulateur indépendant rattaché au MEH jusqu'à ce que soit constituée une Commission Nationale des Jeux en remplacement des Loteries et paris de l'Etat. En parallèle, sera établie la Société Etatique des Loteries et paris comme opérateur indépendant du régulateur, afin de le rendre plus efficient et transparent. Les investisseurs privés pourront acquérir des participations à hauteur de 30% du capital social de la Société Etatique des Loteries et paris.

2.2 Abandon de missions de service public

Pas de réponse pour l'Espagne.

2.3 Réorganisation de l'Etat à périmètre de mission constant

Pas de réponse pour l'Espagne.

2.4 Bilan et évolution des missions, du périmètre et de l'organisation de l'Etat

Pas de réponse pour l'Espagne.

2.5 Evolution de l'emploi public

Tableau 1 : Répartition de l'emploi public en 2000

	Statutaires		Contractuels		Vacataires	
	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale
Etat central	294.015	nd	84.167	nd	55.856	nd
Communautés autonomes	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Entités locales (*)	526.903	nd	nd	nd	nd	nd
Agences étatiques (*)	57.887	nd	nd	nd	nd	nd
Universités (**)	54.731	nd	12.506	nd	27.714	nd

Source : Secrétariat d'Etat pour la Fonction Publique, Ministère espagnol de la Politique Territoriale et de l'Administration publique

(*) Pour l'année 2000, la ventilation par type de contrat des employés publics des entités locales et agences étatiques n'est pas disponible.

(**) Universités inscrites dans le Registre Central du Personnel.

NB: N'est pas inclus le personnel des Forces armées et de sécurité de l'Etat ainsi que de l'administration de la Justice.

Tableau 2 : Répartition de l'emploi public en 2010

	Statutaires		Contractuels		Vacataires	
	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale
Etat central	164.136	nd	61.963	nd	15.053	nd
Communautés autonomes	888.403	nd	150.997	nd	309.092	nd
Entités locales	215.621	nd	397.958	nd	44.326	nd
Agences étatiques	711	nd	56.155	nd	nd	nd
Universités (*)	63.107	nd	33.597	nd	3.968	nd

Source : Secrétariat d'Etat pour la Fonction Publique, Ministère espagnol de la Politique Territoriale et de l'Administration publique

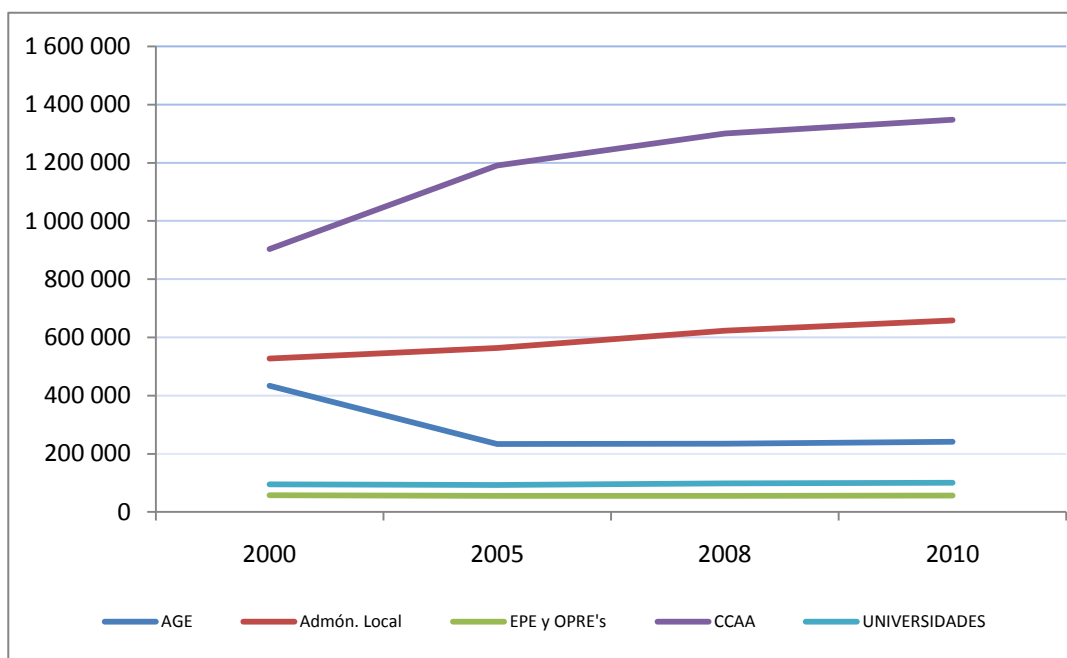
(*) Universités inscrites dans le Registre Central du Personnel.

Tableau 3 : Evolution des effectifs de la fonction publique

Emploi public (en nombre d'agents)	2000	2005	2008	2010
Etat central	434.038	233.995	234.821	241.152
Communautés autonomes	904.041	1.190.607	1.300.232	1.348.492
Entités locales	526.903	563.392	623.214	657.905
Agences Etatiques	57.887	55.468	55.516	56.866
Universités	94.951	92.547	97.849	100.672

Source : Secrétariat d'Etat pour la Fonction Publique, Ministère espagnol de la Politique Territoriale et de l'Administration publique

Graphique 1: Evolution et perspectives d'évolution des effectifs de la fonction publique (en nombre d'agents)



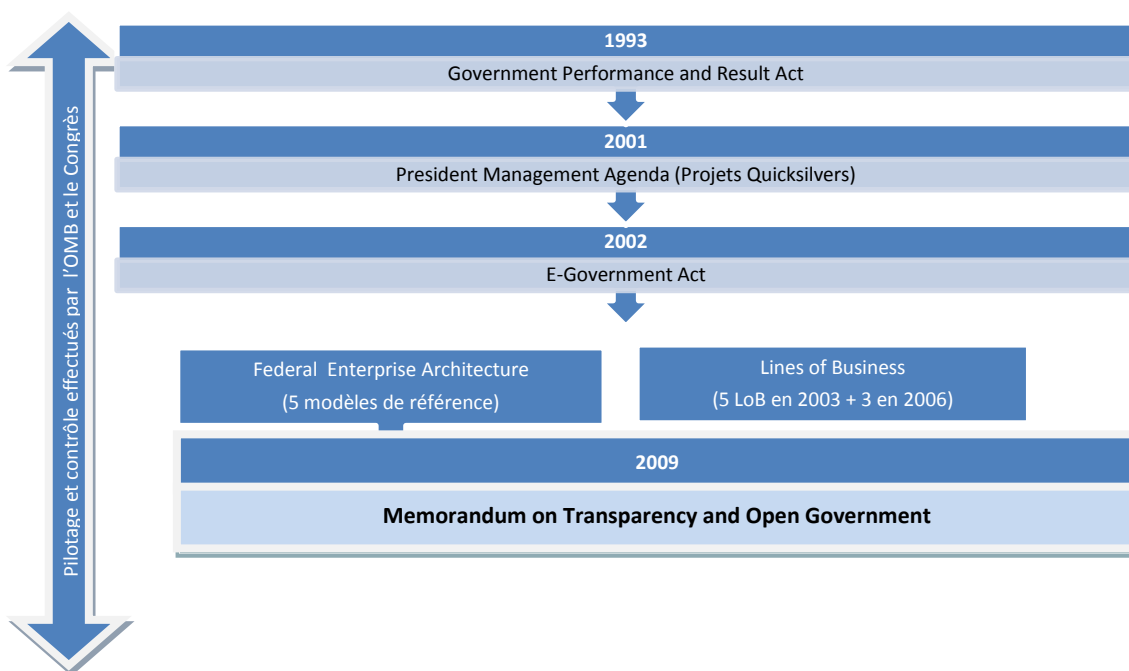
Source : Secrétariat d'Etat pour la Fonction Publique, Ministère espagnol de la Politique Territoriale et de l'Administration publique

Etats-Unis

1- Simplification des démarches administratives, transparence et qualité du service rendu à l'utilisateur

Deux aspects essentiels du système américain sont à prendre en considération lorsqu'il est question de l'organisation des services publics : en premier lieu, il n'existe pas toujours de « service public » en tant que tel, la gestion de certains secteurs considérés comme publics en France étant ici largement déléguée à des entités privées. En second lieu, la compétence de contrôle et de gestion sectorielle est répartie de manière hétérogène entre le niveau fédéral, les Etats, voire les comtés ou les municipalités. Le gouvernement des États-Unis a décidé dès les années 90 d'entamer une réforme de l'administration avec deux objectifs : s'adapter à l'évolution des techniques et rationaliser les dépenses publiques. Par ailleurs, le souci de simplifier la vie des usagers et des citoyens, considérés comme des « clients », s'est traduit dès le début des années 1990 par l'obligation faite aux administrations et aux agences de présenter un visage unique aux citoyens et aux entreprises : "*Single face to the industry*".

Les différentes réformes engagées depuis 1993 :



1.1. Principales réformes et objectifs

Deux vagues de réformes transversales ont été menées par les différentes administrations : le *Government Performance and Result Act* et le *E-Government Act* :

Le « Government Performance and Result Act » : l'introduction des objectifs de performance et d'objectifs transverses, du niveau local au niveau fédéré

Le principe de « *Best value* » (ou l'utilisation optimale de l'argent public) a placé les Etats-Unis en position de leader dans la réforme de l'administration, tant au niveau local qu'au niveau fédéral. Cette initiative a débuté en 1993 avec le *Government Performance and Result Act* (GPRA)¹ qui incite toutes les agences à « *utiliser à bon escient les ressources mises à leur disposition et à atteindre les objectifs qui leur ont été fixés* ». A cet effet, une planification stratégique sur cinq ans a été développée dans les agences et plusieurs objectifs ont été définis :

Définir un « *mission statement* » et des objectifs de performance à long terme (sur cinq ans) ;

Définir un plan stratégique annuel et des objectifs de performances associés ;

Publier des rapports de performance et d'audit interne annuels qui permettent de mesurer l'avancement des objectifs définis.

Le « E-Government Act » et le « Federal Enterprise Architecture » : le développement formel des activités de mutualisation des fonctions support

En février 2002, l'initiative *E-Government* est lancée par le gouvernement Bush¹ et relayée par l'OMB (Office of Management and Budget) qui déploie le programme « *Federal Enterprise Architecture* »¹. Il s'agit d'identifier les possibilités de mutualisation entre les différentes fonctions supports à trois niveaux : gouvernement fédéral, agences et programmes. Le FEA est composé de cinq modèles de référence¹ qui représentent des missions transversales gérées par les ministères et les agences. Ces cinq modèles de références ont été régulièrement mis à jour et complétés depuis 2002 et renforcés en 2006.

Les principaux objectifs¹ du « *Federal Enterprise Architecture* » ont été définis par l'OMB :

- Faciliter l'intégration horizontale (dans les ministères) et verticales (ministères – agences – agences étatiques) des ressources informatiques ;
- Etablir un lien direct entre les missions informatiques et les performances attendues ;
- Maximiser les investissements dans l'informatique afin de proposer un meilleur service aux citoyens.

Q7. Quelles sont les principales réformes engagées récemment (dix dernières années) visant à :

- **Améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur (démarche de certification, charte d'accueil, engagement qualité...)** ?

Le gouvernement fédéral est très attentif à ce que le service délivré aux usagers par les agences fédérales, étatiques ou locales soit d'une efficacité et d'une qualité optimale. L'adoption de principes de fonctionnement et de gestion communs (« *Customer Service Standards* ») a été l'un des chantiers initiés par l'administration Clinton. Le 11 septembre 1993, la Maison Blanche publiait un « *Executive Order* » intitulé « *Setting Customer Service Standards* » prévoyant notamment que tout département/agence/entité offrant des services au public respecte un certain nombre de normes qualitatives et quantitatives. Celles-ci comprennent entre autres l'adoption d'instruments de mesure de la satisfaction des usagers, d'outils de comparaison des pratiques en vigueur, de facilitation de l'accès à l'information⁴¹.

A cette occasion, le Président Clinton a par ailleurs demandé que soient remis à son administration des études réalisées au niveau de chaque entité, accompagnées d'une planification pour la mise en œuvre des normes édictées. En septembre 1994, un rapport de la *National Performance Review* intitulé

⁴¹ Texte de l'Executive Order : <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/direct/orders/2222.html> . Ce texte est dans la lignée des propos tenus précédemment par le Président, et son vice président, qui déclarait notamment le 26 mars 1993 : « *nous entendons rationaliser le lien entre le gouvernement fédéral et le peuple américain. Car notre client, c'est le peuple américain* ».

«*Putting customers first : standards for serving the American people* » recense les pratiques en vigueur dans près de 100 agences fédérales (et donc tout autant de systèmes de gestion des réclamations des usagers...) ⁴².

Ce rapport a été suivi en 1996 d'une étude sur les meilleures pratiques en vigueur dans la résolution des réclamations (couvrant les secteurs publics comme privés) ⁴³, qui souligne l'hétérogénéité des dispositifs présentés. L'analyse comparative de ces données met en exergue les objectifs suivants : favoriser la résolution des réclamations dès le premier contact, établir un service de gestion des réclamations centralisé (numéros verts, processus d'appel simplifié, formulaires), mettre en place un système automatique et intégré de traitement des données et informations.

L' « *Executive Order* » de 1993 a été complété par un « *Presidential memorandum* » adressé le 22 mars 1995 aux dirigeants des différentes agences et départements, les encourageant à développer et rationaliser le service aux usagers, notamment par l'adoption de critères de mesure de la performance. Le mot d'ordre alors délivré par le Président était que le service rendu corresponde aux meilleures pratiques en vigueur (« *the standard of quality for services provided to the public shall be : Customer Service equal to the best in business* »).

- **simplifier les démarches administratives (TIC, e-administration, guichet unique...)?**

Promulgué en 1980 et amendé en 1995, le *Paperwork Reduction Act* ⁴⁴ (PRA) confié à l'OMB (Office of Management and Budget) ⁴⁵ et plus particulièrement à l'*Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA) ⁴⁶, la régulation de toute « l'information fédérale et des politiques de l'information dans les administrations américaines ». L'objectif de cette loi est de réduire et de simplifier toutes les procédures papier et les procédures de collecte de l'administration. Toute agence fédérale doit soumettre à l'OMB l'ensemble des formulaires présentés au public qui demandent un traitement ou un travail de collecte de l'information. L'administration demandeuse reçoit ensuite un numéro de contrôle de l'OMB avant de pouvoir publier un nouveau formulaire destiné au public.

Le PRA a trois objectifs ⁴⁷ :

- i. Minimiser le fardeau administratif pour les citoyens, les PME, les Etats et les gouvernements locaux ;
- ii. Minimiser le coût de la collecte, du maintien, de l'utilisation et de la dissémination de l'information ;
- iii. Maximiser l'utilité de l'information collectée par le gouvernement fédéral.

- **accroître la transparence (accès aux documents publics, consultation des citoyens...)?**

Signé par Barack Obama le 21 janvier 2009, au lendemain de son investiture, un *Memorandum on Transparency and Open Government* ⁴⁸ pose les bases d'une gouvernance numérique dans son administration. « *My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government* » ⁴⁹ a affirmé le Président lors de la signature du memorandum. Le mémorandum définit trois concepts clefs de l'Open Government: la **transparence** (« *Government should be transparent* »);

⁴² http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/14/0a/c8.pdf

⁴³ « *Serving the American Public : Best Practices in Resolving Customer Complaints* », Federal Consortium, National Performance Review, mars 1996: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/benchmrk/bstprac.html>

⁴⁴ Référence du Paperwork Reduction Act: Pub. L. No. 96-511, 94 Stat. 2812 (Dec. 11, 1980), codified in part at Subchapter I of Chapter 35 of Title 44 of the United States Code, 44 U.S.C. § 3501 through 44 U.S.C. § 3521. Référence:

<http://www.archives.gov/federal-register/laws/paperwork-reduction/>

Guidelines de l'OMB de 2010 sur le Paperwork Reduction Act :

http://www.whitehouse.gov/omb/assets/inforeg/PRA_Gen_ICRs_5-28-2010.pdf

⁴⁵ Office of Management and Budget (OMB): <http://www.whitehouse.gov/omb>

⁴⁶ Référence OIRA (site de l'OMB): http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg_default/

⁴⁷ D'après le rapport du GAO 05-424, Paperwork Reduction Act : New Approach May Be Needed to Reduce Government Burden on Public. Référence: <http://www.gao.gov/new.items/d05424.pdf>

⁴⁸ Memorandum on Transparency and Open Government :

http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency_and_Open_Government/

⁴⁹ « *Mon administration est dédiée à créer un niveau sans précédent d'ouverture au gouvernement* »

la **participation** (« *Government should be participatory* ») et la **collaboration** (« *Government should be collaborative* »).

Dès sa prise de fonction, Barack Obama a demandé chaque bureau et agence de définir un plan d'action mettant en œuvre les directives suivantes :

- La publication en ligne de l'information gouvernementale ;
- L'amélioration qualitative de cette information ;
- Le développement et l'institutionnalisation de la culture d'«*open government*», avec notamment la mise en œuvre du site d'information Data.gov, qui promeut l'accessibilité à l'information des différences agences fédérales.

Q8. Pour quelles raisons, dans quel contexte et avec quels objectifs ont été développées ces réformes ?

Les multiples niveaux de compétences, ainsi que la frontière mouvante entre service public et gestion privée, ont poussé le gouvernement fédéral à développer des outils d'amélioration de la lisibilité des services et de la prévisibilité de leurs procédures. Un nombre important de sites internet sont dédiés à la transparence de l'action publique et des services délivrés par les diverses agences/entités dépendant de l'administration centrale : le site du *US Government Accountability Office* (www.gao.gov), celui du *US Office of Personnel Management* (<http://opm.gov>) ou encore www.regulations.gov, qui permet un accès rapide aux normes en vigueur.

Q3. Quelles ont pu être les éventuelles limites et difficultés dans la mise en œuvre des réformes (respectivement les principaux accélérateurs / relais qui ont permis d'en faciliter la mise en œuvre) ?

Une problématique délicate rencontrée par les administrations était la transposition dans leurs procédures internes des directives établies par le gouvernement, ce qui avait une incidence non négligeable sur la gestion des réclamations, l'application des textes en vigueur n'étant pas homogène : l'*Office of Management and Budget* semble avoir fait un premier pas en publiant en janvier 2007 des « *Good Guidance Practices* » encadrant cette transposition⁵⁰.

1.2. Bilan et appréciation critique des réformes

Q4. Quel bilan, à la fois qualitatif et quantitatif, peut-on tirer de ces réformes ? Quels indicateurs ont été associés à leur mise en œuvre ?

Les réformes fédérales et dans les agences américaines mises en place depuis le *Government Performance and Result Act* (1993) ont été encadrées par l'OMB (*Office and Management Budget*⁵¹), organe chargé de l'évaluation des programmes de réforme.

En juillet 2002, l'OMB a développé un outil d'évaluation des programmes fédéraux appelé *Program Assessment Rating Tool* (PART). PART s'appuie sur un questionnaire d'environ 25 questions, découpé en quatre sections :

1. *Program Purpose & Design*
2. *Strategic Planning*
3. *Program Management*
4. *Program results*

PART permet d'évaluer le contenu et la conception des programmes, leur management mais également leur impact. Il permet d'identifier les points forts et les points faibles des programmes fédéraux en s'appuyant sur des éléments objectifs et tangibles. Enfin, il permet de disposer d'un cadre homogène, qui facilite les comparaisons entre les agences et favorise la diffusion des « *best*

⁵⁰ http://www1.va.gov/orpm/docs/VA_Sig_Guide--OMB_Final_Bull_Agency_Good_Guidance_Prac.pdf

⁵¹ Site de l'OMB : <http://www.whitehouse.gov/omb/>

practices » entre programmes. Tous les programmes fédéraux sont soumis à l'évaluation du PART depuis 2003.

Le découpage par programmes :

Un « programme d'activité » est défini par l'OMB et l'agence ou le ministère concerné en fonction de ses activités et/ou attributions. A ce programme est associé un budget qui est audité. Le gouvernement fédéral américain a ainsi été « découpé » en plus de 1000 programmes.

La taille des programmes identifiés peut varier, de celui du bureau des statistiques de l'emploi (*Bureau of Labor Statistics*) doté d'un budget de plus de 500 millions USD⁵², au programme de bourse B.J. Sturpak (budget d'un million USD).

Chaque agence et ministère sélectionne un panel et un *Performance Improvement Officer* (PIO) chapeaute le processus d'organisation. A partir de leurs réponses, chaque programme obtient une note sur 100% et il est placé dans cinq catégories différentes.

Figure 1 : Les différents critères d'évaluation du programme PART⁵³

Rating	Score Range
Effective	85-100%
Moderately Effective.....	70-84%
Adequate.....	50-69%
Ineffective.....	0-49%
Results Not Demonstrated.....	--- *

* Regardless of the Overall Score, programs that do not have acceptable performance measures or have not yet collected performance data generally receive a rating of Results Not Demonstrated.

En janvier 2009, plus de 1017 programmes fédéraux avaient été évalués⁵⁴ :

- 63% des objectifs de performance ont été atteints en 2008 contre 74% en 2007
- 57% des mesures des programmes ont augmenté leurs performances en 2008 par rapport à 45% en 2007
- 94% des programmes fédéraux disposent d'indicateurs de performance

Toutes ces données du PART sont utilisées et analysées par l'OMB qui effectue un classement (*final rating*) et qui publie ensuite les résultats sur les sites de l'OMB⁵⁵, ExpectMore⁵⁶ et des différents ministères et agences⁵⁷. Un suivi des résultats est effectué annuellement et les modalités d'évaluation sont réétudiées tous les cinq ans par l'OMB.

La mise en place du programme PART dans les administrations fédérales a soulevé de nombreuses résistances. En effet, les questions d'évaluations, qui ont été développées par l'OMB, s'appliquent à des programmes dont la nature, le budget et les objectifs varient grandement.

Lors d'une audition au Congrès⁵⁸, Bernice Steinhardt, directrice au GAO a évoqué les difficultés rencontrées par le programme PART, suite à un sondage effectué par le GAO :

- Des difficultés dans les analyses et l'évaluation de la pertinence des indicateurs de performance ;

⁵² D'après le rapport de John B. Gilmour (2007), "Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool Part (PART) : Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance", OECD Journal on Budgeting, vol 7 num 1, pp.10.

Disponible à l'adresse suivante: <http://www.oecd.org/dataoecd/41/61/43412639.pdf>

⁵³ Source : http://www4.va.gov/budget/report/2008/PartI/OMB_PART_Reviews.pdf

⁵⁴ D'après le rapport "FY 2008 Performance report of the Federal Government", Janvier 2009, disponible à l'adresse suivante: <http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/2008Performance.pdf>

⁵⁵ Site de l'OMB : <http://www.whitehouse.gov/omb/>

⁵⁶ Site d'ExpectMore : <http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/>

⁵⁷ Le ministère de la justice publie par exemple les résultats du PART pour tous ses programmes : <http://www.justice.gov/ag/annualreports/pr2006/P4/p14.pdf>

⁵⁸ D'après le rapport de Bernice Steinhardt, Directrice du « Strategic Planning » au GAO, "Strategies for Building a Result-Oriented and Collaborative Culture in the Federal Government", GAO 09-1011, 24 Septembre 2009. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.gao.gov/new.items/d091011t.pdf>

- Un alignement parfois approximatif entre les agences, les programmes et les objectifs de performance individuels ;
- La nécessité d'utiliser davantage les résultats des enquêtes dans la prise de décision des différentes agences ;
- Le Congrès a largement ignoré les résultats du PART, notamment dans les décisions d'allocations de budgets aux programmes, même s'ils sont évalués comme non performants.

Ainsi, un travail interne à l'OMB et aux agences est encore à faire afin d'optimiser l'utilisation de PART et sa transparence. PART est pour l'instant utilisé comme un simple « *report card* »⁵⁹ pour le gouvernement fédéral et n'a pas encore été pleinement exploité comme outil de gestion des politiques publiques.

Q5. Quelle appréciation critique a été portée sur ces réformes, leur modalité de mise en œuvre ou leurs résultats ?

Une étude du Congressional Research Service (CRS)⁶⁰ a analysé le développement de la « *E-Government Strategy* » à travers 38 Etats américains et au niveau fédéral (agences, ministères et au niveau local). Les principales recommandations sont les suivantes :

- La mutualisation des fonctions supports reste un sujet controversé dans de nombreux Etats, certains externalisant leurs fonctions supports tandis que d'autres n'y ont presque pas recours.
- Le financement est un problème important, notamment pour les projets informatiques qui sont très coûteux et dont les résultats demeurent incertains.
- Le degré de centralisation ou décentralisation est un élément clé dans l'organisation des initiatives *E-government* car il affecte le niveau d'interaction entre les agences.

Le « *competitive sourcing* », rattaché à l'initiative de *E-Government* a également permis à l'administration de réaliser de nombreuses économies : entre 2003 et 2007, à 7 milliards USD nets pour tous les secteurs concernés⁶¹. Son évolution est prometteuse puisqu'une économie de près d'un milliard USD par an est attendue pour les années à venir⁶². Enfin, le « *competitive outsourcing* » a également permis au gouvernement américain de s'associer à des acteurs disposant de compétences pointues en matière d'achat et de développement informatique sur des contrats complexes.

⁵⁹ D'après l'article de *The Heritage Foundation*, 20 juin 2006: "*House Appropriators' PART Prohibition Perpetuates Wasteful Spending*". Disponible à l'adresse suivante: <http://www.heritage.org/Research/Budget/wm1137.cfm>

⁶⁰ CRS report for Congress, "State E-Government Strategies: Identifying Best Practices and Applications", 23 Juillet 2007, pp.15-19. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.fas.org/sgp/crs/secrecy/RL34104.pdf>

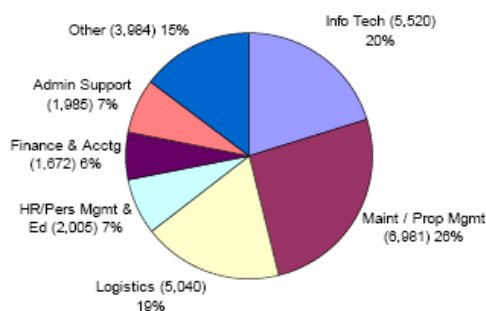
⁶¹ D'après les chiffres avancés en 2007 par l'OMB.

Document de référence : <http://www.comparea76.com/docs/OMB%20Memo%20Validating%20Results%20of%20Public-Private%20Competition.pdf>

⁶² D'après la présentation effectuée par l'Executive Office of the President of the United States, "Establishing and Managing E-Government Partnerships", OECD Tunis, 28-29 mai 2008, pp.4. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.oecd.org/dataoecd/5/50/41076925.ppt>

Les avantages et bénéfices de la compétition public-privé pour l'administration américaine
(analyse par type de secteur)

(Étude réalisée pour les années fiscales 2003 à 2007)



Source : *Establishing and Managing E-government partnerships*⁶³

Avec un budget de 48,6 milliards USD⁶⁴ en 2002 et de 70 milliards USD en 2008⁶⁵, les Etats-Unis figurent au premier rang en matière de dépenses d'« *E-Government* ». En 2002, avec la signature du « *E-Government Act* », le montant alloué pour la mise en place des différentes mesures était échelonné sur quatre ans, pour un montant de 345 milliards USD, afin d'aider les projets inter-agences et de promouvoir l'interopérabilité entre les différents ministères.

Toutefois, ces différentes pratiques posent des problèmes de confidentialité des données ou de conservation des informations sensibles. Un quart des répondants à l'étude CRS a affirmé que 50 à 100% de leurs fonctions support était mutualisées et/ou sous traitées par une entreprise. Toutefois, il n'existe aucune législation sur le stockage d'informations personnelles aux Etats-Unis.

Les différentes initiatives telles que le *Government Performance and Result Act* et le « *E-Government Act* » ont placé les Etats Unis à la pointe de la réforme de l'administration, et plusieurs états s'en inspirent (Royaume-Uni, Belgique, Allemagne et Danemark). Les Etats-Unis aident aujourd'hui des pays émergents à développer des initiatives e-gouvernementales comme au Cap Vert où ils apportent un soutien pour la mise en place d'un système de gestion financière sur Internet afin de rendre les opérations publiques plus transparentes et plus efficaces⁶⁶.

Q6. Qui, dans la sphère publique, a eu l'occasion de s'exprimer pour évaluer ces réformes (gouvernement, parlementaires, société civile, entreprises, citoyens) et quelles leçons le gouvernement a-t-il pu en tirer ?

La réforme de l'administration américaine demeure controversée, tant au niveau des agences fédérales américaines que de la société civile. Un sondage de 2008⁶⁷ révèle que seuls 27% des américains semblent satisfaits de la réforme de l'administration américaine, au niveau fédéral.

Les *think-thanks* jouent un rôle très important dans l'évaluation des programmes de réforme du gouvernement. On peut citer parmi les plus influents Public Citizen avec son centre de *government reform*, la Brookings Institute avec le programme *governance US* ou le Cato Institute.

Enfin, il existe une volonté d'impliquer davantage les citoyens dans la réforme de l'administration, comme en témoigne la promesse de campagne de Barack Obama pour un "gouvernement ouvert" (*Open Government*). Suite à son élection, des signaux forts ont été lancés: l'ouverture de sites participatifs, mais surtout l'initiative Data.gov, impliquant que les administrations fédérales ouvrent

⁶³ Voir référence supra

⁶⁴ D'après l'article de M. Mimicopolos, "E-Government Fundings Activities and Strategies", United Nations, 2004. Disponible à l'adresse suivante : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021913.pdf>

⁶⁵ D'après le rapport Congressional Research Service, "Federal Enterprise Architecture and E-Government : Issues for Technology Management", Edition mise à jour du 10 avril 2008.

Disponible à l'adresse suivante : <http://www.fas.org/sgp/crs/secretcy/RL33417.pdf>

⁶⁶ Voir à ce propos l'article « L'E-gouvernement renforce sa transparence au Cap Vert » de Kathryn McConnell, disponible à l'adresse suivante : <http://www.america.gov/st/econ-french/2009/May/20090520154441AKlllennoCcM0.7800714.html>

⁶⁷ « *In the Public we trust* », Gallup, Novembre 2008

largement leurs bases de données au public non seulement pour qu'elles puissent être consultées, mais aussi exploitées. De plus en plus de citoyens prennent part au débat démocratique par le biais de *public comments* (commentaires publics sollicités par les administrations lors de la proposition de nouvelles réformes), de messages sur des plateformes participatives ou de questions au gouvernement.

2. Evolution des missions, du périmètre, de l'organisation de l'état et de l'emploi public

2.1. Transferts de compétences de l'État vers des acteurs publics ou privés

Q7. Certaines missions, autrefois exercées par l'État, ont-elles été transférées à des acteurs, publics ou privés, au cours des dix/quinze dernières années ?

Les Etats-Unis ont une longue tradition de recours au secteur privé dans l'exécution de mission de service public, résultant notamment du principe constitutionnel selon lequel le gouvernement ne peut concurrencer les citoyens dans leurs activités économiques. Les premières infrastructures de transport, de distribution d'eau et d'énergie ont ainsi été financées et construites par des entreprises privées. Deux types de transferts existent :

- **Le *competitive sourcing*** : Depuis 1955, l'OMB a encouragé les agences fédérales à sous-traiter certaines de leurs tâches au secteur privé. En 1966, l'OMB a formalisé cette politique en édictant la circulaire A-76⁶⁸ et en 1979 a été publié un manuel⁶⁹ regroupant les procédures à respecter. Une agence peut ainsi sous-traiter la gestion de certaines activités à un prestataire externe, si celles-ci sont identifiées comme des activités de **type commercial**. Le « *President's Management Agenda* »⁷⁰ de 2001, qui vise à une meilleure gestion des ressources⁷¹ a renforcé le « *competitive sourcing* » en l'incluant parmi ses cinq priorités.
- **Transfert aux entreprises privées sous forme de PPP ou de contrat (équivalent de délégation de service public en France)**. Ces contrats ont pour objectif majeur d'améliorer la performance et le rendement des activités. Il s'agit d'assurer la possibilité de PPP ou contrats (appelés « *privatization* ») pour les opérations qui ne sont pas des prérogatives de l'Etat (*Core Governmental Functions*). Il existe plusieurs types de PPP : des partenariats complexes public-privé, en passant par les « *workshare arrangements* ». Les PPP peuvent avoir un fondement contractuel, avec l'établissement préalable ou non d'un *mémorandum of agreement*⁷², établissant un cadre permettant de définir les relations, les responsabilités et les différents engagements des parties au contrat. D'autres formes de contrats sont réglementées par les titres 10 et 22 de l'*US Code*⁷³ ou le *Federal Acquisition Regulation* (FAR), partie 45⁷⁴, notamment en cas de vente ou de crédit bail (« *lease* »)⁷⁵. Toutefois, les PPP sont d'avantage utilisés par les collectivités locales que par l'Etat fédéral, comme le montre le tableau suivant :

Q8. Si oui, pour quelles raisons, et à quels acteurs (pour les acteurs publics : agences, collectivités locales... ; pour les acteurs privés : externalisation, privatisation, transfert aux acteurs du « *third-sector* »,)

Avec la montée en puissance des contrats de délégation et des PPP, et le principe de « *Best value* », des critères d'évaluation ont été définis, pour s'assurer que le coût final des projets réalisés en partenariat avec le secteur privé n'était pas supérieur à celui réalisé par l'Etat, et permettait un transfert

⁶⁸ La circulaire A-76 a été renouvelée régulièrement depuis 1979. Sa version la plus récente date de 2003.

⁶⁹ La dernière version du manuel de l'A-76 est disponible à l'adresse suivante :

<http://oam.ocs.doc.gov/docs/Circular%20No.%20A-76%20Revised%20Supplemental%20Handbook.pdf>

⁷⁰ President Management Agenda : <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>

⁷¹ Voir réponse à la question numéro trois qui décrit le *President Management Act*

⁷² Voir annexe 2 pour un exemple de contrat de memorandum of agreement conclu entre la NASA, le DoD et l'AFQ

⁷³ Source de l'US Code : http://www4.law.cornell.edu/uscode/html/uscode10/usc_sup_01_10.html

⁷⁴ Texte du FAR, part 45 –Government Property, disponible à l'adresse suivante :

<http://www.arnet.gov/far/current/html/FARTOCP45.html> .

⁷⁵ Titre 10 de l'US Code « *Armed Forces* », Titre 22 « *Foreign Relations and Intercourse* », source disponible à l'adresse suivante : http://www4.law.cornell.edu/uscode/html/uscode10/usc_sup_01_10.html

de connaissances entre les différentes parties au contrat. Ainsi, quatre objectifs dans l'évaluation des PPP ont été définis⁷⁶ :

- i. Soutien aux produits et à l'amélioration de la performance (*product support / performance improvement*)
- ii. Amélioration des pratiques commerciales ou mise à jour des technologies (*improved business practices / updated technology*)
- iii. Réduction concrète des coûts (*Cost avoidance occured*)
- iv. Amélioration dans l'accès à l'utilisation (*increase in facility utilisation occured*)

Le recours au partenariat public-privé reste toutefois l'objet d'un vif débat aux États-Unis, notamment de la part d'une fonction publique organisée et syndiquée, dont le porte-parole est la puissante *American Federation of Government Employees*. Cette organisation syndicale est particulièrement vigilante quant à l'emploi public et au maintien du pouvoir d'achat de ses adhérents. Elle a lancé à la fin des années 1990 une campagne nationale, baptisée « Stop Wasting America's Money on Privatization » — SWAMP.

Q9. Selon quelles modalités - notamment financières - ces transferts ont-ils eu lieu ? L'Etat est-il revenu sur certains de ces transferts, et si oui pourquoi ?

Le mode de financement des partenariats public-privé est regardé avec suspicion par le Congrès. En effet, ce dernier contrôle étroitement les dépenses fédérales et considère toute formule de paiement à crédit comme une tentative de dissimulation de la part de l'exécutif. Le *Congressional Budget Office*, organisme parlementaire chargé d'évaluer l'impact économique et financier des mesures législatives, incite le Congrès à encadrer strictement ces facilités de paiements. Les opérations assimilables à un simple *leasing* (crédit-bail), ainsi que les partenariats public-privé pour lesquels l'essentiel des risques reste à charge de l'État, doivent être considérés comme des achats classiques et budgétés comme tels.

2.2. Abandon de missions de service public

Q10. Certaines missions de service public ont-elles été abandonnées par l'État ? Quand ? Lesquelles ?

La notion de service public, dans son acception traditionnelle française, n'existe pas en tant que tel aux États-Unis. La gestion de certains secteurs considérés comme publics en France est ainsi largement déléguée à des entités privées. On peut notamment citer la sécurité dans les aéroports, la gestion des déchets, la gestion de l'eau. Cette vague de privatisations a débuté sous Reagan et s'est poursuivie sous Clinton, et confère à l'État un rôle de régulateur, comme en témoigne l'exemple du secteur postal.

USPS (*United States Post Services*), agence américaine autosuffisante, n'a reçu aucun fond public depuis le début des années 80, mais assure toutefois une mission de service public, règlementée par une agence dépendante du Congrès (la *Postal Regulatory Commission*). Ainsi, si les missions de service public sont déléguées à des entités privées, l'adoption de principes de fonctionnement et de gestion communs (« *Customer Service Standards* ») prévoit que tout département/agence/entité délivrant des services au public doivent respecter un certain nombre de standards qualitatifs et quantitatifs.

Q11. Si oui, pour quelles raisons et avec quelles conséquences ?

N.A.

2.3. Réorganisation de l'État à périmètre de missions constant

Q12. À périmètre de missions constant, quelles réorganisations ont été effectuées par l'État dans les dix/quinze dernières années ?

⁷⁶ GAO 08-902R, pp. 14, disponible à l'adresse suivante : <http://www.gao.gov/new.items/d08902r.pdf>

- **Des mutualisations ont-elles eu lieu ? Si oui, de quelles fonctions (fonctions support, autres...) ?**

Plus qu'une réorganisation des missions, les efforts américains se sont concentrés sur la promotion du travail inter-agences. Au printemps 2001, l'administration Bush a lancé l'initiative « *President Management Agenda* »⁷⁷ dont l'une des propositions portait sur les projets appelés « *Quicksilvers* » (ou première génération du *e-government*). L'OMB et les agences fédérales sont chargées d'identifier 24 « *E-Government initiatives* » qui sont ensuite approuvées par le « *President's Management Council* »⁷⁸.

En outre, au sein du gouvernement fédéral, une réorganisation des services a été menée sous la forme de *Lines of Business (LoB)*. En 2004, après avoir collecté des informations auprès des agences et des ministères, suite à l'instauration du Federal Enterprise Architecture (FEA), plusieurs *LOB* ont été définies, en tant que lignes de gestion communes aux Ministères, agences fédérales et indépendantes. Une task-force inter-agences a été mise en place pour élaborer un plan d'action pour la mise en place des *LoB*. La task force a également constaté qu'un certain nombre d'employés fédéraux travaillaient ensemble de manière officieuse au travers des frontières des agences.

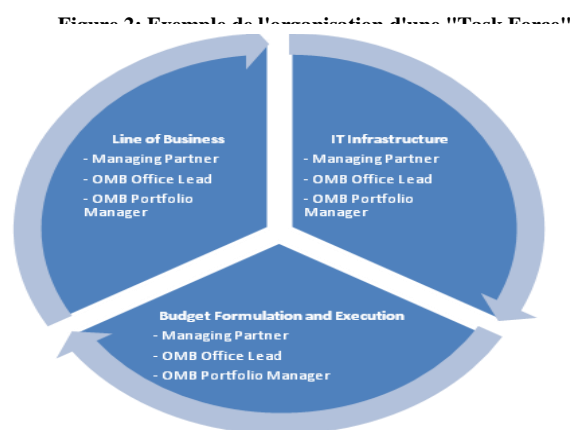
Cinq « *Lines of Business* » (*LoB*) ont été définies comme « cinq initiatives de collaboration majeures contribuant à transformer le gouvernement, améliorer les services proposés aux citoyens et réaliser des économies importantes »⁷⁹:

<i>Lines of Business (LoB) 2004</i>	<i>Lines of Business LoB 2006</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Financial Management • Human Resources Management • Grants Management 	<ul style="list-style-type: none"> • Budget Formulation and Execution • Geospatial • Information Technology Infrastructure Optimization
<ul style="list-style-type: none"> • Federal Health Architecture • Case Management 	

*Source : Tableau adapté du rapport CRS « Federal Enterprise Architecture and E-Government »⁸⁰
Le détail des deux LoB's « Financial Management » et « Human Resources Management » est disponible en annexes.*

Trois autres *LoB's* ont été ajoutés en 2006, avec l'instauration de « task forces inter-agences » (voir schéma ci-dessous) pour chaque *LoB* afin d'évaluer l'avancement des travaux. Chaque task force est composée de trois éléments : des partenaires pour le *LoB*, des responsables informatiques et du budget.

En 2006, un modèle plus développé de FEA appelé « *Federal Transition Framework* »⁸¹ (FTF) a été mis en place et continue en 2009 d'être développé pour une meilleure collaboration entre les ministères et les agences. Le FTF a un objectif plus vaste de proposer « une source d'information unique pour les objectifs des fonctions supports et informatique et les initiatives inter-



⁷⁷ President Management Agenda : <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>

⁷⁸ D'après le rapport de l'OMB pour l'année fiscale 2009. Disponible à l'adresse suivante : http://www.whitehouse.gov/omb/assets/egov_docs/FY09_Benefits_Report.pdf

⁷⁹ D'après le rapport publié par l'OMB « Enabling Citizen-Centered Electronic Government 2005-2006 FEA PMO Action Plan », Mars 2006. Disponible à l'adresse suivante : http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/egov/documents/2005_FEA_PMO_Action_Plan_FINAL.pdf

⁸⁰ D'après le rapport Congressional Research Service, « Federal Enterprise Architecture and E-Government : Issues for Technology Management », Edition mise à jour du 10 avril 2008. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.fas.org/sgp/crs/secretcy/RL33417.pdf>

⁸¹ L'OMB propose un page consacrée au « *Federal Transition Framework* » : <https://ftf.fido.gov/public/home.aspx>

agences »⁸².

Depuis cette date, la collaboration inter-agences a été dirigée par l'OMB avec différents programmes de mutualisation des fonctions support. Dans chaque ministère et agences, la politique d'utilisation des technologies de l'information est placée sous l'autorité d'un *Chief Information Officer CIO* (Directeur des systèmes d'information)⁸³ qui est un haut fonctionnaire ayant, comme tous ses collaborateurs, une compétence avérée définie par une grille de compétences tirée de la Loi Cohen-Clinger⁸⁴.

- **Une réorganisation de la carte des services déconcentrés a-t-elle eu lieu ? Si oui, à quel échelon ? Avec quelles conséquences (augmentation ou suppression d'implantations locales) ?**

La compétence de contrôle et de gestion sectorielle est répartie de manière hétérogène entre le niveau fédéral, les Etats, voire les comtés ou les municipalités. Il nous est donc impossible d'apprécier une potentielle réorganisation de services déconcentrés, compte tenu du nombre d'acteurs en jeu.

2.4. Bilan des évolutions des missions, du périmètre et de l'organisation de l'État

Q13. Pour chacune des mesures précédemment documentées, quel bilan, à la fois qualitatif et quantitatif, peut-on tirer ?

La rentabilité du projet LoB est attentivement suivie par l'OMB et le Congrès. En 2005, un rapport du *Congressional Report Services* (CRS)⁸⁵ estimait que les cinq LoB's développés depuis un an, pourraient créer une économie de plus de 5 Mds USD d'ici à 2015. D'un autre côté, en 2006, le Memorandum 06-22⁸⁶ ("*Cost Savings Achieved Through E-Government and Line of Business Initiative*") impose aux agences d'identifier le montant des investissements engagés pour les différentes adaptations successives au *E-Government* et aux *LoB*.

Les implications de l'initiative *E-Government* peuvent être illustrées par les remarquables résultats obtenus par exemple par le *US Department of Justice*, lequel a standardisé 18000 données et catalogué 60 téléprocédures. Les déploiements sont en cours depuis plusieurs années et touchent tous les Etats américains et de nombreuses agences. Deux exemples illustrent les avancées dans les ministères et agences : le site décrivant le système d'échanges électroniques de données e-Justice⁸⁷ et la standardisation des échanges électroniques et du système d'information sur l'environnement, qui est également très avancée⁸⁸.

2.5. Évolution de l'emploi public

Q14. Comment se répartit l'emploi public entre les différents acteurs publics (administration d'État, collectivités locales, agences, opérateurs...) et au sein de ces différentes structures quel est le statut des agents publics (statutaires, contractuels, vacataires...) ?

Suite à une consultation du Bureau of Labour Statistics, il nous a été confirmé qu'aucune répartition des chiffres de l'emploi public n'est disponible par catégorie statutaire.

Concernant les effectifs, le US Office of Personnel Management classe ses données entre « permanent appointment » et « temporary and indefinite appointment »⁸⁹.

⁸² US Office of Management and Budget, "Federal Transition Framework Usage Guide Version 1.0", Décembre 2006.

Disponible à l'adresse suivante : http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/egov/documents/FTF_Usage_Guide_Pilot_Final_Dec_2006.pdf

⁸³ Liste des différents ministères et agences disposant d'un CIO : <http://www.cio.gov/aboutus/aboutus.cfm>

⁸⁴ Loi relative à la réforme de la gestion des technologies de l'information dans les administrations, datant de 1996.

Disponible à l'adresse suivante : http://www.cio.gov/Documents/it_management_reform_act_Feb_1996.html

⁸⁵ Voir le rapport détaillé CRS « *OMB's Financial Management Line of Business Initiative : Background, Issues and Observations* », 31 janvier 2008. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.wikileaks.de/leak/crs/RL33765.pdf>

⁸⁶ Memorandum 06-22 de l'OMB : <http://www.whitehouse.gov/OMB/memoranda/fy2006/m06-22.pdf>

⁸⁷ Voir le site du National Information Exchange : <http://www.niem.gov/>

⁸⁸ Site des Data Standards Services : http://iaspub.epa.gov/sor_internet/registry/datastds/home/overview/home.do

⁸⁹ Distinction entre les deux notions : <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/10577.html>

Concernant la masse salariale, seuls les chiffres de *l'Occupational Employment Statistics (OES)* ont été compilés à partir de mai 2009.

Tableau 2 : Répartition de l'emploi public en 2009

	Statutaires (permanent appointment)		Contractuels (temporary and indefinite appointment)	
	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale (préciser l'unité)	Effectifs (en nombre d'agents)	Masse salariale
Etat (FEDERAL)	2 740 158	NA	281 004	NA
Collectivités locales (ETATS)	4,572,820	NA	NA	NA
LOCAL GOVERNME NT	14,743,110	NA	NA	NA
Opérateurs	Non applicable aux Etats-Unis			

Données concernant le salaire horaire moyen⁹⁰ :

Etat fédéral (incluant USPS) : 25,91 USD

Etats (state government): 21,26 USD

Local government (incluant les écoles et les hopitaux): 21,26 USD

Q15. Quelles ont été les principales évolutions des effectifs et de la masse salariale de la fonction publique, notamment au regard des récentes réformes engagées par l'État, et quelles sont leurs perspectives d'évolution pour l'avenir ?

Cette question n'est pas applicable à la situation aux Etats-Unis

Commentaires complémentaires éventuels :

La réforme de l'administration semble connaître une nouvelle impulsion politique suite au discours sur l'Etat de l'Union prononcé par le Président Obama le 25 janvier dernier. Il appelle à une « réforme de l'administration »⁹¹, qui n'aurait selon lui pas connu d'avancées significatives depuis plus de cinquante ans. Toutefois, si cette annonce dont les détails ne sont pas encore connus semble remettre en question les efforts accomplis jusqu'ici, elle doit être replacée dans la volonté de l'administration démocrate de légitimer à nouveau la place de l'Etat, largement critiquée par les Républicains dorénavant au pouvoir (critique du *Big Government*).

⁹⁰ Données tirées du site du Bureau of Statistic Labour: <http://www.bls.gov/oes/current/999201.htm#00-0000>

⁹¹ «We need to take responsibility for our deficit and reform our government. ». Référence du discours sur l'Etat de l'Union: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/25/remarks-president-state-union-address>

Nouvelle-Zélande

1. Simplification des démarches administratives, transparence et qualité du service rendu à l'utilisateur

1.1. Principales réformes et objectifs

Q9. Quelles sont les principales réformes engagées récemment (dix dernières années) visant à :

- simplifier les démarches administratives (TIC, e-administration, guichet unique...)?
- accroître la transparence (accès aux documents publics, consultation des citoyens...)?
- améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur (démarche de certification, charte d'accueil, engagement qualité...)?

Le texte, *infra*, reprend les principales réformes de gestion du service public qu'a connues la Nouvelle-Zélande au cours de la précédente décennie. Ce résumé est enrichi de liens hypertexte renvoyant vers le site Internet du Ministère de la Fonction Publique (State Services Commission ou SSC) où sont expliquées les mesures et exposés les effets qui en sont attendus.

« Revue du Centre » (équivalent RGPP)

En 2001, les ministres de la Fonction Publique et des Finances ont mis en place une commission interministérielle afin d'organiser une réforme visant à recentrer les politiques de fonction publique (cf. notre RGPP). Cette commission a publié des recommandations d'amélioration du système de gestion publique (cf. www.ssc.govt.nz/roc et www.ssc.govt.nz/display/document.asp?DocID=3259). Sur la base de ces recommandations, les changements suivants ont été initiés :

- modification des lois de finances publiques et de responsabilité fiscale, afin de permettre une flexibilité accrue du pouvoir exécutif dans la gestion des finances publiques tout en renforçant le mécanisme de responsabilité vis-à-vis du parlement (cf. les principes de notre LOLF de justification au premier euro affecté).
- Modifications de la loi sur le secteur public afin d'y inclure le mandat du Commissaire aux services publics (en insérant une partie déontologique et respect des valeurs/ et normes dans le secteur public, en veillant à définir les conflits d'intérêt etc.), et afin, aussi, de valoriser la fonction publique et de permettre à ses agents de se mouvoir plus librement dans la hiérarchie.
- Création d'une loi sur les entités de la Couronne, afin d'en améliorer la gouvernance et de renforcer leur intégration dans le secteur public.

Cette réglementation est disponible sous : www.ssc.govt.nz/display/document.asp?docid=4352

Les objectifs de développement des services publics

A partir de 2005, SSC s'est concentré sur six objectifs de développement pour les services de l'Etat, couvrant plusieurs thèmes mis en avant par la « revue du centre » et en ajoutant d'autres :

- des agents de l'Etat excellents
- un employeur de choix
- l'accessibilité aux services publics
- l'interconnexion des services publics
- la coordination des services publics
- la confiance envers les services publics

Les mesures de performance par rapport à l'objectif visé sont l'objet de rapports disponibles sur le site du SSC :

www.ssc.govt.nz/sdg-report06 et www.ssc.govt.nz/sdg-report07.

Fournir des meilleurs services publics de meilleure qualité, plus intelligents et à moindre coût

Depuis 2008, l'accent a été mis sur une offre de services publics améliorés et à moindre coût. Parmi les plus récentes des initiatives en la matière, on relève celles consistant à :

- limiter les effectifs de l'administration centrale afin de dégager des ressources supplémentaires pour améliorer les services aux usagers/administrés, donnant ainsi un meilleur rapport qualité/prix aux contribuables. (cf. www.ssc.govt.nz/capping)
- mesurer la satisfaction du public par rapport à la qualité du service rendu afin d'améliorer celui-ci (cf. www.ssc.govt.nz/kiwis-count-research-survey et www.ssc.govt.nz/how-nz-ers-access-public-services)
- améliorer l'accès à l'information gouvernementale afin d'assurer une meilleure transparence de la performance des agences gouvernementales (www.ssc.govt.nz/goals)
- identifier les pistes d'amélioration pour accroître la performance des agences gouvernementales en utilisant le « cadre d'amélioration de la performance » (www.ssc.govt.nz/pif)
- favoriser l'émergence de nouveaux leaders (notamment les femmes et les Maoris) pour les services publics (www.ssc.govt.nz/leadership-capability-profile)
- déterminer un cap et des priorités pour l'informatisation des services du gouvernement (www.dia.govt.nz/Directions-and-Priorities-for-Government-ICT)
- confirmer les objectifs de changement structurels de gouvernement (notamment l'amélioration du service, la réduction des coûts, la pérennisation des services gouvernementaux) : www.ssc.govt.nz/mog-cab-paper-march-2010

Q10. Pour quelles raisons, dans quel contexte et avec quels objectifs ont été développées ces réformes ?

Le gouvernement s'est concentré depuis 2005 sur 6 axes de développement des services publics. Pour chacun de ces axes est donné ci-dessous les objectifs, le contexte lors de la décision en 2005 ainsi que l'action engagée.

Des agents de l'Etat excellents		
Objectifs :	Contexte lors de la décision en 2005	Action engagée
Développer une culture forte de l'apprentissage et de développement professionnel, à la poursuite de l'excellence.	<ul style="list-style-type: none"> - 42% du personnel sont insatisfaits du suivi de développement de leur carrière. - Trop peu de services publics ont adopté une gestion prévisionnelle des emplois et cherché à définir leurs besoins en compétences actuelles et futures. 	<ul style="list-style-type: none"> - Quel que soit le grade et la fonction de l'agent, il sera encouragé et soutenu dans le développement de sa carrière. - Son supérieur le guidera et le conseillera pour satisfaire les ambitions que l'agent aura exprimées. - La mobilité entre services publics est facilitée, permettant de remplir différentes missions.

Un employeur de choix		
Objectifs :	Contexte lors de la décision en 2005	Action engagée
<ul style="list-style-type: none"> - Augmenter le nombre de candidatures talentueuses et compétentes. - Améliorer, dans l'opinion publique, la perception de l'emploi public. 	<ul style="list-style-type: none"> - Le secteur public (SP) n'attire que 10 % des étudiants de dernier cycle et 8% des salariés du secteur privé. - Difficultés de recrutement, candidatures trop peu nombreuses. - Mauvaise image du secteur public au sein de la population. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promotion des valeurs du SP (neutralité, transparence, intégrité, professionnalisme, sens du service public). - Promotion de l'esprit de management du SP, qui accompagne et promeut l'agent au cours de sa carrière.

L'accès au service public		
Objectifs :	Contexte lors de la décision en 2005	Action engagée
<ul style="list-style-type: none"> - Améliorer l'ACCESSIBILITE au SP, sa REACTIVITE et son EFFICACITE. - Améliorer la reconnaissance des Néo-Zélandais envers leur service public. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se défiant du SP, les immigrés et réfugiés ainsi que les personnes admises en NZ au titre du regroupement familial se détournent des services gouvernementaux. - Mauvaise image du SP au sein de la population. 	<ul style="list-style-type: none"> - Travail en réseau des agences du secteur public afin de chercher la meilleure adéquation entre l'expression d'un besoin et sa réponse en termes de SP. - Développer les services par e-mails, téléphone ou SMS, et tenter de les personnaliser au maximum en fonction de chaque usager. - Développer les relais pour aider les Néo-Zélandais à avoir accès à l'information de SP.

L'interconnexion entre services publics		
Objectifs :	Contexte lors de la décision en 2005	Action engagée
Utiliser la technologie pour améliorer les prestations de services aux Néo-Zélandais.	<ul style="list-style-type: none"> - Selon une étude de 2004, les sites Internet du SP seraient de « bon niveau » pour 67% d'entre eux. - en revanche, manquent les indications renvoyant à d'autres sites de SP et les connexions d'un SP à l'autre, amenant l'utilisateur à naviguer, sans carte ni gouvernail, entre les différents sites pour mener à bien une action complexe. 	Les services publics partagent des infrastructures technologiques communes, dessinées afin de fournir à l'utilisateur le service qui lui est destiné et à la recherche duquel il est en consultant les pages Internet.

La coordination des services publics		
Objectifs :	Contexte lors de la décision en 2005	Action engagée
La somme des services rendus par le Service public dans son ensemble doit être supérieure à la somme des services rendus par chacun de ses services.	Depuis 2001 les directions doivent définir clairement les objectifs qu'elles poursuivent. Les services ont accru leur coopération, mais leur coordination n'est pas systématique et reste imparfaite.	Les services publics doivent travailler ensemble afin de remplir des objectifs communs, fixés par le gouvernement. L'accent est mis sur les capacités de partage et l'utilisation de réseaux efficaces.

La confiance envers les services publics		
Objectifs :	Contexte lors de la décision en 2005	Action engagée
<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer la confiance dans les services publics. - Renforcer l'esprit de service au sein des services publics. 	<ul style="list-style-type: none"> - 56 % de la population ont une « grande » ou « très grande » confiance envers les services publics. - 50 % des agents de l'Etat considèrent travailler pour une institution jouissant d'une bonne réputation. 	Les services publics développent et promeuvent des codes de conduite et d'intégrité, en accord avec le Commissaire des services publics.

Q3. Quelles ont pu être les éventuelles limites et difficultés dans la mise en œuvre des réformes (respectivement les principaux accélérateurs / relais qui ont permis d'en faciliter la mise en œuvre) ?

Il n'existe pas de statut de la fonction publique en Nouvelle-Zélande, et l'agent public, recruté hors concours, est révocable à loisir. L'idée même d'emploi garanti à vie est étrangère au système néo-zélandais, et à qualification comparable, les salaires ne sont pas, en moyenne, aussi élevés que dans le secteur privé. De plus, les émoluments des agents publics sont fortement modulables en fonction des objectifs fixés.

Cela étant, la mise en place de la réforme s'est faite dans un contexte d'attrition et de resserrement budgétaire, ce qui empêchait le gouvernement d'asseoir les résultats éventuels de sa réforme sur une politique de rémunération complémentaire. Cependant, le contexte économique lui-même redonnait quelque couleur à l'emploi public,

1.2. Bilan et appréciation critique des réformes

Q4. Quel bilan, à la fois qualitatif et quantitatif, peut-on tirer de ces réformes ? Quels indicateurs ont été associés à leur mise en œuvre ?

En 2007 le SSC a fait un premier bilan des actions mis en place selon les 6 axes de développement des services publics. Ce bilan, ainsi que les indicateurs utilisés, sont présentés dans les tableaux suivants :

Des agents de l'état excellents	
Achèvement actuel (2007)	Indicateurs mis en place
Une structure d'apprentissage et de développement est mise en place entre les organismes gouvernementaux.	- Evaluation, par les agents des services publics, de l'efficacité des plans de développement de carrière et des opportunités proposées. - Evaluation de l'efficacité du cadre d'apprentissage et de développement mis en place dans les services de l'Etat.

Un employeur de choix	
Achèvement actuel (2007)	Indicateurs mis en place
Un guide complet pour pratiquer un bon emploi, élaboré avec la participation des employeurs et des syndicats des services publics, est mis en place pour une utilisation au sein du gouvernement	-perception du service public en tant qu'employeur. -Niveau d'engagement des agents au sein de leur service.

L'accès au service public	
Objectif non-satisfait (2007)	Indicateurs mis en place
Pas de mauvaise porte : tous les services de l'Etat néo-zélandais savent rediriger vers l'organisme le plus apte à répondre à la demande du client.	- Le SSC a entrepris un projet pilote de recherche qui a échantillonné une zone de la Nouvelle-Zélande (Rotorua) pour connaître l'état actuel de l'accès de cette communauté aux services publics. -Mesure de l'efficacité des services par sondage de satisfaction auprès de l'utilisateur.

L'interconnexion des services publics	
Achèvement atteint (2007)	Indicateurs mis en place
Internet fait intégralement partie des prestations de l'information, de services et de procédures administratives du gouvernement.	Un individu peut-il accéder, à partir d'une plateforme, à de multiples programmes ? Un usager du SP doit-il donner plusieurs fois la même information à l'administration ?

La coordination des services publics	
Achèvement atteint (2007)	Indicateurs mis en place
Les organismes gouvernementaux progressent dans la gestion de leurs résultats, et notamment des résultats communs entre organismes publics.	-Mesurer l'engagement des différents services de l'Etat à soutenir la coordination pour l'obtention des résultats définis.

La confiance envers les services publics	
Achèvement atteint (2007)	Indicateurs mis en place
Les services publics démontrent leur engagement à gagner la confiance en travaillant avec le Commissaire des services publics pour développer et promouvoir des codes de conduite.	Mesurer la confiance des Néo-Zélandais en l'intégrité de leurs fonctionnaires d'Etat (sondages).

En 2010 le gouvernement continue de développer les services de l'Etat selon ces six axes, une nouvelle évaluation est prévue en 2011. Un axe a néanmoins été réorienté : « *Des agents de l'Etat excellents* » s'est transformé en « *Valeur des ressources des services publics* ». Cet axe prolonge le précédent : « *utiliser les ressources de manière efficace, appropriée et de façon rentable* ».

Q5. Quelle appréciation critique a été portée sur ces réformes, leur modalité de mise en œuvre ou leurs résultats ?

Jusqu'à l'an 2000 l'Etat néo-zélandais s'est efforcé de diminuer les effectifs de la fonction publique, ce qui s'est conjugué avec la création d'un certain nombre d'agences gouvernementales (voir les graphiques 1 & 2 en annexe).

A partir de l'an 2000, il est entré dans une réflexion d'optimisation de la fonction publique, pour aboutir en 2005 aux 6 axes de développement des services de l'Etat. « Avoir une administration plus efficace, plus accessible et appréciée de la population » sont les maîtres mots de cette nouvelle démarche. **Les efforts effectués depuis 2000 correspondent à l'augmentation des effectifs des services publics et la diminution des effectifs des agences et des opérateurs** (cf. graphique 1 & 2).

Q6. Qui, dans la sphère publique, a eu l'occasion de s'exprimer pour évaluer ces réformes (gouvernement, parlementaires, société civile, entreprises, citoyens) et quelles leçons le gouvernement a-t-il pu en tirer ?

Ces réformes ont été évaluées par les agents de l'Etat et par des échantillons de la population néo-zélandaise (citoyens). Sondages et questionnaires de satisfaction ont été privilégiés. Les tableaux supra reprennent les progrès constatés par le gouvernement relativement à chacun de ces axes. La poursuite des objectifs définis en 2005 est donc maintenue, avec, pour échéancier, une nouvelle évaluation globale, en 2011 puis en 2015.

2. Évolution des missions, du périmètre, de l'organisation de l'État et de l'emploi public

2.1. *Transferts* de compétences de l'État vers des acteurs publics ou privés

Q7. Certaines missions, autrefois exercées par l'État, ont-elles été transférées à des acteurs, publics ou privés, au cours des dix/quinze dernières années ?

Q8. Si oui, pour quelles raisons, et à quels acteurs (pour les acteurs publics : agences, collectivités locales... ; pour les acteurs privés : externalisation, privatisation, transfert aux acteurs du « third-sector »,)

Q9. Selon quelles modalités - notamment financières - ces transferts ont-ils eu lieu ? L'Etat est-il revenu sur certains de ces transferts, et si oui pourquoi ?

2.2. *Abandon de missions de service public*

Q10. Certaines missions de service public ont-elles été abandonnées par l'État ? Quand ? Lesquelles ?

Q11. Si oui, pour quelles raisons et avec quelles conséquences ?

En dépit du grand nombre de changements structurels (créations, fusions et dissolutions) de l'administration ces dix dernières années, les fonctions essentielles ont été maintenues au sein de l'administration centrale plutôt que de les déléguer aux administrations déconcentrées ou au secteur privé ou au volontariat. Les seules exceptions portent sur des organismes créés pour des besoins spécifiques et pour des durées limitées (ex : la Fondation pour l'année internationale de la famille, dissoute en 2005) ou pour des besoins politiques (ex : le Fast Forward Fund, créé par le gouvernement précédent et dissous par le gouvernement suivant).

2.3. *Réorganisation de l'État à périmètre de missions constant*

Q12. À périmètre de missions constant, quelles réorganisations ont été effectuées par l'État dans les dix/quinze dernières années ?

- **Des mutualisations ont-elles eu lieu ? Si oui, de quelles fonctions (fonctions support, autres...) ?**
- **Une réorganisation de la carte des services déconcentrés a-t-elle eu lieu ? Si oui, à quel échelon ? Avec quelles conséquences (augmentation ou suppression d'implantations locales) ?**

L'optimisation des fonctions support et des services administratifs est un travail continu (www.treasury.govt.nz/statesector/performance/bass).

Une rationalisation des structures des collectivités locales a été entreprise, par exemple par la création de SIVOM ou de CUM, à l'instar de la Nouvelle communauté urbaine d'Auckland (www.lgnz.co.nz)

2.4. Bilan des évolutions des missions, du périmètre et de l'organisation de l'État

Q13. Pour chacune des mesures précédemment documentées, quel bilan, à la fois qualitatif et quantitatif, peut-on tirer ?

Un bilan des enseignements tirés des réorganisations internes à l'administration est disponible sur : <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?DocID=4934>

2.5. Évolution de l'emploi public

Q14. Comment se répartit l'emploi public entre les différents acteurs publics (administration d'État, collectivités locales, agences, opérateurs...) et au sein de ces différentes structures quel est le statut des agents publics (statutaires, contractuels, vacataires...)?

Les documents suivants contiennent des informations susceptibles de convenir au format des tableaux statistiques fournis (cf. annexes séparées : Public Service Staff Numbers by Department (Headcount) from 1980 to 2010.XLS et Labour Cost Index - Trends in the Public Sector.DOC)

- Pour des informations chiffrées allant de juin 2000 à juin 2010 sur le service public, voir www.ssc.govt.nz/hrc-survey-2010
 - Pour des informations sur les évolutions des effectifs depuis 1980, voir l'annexe Public Service Staff Numbers by Department (Headcount) from 1980 to 2010.XLS
 - Pour des indications de dépenses liées aux charges de personnels de l'administration, consulter www.treasury.govt.nz/government/financialstatements/yearend/archive et www.treasury.govt.nz/government/financialstatements/yearend/jun10/85.htm
- Le document intitulé et Labour Cost Index - Trends in the Public Sector.doc (an annexe séparée) fournit également des données sur les dépenses ventilées par secteurs d'activité.

Q15. Quelles ont été les principales évolutions des effectifs et de la masse salariale de la fonction publique, notamment au regard des récentes réformes engagées par l'État, et quelles sont leurs perspectives d'évolution pour l'avenir ?

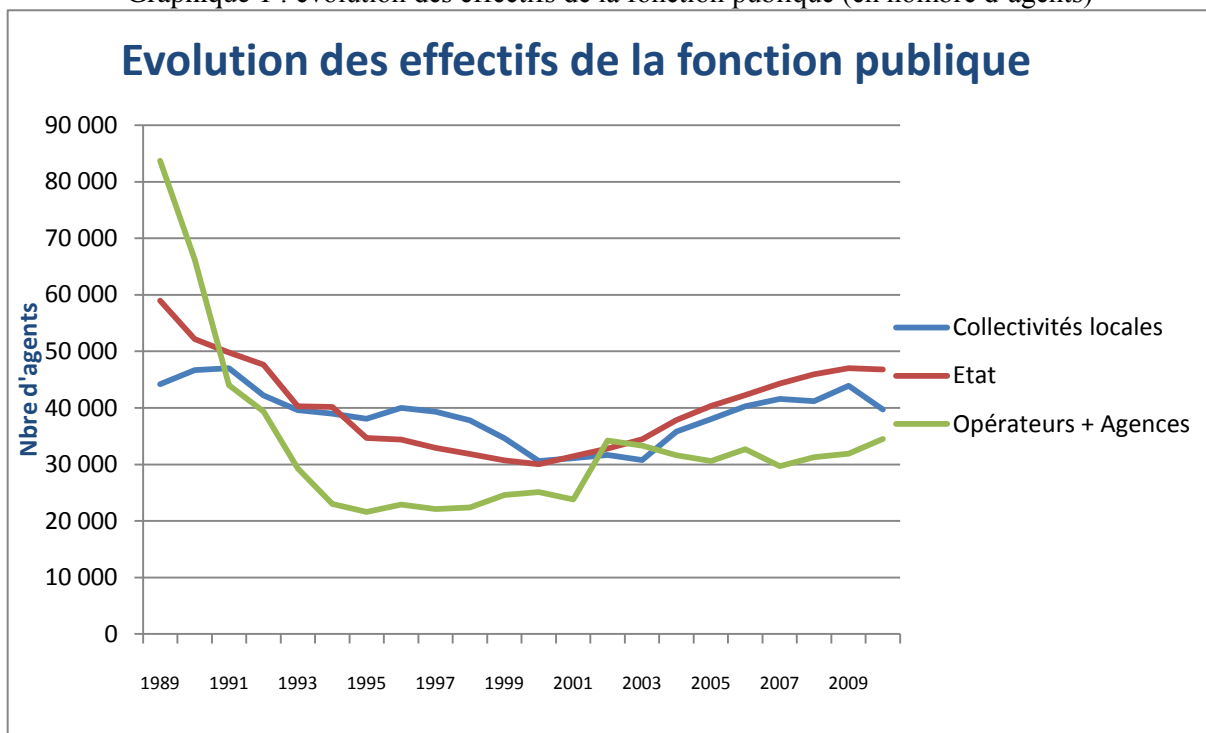
Des coupes sombres ont été réalisées dans la loi de finances initiale de 2010-11. Le gouvernement est, en 2011, en année électorale. Ailleurs qu'en Nouvelle-Zélande on eût pu imaginer que les élections générales, convoquées en novembre, réduiraient les ardeurs restrictives du budget attendu en mai. Aux dernières nouvelles, il n'en serait rien, et le gouvernement de John Key continuerait en 2011-2012, les efforts engagés depuis 2009-2010.

Tableau 3 : Evolution des effectifs de la fonction publique

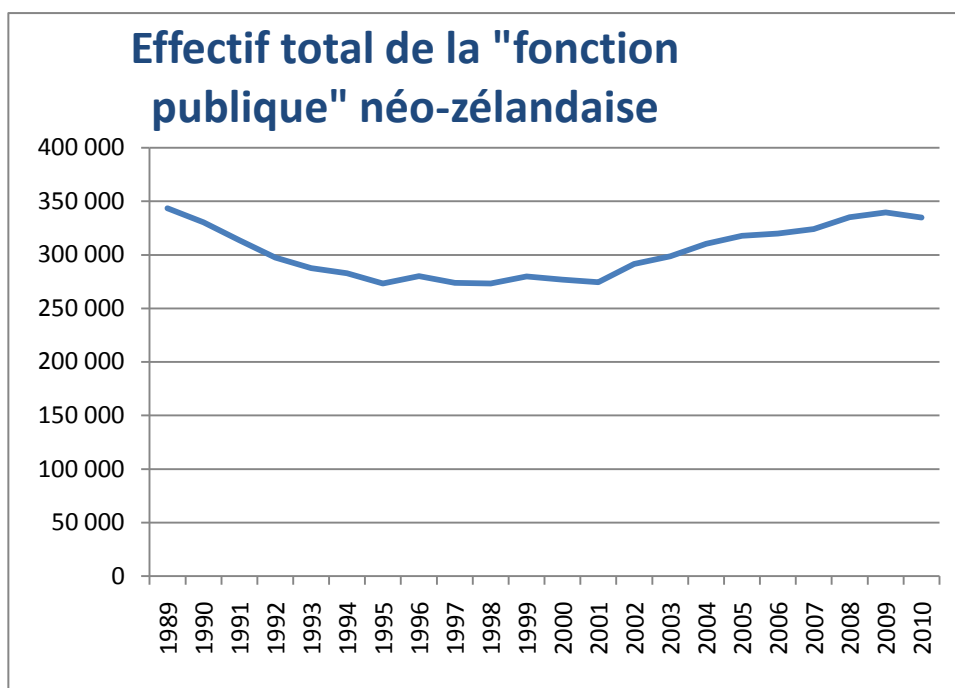
Emploi public (en nombre d'agents)	2000	2005	2008	2010	Prévisions (année à préciser)
Etat	30 040	40 325	45 934	46 822	
Collectivités locales	30 600	38 000	41 200	39 700	
Agences + Opérateurs	25 100	30 600	31 300	34 500	
Effectif public total	276 743	317 663	335 012	334 958	

A la lumière du tableau 3, le graphique suivant pourrait être documenté :

Graphique 1 : évolution des effectifs de la fonction publique (en nombre d'agents)



Graphique 2 : évolution de l'effectif total de la fonction publique :

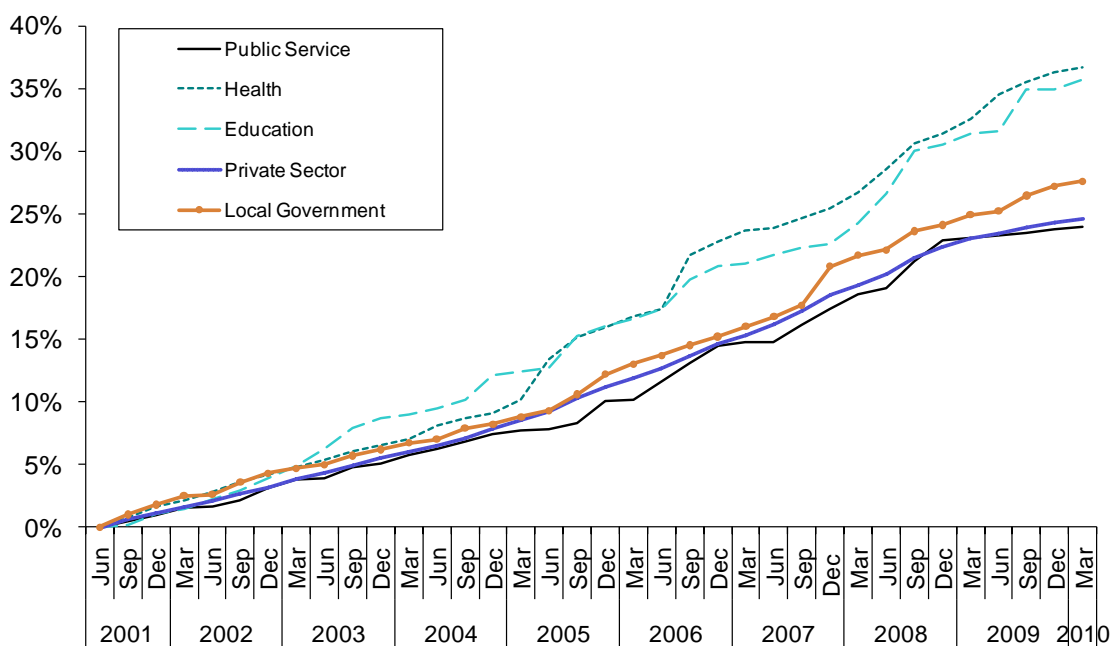


ANNEXES

Labour Cost Index: Trends in the Public Sector (2001 to 2010)

The Labour Cost Index (LCI) measures movements in wages and salaries on a quarterly basis. The index allows relative wage movements within the New Zealand labour market to be compared. Figure 1 compares private sector wage movements with various parts of the public sector.

Figure 1: Wage and salary movements in the public sector



Source: Statistics New Zealand

Wage movements in the core Public Service have been relatively flat over the last five quarters and have closely tracked the private sector over the nine year period shown in Figure 1. In contrast, wages in the health and education sectors have increased at a faster rate. The long term movement in local government wages (28%) is slightly ahead of the Public Service (24%) and private sector (25%), but behind the health sector (37%) and education sector (36%).

Wage movements over the 12 months to March 2010 are shown in Table 1.

Table 1 – Quarterly, six monthly and annual movements in wages and salary

Sector	Quarterly Change	Six Monthly Change	Annual Change
All sectors	0.3%	0.7%	1.5%
Private sector	0.3%	0.6%	1.3%
Public sector	0.5%	0.8%	2.3%
Local Government	0.3%	0.9%	2.1%
Central Government	0.5%	0.8%	2.4%
• Public Service*	0.1%	0.3%	0.7%
• Health	0.3%	0.9%	3.1%
• Education	0.6%	0.6%	3.3%
• Other Central Government*	0.9%	0.9%	1.3%

*Non-published information from the SSC's special cut of the LCI

Singapour

1. Simplification des démarches administratives, transparence et qualité du service rendu à l'utilisateur

1.1. Principales réformes et objectifs

Q11. Quelles sont les principales réformes engagées récemment (dix dernières années) visant à :

- simplifier les démarches administratives (TIC, e-administration, guichet unique...)?
- accroître la transparence (accès aux documents publics, consultation des citoyens...)?
- améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur (démarche de certification, charte d'accueil, engagement qualité...)?

Q12. Pour quelles raisons, dans quel contexte et avec quels objectifs ont été développées ces réformes ?

Le modèle de développement singapourien est basé sur un Etat fort et des institutions puissantes intervenant au plus près de la population. Désireux d'asseoir sa légitimité, l'Etat fait montre depuis de nombreuses années d'une vraie volonté d'amélioration et d'optimisation des institutions publiques et des services rendus aux citoyens.

Parmi les principales initiatives de ces dernières années, il convient de citer le programme « **PS 21** » (*Public Sector for the 21st century*) lancé en 1995 avec pour objectif d'améliorer le fonctionnement des administrations publiques en mettant l'accent sur la culture du changement et de l'excellence, l'amélioration et l'innovation au sein de la fonction publique, avec la volonté de rendre un service de meilleure qualité aux citoyens et aux entreprises singapouriens.

Parmi les initiatives ainsi prises dans le cadre de PS21, on peut citer :

- l'établissement de « *Work improvement teams* » (WITs) : groupe de fonctionnaires (sans distinctions de grades) se réunissant régulièrement pour identifier, discuter et analyser les problèmes, imaginer des solutions et les mettre en place ;
- « *The Enterprise Challenge* » (TEC) lancé en 2000, un fonds mis en place pour financer des initiatives/projets expérimentaux et innovants pour améliorer la qualité du service rendu aux citoyens. Chacun (citoyens, entreprises...) est libre de soumettre sa proposition, qui est ensuite évaluée par un comité et testée si elle est jugée prometteuse. En 2007, le TEC avait reçu plus de 1400 propositions couvrant un vaste champ de domaines (éducation, santé, environnement, sécurité...). Près de 32 M SGD ont été investis dans 86 projets innovants, dont 57 ont été testés et 38 effectivement mis en place au sein du service public. Les économies générées par ces projets ont été évaluées à 170 M SGD ;
- ou encore le « *Pro-enterprise panel* », un exemple de procédure de simplification administrative établie sur la base des attentes exprimées par le secteur privé. Institué en août 2000, il a pour mission de réduire la réglementation susceptible d'induire des coûts cachés et de compliquer excessivement le fonctionnement des entreprises, en s'inspirant des suggestions de simplification et d'amélioration administratives formulées par les entreprises elles-mêmes. En 2007, le « *pro-enterprise panel* » avait examiné 1 600 suggestions visant à simplifier et à améliorer l'action administrative. Plus de la moitié d'entre elles (54 %, soit 864 suggestions) ont été retenues et mises en œuvre. Il convient de souligner que plusieurs de ces évolutions touchent au cœur même de l'action administrative et des politiques publiques. Parmi les simplifications récentes issues des suggestions faites au « *pro-enterprise panel* », on peut citer :
 - la suppression au bénéfice des PME-PMI participant au programme « Major Exporter Scheme (MES) » de l'obligation de déclaration annuelle de leurs comptes audités. Ces

- PME-PMI sont toujours soumises à une obligation de présentation d'un certificat d'assurance export, mais sur base non plus annuelle mais triennale ;
- la rationalisation par la « Urban Redevelopment Authority » et la « Land Transport Authority » de la gestion des parcs de stationnement ainsi que la suppression des taxes qui pesaient sur les parcs de stationnement destinés aux voitures individuelles ;
 - l'extension de la certification « Halal », reconnue internationalement, aux produits pharmaceutiques fabriqués à Singapour. Auparavant, la certification « Halal » délivrée par le Conseil musulman de Singapour (« Majlis Ugama Islam Singapura ») ne couvrait que les produits alimentaires, ce qui freinait le développement des exportations du secteur pharmaceutique local vers les marchés voisins tels que la Malaisie et l'Indonésie.

Par ailleurs et de façon très précoce, Singapour a beaucoup misé sur le développement de l'**administration électronique** pour être plus performante que ce soit en termes de simplification des démarches, de qualité du service rendu ou encore d'implication des citoyens. Ces trente dernières années, le gouvernement a ainsi lancé plusieurs plans visant à étendre l'usage des technologies de l'information et de la communication (TIC) au sein des administrations singapouriennes : le Civil Service Computerisation Programme (1980-99), le E-Government Action Plan (2000-03), le E-Government Action Plan 2 (2003-06) et enfin le plan iGov 2010 (2006-10). Si les premiers plans avaient pour objectif d'améliorer le fonctionnement des services publics par l'automatisation de certaines démarches et la réduction de la bureaucratie, les plus récents ont mis en avant la valeur ajoutée de l'e-administration dans le service rendu aux usagers (citoyens et entreprises) : réduction des délais, transparence, accessibilité...

En 2009, tous les services gouvernementaux ont été regroupés au sein d'un portail internet unifié (www.gov.sg). Le portail permet d'accéder à 1 600 services en ligne, en distinguant trois publics différents : les citoyens et résidents, les entreprises et les « visiteurs » (étrangers, touristes, étudiants).

Les citoyens et résidents bénéficient du portail « e-citizen » qui permet par exemple d'accomplir les formalités de renouvellement de passeport, de demande de visa de travail, etc. Le paiement des impôts en ligne est une réalité pour plus de la moitié des ménages et chaque citoyen dispose d'un mot de passe unique (le « SingPass »), valable pour toute transaction quelle que soit l'institution gouvernementale. Aujourd'hui, ce sont également plus de 300 services qui sont disponibles sur téléphone portable. Ces services accessibles à chaque citoyen vont de la gestion des emprunts dans les bibliothèques à la consultation de leur compte Central Provident Fund (sécurité sociale/retraite) en passant par le paiement de la taxe routière, des alertes SMS pour le renouvellement de la redevance TV et radio ou encore pour la consultation des résultats d'examens pour les étudiants.

A noter certains services intéressants en termes de transparence et de consultation des citoyens :

- le site REACH (« reaching everyone for active citizenry@ home », www.reach.gov.sg) qui encourage les citoyens à réagir sur les politiques gouvernementales engagées, les services publics et promeut l'engagement citoyen ;
- le site « Cut waste » (www.cutwaste.gov.sg) qui invite les singapouriens à suggérer des initiatives permettant d'optimiser les moyens de l'administration ;
- le site regroupant tous les communiqués de presse du gouvernement (www.news.gov.sg) ;
- le site répertoriant les offres d'emploi dans la fonction publique (www.careers.gov.sg).

Les entreprises disposent également d'un portail dédié : « EnterpriseOne ». Sur celui-ci, on peut, à titre illustratif, relever les services suivants :

- Online Business Licensing Service (OBLS, <https://licences.business.gov.sg>) : possibilité de créer son entreprise en ligne mais aussi d'obtenir les licences commerciales appropriées (choix d'environ 80 licences en ligne en une transaction unique auprès de 19 administrations). L'enregistrement d'une nouvelle société, qui coûtait il y a encore quelques années entre 1200 SGD et 35 000 SGD en fonction de la taille de la société et requérait cinq jours se fait aujourd'hui en quinze minutes sur Internet pour une somme forfaitaire de 300 SGD. Depuis le

- lancement en 2004, 28 000 entreprises ont utilisé ce service qui leur a permis de réaliser près de 40 M SGD d'économies au total ;
- De même, les plans d'aménagement des installations classées, qui devaient autrefois être soumis à douze agences différentes, font aujourd'hui l'objet d'une seule déclaration sur Internet ;
 - GeBiz (www.gebiz.gov.sg) : portail dédié aux relations en ligne entre les différents ministères et agences gouvernementales et leurs fournisseurs, notamment les appels d'offres... En 2008, le site a enregistré 180 000 transactions pour une somme totale d'1 Md EUR ;
 - TradeNet : 1^{er} site au monde de dématérialisation des échanges internationaux et opérationnel sur Internet depuis 1999. Les formalités de dédouanement (2 à 30 documents auparavant) consistent en une déclaration unique en ligne, permettant de s'adresser en une fois à toutes les autorités compétentes (34 au total, dont les Douanes, les Chambres de Commerce, les autorités portuaires et aéroportuaires...). De 2 heures lors du lancement du projet, le temps moyen d'approbation des déclarations est passé à 10 minutes (dans 90% des cas). La quasi-totalité des opérateurs (commerçants, transitaires, agents maritimes et aériens...) passe ainsi par ce portail, représentant en moyenne 30 000 déclarations journalières. Une nouvelle version du système, baptisée TradeXchange, a été mise en place en octobre 2007. Elle se présente sous la forme d'une plate-forme intégrée avec une interface web unique pour tous les systèmes d'échanges commerciaux. La dématérialisation des procédures douanières a permis de réduire le dédouanement de trois jours à une minute. Un seul document (contre trois à trente précédemment) est désormais requis.

Pour les visiteurs, le service e-XTEND permet par exemple de demander une extension de visa en ligne et d'obtenir une réponse sous quarante-huit heures.

Q3. Quelles ont pu être les éventuelles limites et difficultés dans la mise en œuvre des réformes (respectivement les principaux accélérateurs / relais qui ont permis d'en faciliter la mise en œuvre) ?

Singapour a su développer une infrastructure de grande qualité permettant d'accompagner au mieux la mise en œuvre des réformes administratives : internet haut-débit, fort taux d'équipement en ordinateurs et téléphones portables. De façon détaillée, on peut ainsi évoquer les éléments d'information suivants :

- en 2009, 83% de foyers étaient équipés en PC
- le taux de pénétration à Internet s'élevait à 81% en 2009
- le taux de pénétration en téléphone portable atteignait 137%, également en 2009

De plus, afin de continuer à réduire la fracture numérique entre les individus et augmenter l'accessibilité des services en ligne, le gouvernement a entrepris certaines mesures d'accompagnement et d'assistance :

- plus de 1200 terminaux « self-service » ont été mis à disposition des citoyens dans près de 150 agences gouvernementales. Ils permettent d'éviter les files d'attente au guichet et d'accéder gratuitement aux e-services, avec l'assistance éventuelle d'un agent ;
- le gouvernement publie également une liste des entreprises et des organismes volontaires, les « eCitizen Helpers », qui mettent Internet à la disposition de tout citoyen et se proposent de l'aider dans ses démarches gouvernementales en ligne ;
- côté entreprises, le programme BizCare prodigue des formations aux sociétés en difficulté face à l'utilisation de services électroniques ;
- enfin, la cité-Etat a mis en place le programme « CitizenConnect » qui permet aux citoyens ne disposant pas d'accès Internet ou ne sachant pas utiliser Internet de se connecter gratuitement dans l'un des 28 centres ouverts gratuitement, où ils bénéficient d'une aide personnalisée.

Tous les services proposés en ligne par l'administration singapourienne reposent sur une infrastructure de qualité, régulièrement mise à jour. Singapour a ainsi consenti d'importants efforts financiers. Les appels d'offres publics pour des projets en technologie de l'information ont atteint la somme de 1,1 Md SGD pour l'année 2010.

L'essor de l'e-gouvernement à Singapour s'inscrit en outre dans une logique plus globale de développement des TIC au niveau national, notamment à travers le plan « Intelligent Nation 2015 » de l'Infocomm Development Authority (l'autorité singapourienne de promotion et de régulation du secteur des TIC qui joue un rôle prépondérant dans le succès du pays en matière d'e-gouvernement) qui vise à considérablement améliorer les infrastructures informatiques du pays et à relancer la compétitivité de Singapour sur le marché des TIC.

Dans le cadre de ce programme, Singapour, qui avait pris du retard sur le segment du haut-débit ces dernières années, a lancé un nouveau projet de déploiement de réseaux permettant d'avoir des vitesses de transmission d'1Gbps afin d'atteindre un taux de pénétration Internet des foyers de 85% (contre 66% au lancement du projet). Ceci devrait participer à une utilisation accrue des e-services.

Par ailleurs, il convient de noter que la petite taille du pays facilite les nouvelles expérimentations et la mise en place de ces mesures au plus près des citoyens et entreprises. La coopération inter ministérielle a également été forte.

Enfin, le secteur privé a été très largement associé aux réformes. Le plan iN2015 prévoit une continuité des relations public-privé en matière d'e-gouvernement afin de maintenir et développer une « expertise nationale ». A ce titre, le gouvernement envisage la cession, aux entreprises ayant co-développé avec les autorités des solutions d'e-gouvernement, des droits de propriété intellectuelle correspondants. Par ailleurs, Singapour a décidé de promouvoir des solutions d'e-gouvernement à l'export, avec la création de l'eGovernment Leadership Centre (eGL) dont l'ambition est notamment d'introduire aux auditeurs les entreprises locales du secteur qui développent les solutions utilisées par les autorités singapouriennes, en espérant aider ainsi à leur développement.

1.2. Bilan et appréciation critique des réformes

Q4. Quel bilan, à la fois qualitatif et quantitatif, peut-on tirer de ces réformes ? Quels indicateurs ont été associés à leur mise en œuvre ?

Q5. Quelle appréciation critique a été portée sur ces réformes, leur modalité de mise en œuvre ou leurs résultats ?

Q6. Qui, dans la sphère publique, a eu l'occasion de s'exprimer pour évaluer ces réformes (gouvernement, parlementaires, société civile, entreprises, citoyens) et quelles leçons le gouvernement a-t-il pu en tirer ?

Eléments quantitatifs

Aujourd'hui, ce sont près de 1 600 services administratifs, soit 98% des services existants, qui sont proposés en ligne, 24h/24, sur le portail gouvernemental www.gov.sg. Selon l'IDA et le Ministry of Finance, 86% des singapouriens auraient utilisé au moins une fois en 2005 l'un des services d'e-gouvernement, que ce soit sur Internet, par email ou encore via SMS.

Alors que 3000 transactions d'e-gouvernement par mois étaient réalisées sur téléphone portable fin 2006 on en comptait 450 000 par mois fin 2008.

On dénombre environ 2,7 millions d'utilisateurs du système SingPass. Le nombre de transactions autorisées via SingPass est passé de 4,5 M en 2003 à 34,4 M en 2009. 58 agences gouvernementales utilisent leur système comme forme d'authentification pour un accès à plus de 260 e-services.

Classements internationaux

Singapour fait aujourd'hui figure de pays leader dans le domaine de l'e-gouvernement et apparaît généralement en bonne place dans les classements internationaux sur l'usage des TIC dans l'administration.

Depuis l'an 2000, sans interruption, Singapour est classé parmi les trois premiers pays au monde dans le benchmark international annuel réalisé par le cabinet Accenture sur l'e-gouvernement.

La cité-Etat occupait également la première place du « Waseda University International e-government ranking » en 2009 et est classée deuxième dans le « Global Information Technology Report » du World Economic Forum en 2010.

Selon le rapport « Global Competitiveness Report 2009-2010 » de ce même World Economic Forum, les institutions publiques singapouriennes sont classées parmi les meilleures du monde (sur 133 pays étudiés) ; les agents publics étant aussi les mieux rémunérés.

La cité-Etat est enfin le premier pays en termes de « facilité à réaliser des affaires » d'après la Banque Mondiale, et ce depuis trois ans consécutivement, grâce notamment à l'efficacité de son administration (facilité à enregistrer une nouvelle entreprise...).

Satisfaction des usagers

Le portail « e-citizen » affiche un taux de satisfaction des usagers de 88% et ce taux est en constante progression. Selon l'étude Accenture « Leadership in Customer service » qui classe notamment les services offerts par les gouvernements en fonction des retours des citoyens, le nombre de singapouriens qui pensent qu'il est facile ou très facile d'interagir avec leur gouvernement atteignait 77% en 2008. De plus, d'après la même étude, plus des deux-tiers des singapouriens (69%), ont le sentiment que leur gouvernement est efficace ou très efficace dans la satisfaction des besoins des usagers. Singapour affiche d'ailleurs les meilleurs résultats parmi tous les pays étudiés par Accenture en termes de satisfaction des citoyens sur l'action de leur gouvernement.

Enfin, la dernière enquête menée auprès des citoyens singapouriens par l'agence gouvernementale REACH (www.reach.gov.sg), rendue publique en janvier 2011, montre que 97% des singapouriens ont une confiance élevée en leur administration et en la qualité des services publics.

2. Evolution des missions, du périmètre, de l'organisation de l'état et de l'emploi public

2.1. Transferts de compétences de l'État vers des acteurs publics ou privés

Q7. Certaines missions, autrefois exercées par l'État, ont-elles été transférées à des acteurs, publics ou privés, au cours des dix/quinze dernières années ?

Q8. Si oui, pour quelles raisons, et à quels acteurs (pour les acteurs publics : agences, collectivités locales... ; pour les acteurs privés : externalisation, privatisation, transfert aux acteurs du « third-sector »,)

Q9. Selon quelles modalités - notamment financières - ces transferts ont-ils eu lieu ? L'Etat est-il revenu sur certains de ces transferts, et si oui pourquoi ?

L'Etat singapourien est omniprésent dans la vie des citoyens (à travers notamment un système d'épargne forcée orientée vers l'accès à la propriété et le financement des pensions) et exerce à ce titre un fort contrôle. Il n'y a pas de transferts de compétences récents de l'Etat vers d'autres acteurs publics ou privés, du fait, principalement de la petitesse du territoire, qui justifie une centralisation plutôt logique de l'Etat.

La principale évolution singapourienne dans le périmètre de l'Etat est la création (déjà ancienne, les premiers ayant été créés dans les années 1970) de « Statutory boards » : par ce biais, l'Etat choisit de démanteler certains ministères pour transférer certaines fonctions à des agences bénéficiant d'un surcroît d'autonomie (autonomie financière, autonomie en termes de recrutement et de gestion des ressources humaines) et de flexibilité. Leur mode de fonctionnement est directement inspiré des

entreprises privées (« *businesslike reinvention* »). Ces boards ont été créés essentiellement pour 3 raisons : se développer efficacement sans contrainte administrative particulière, alléger la charge de travail des ministères et enfin limiter d'autant le nombre de départs de fonctionnaires expérimentés et talentueux vers le secteur privé. La logique de fonctionnement et d'organisation des « statutory boards » ressemble ainsi, peu ou prou, à celle des autorités administratives indépendantes.

A l'origine les fonctions qui ont été transformées en « statutory boards » sont celles qui avaient une nature commerciale (comme par exemple la distribution d'électricité), mais au fil du temps, de plus en plus de départements se sont transformés en « statutory boards » pour avoir plus d'indépendance dans leurs opérations et certains « statutory boards » ont même été privatisés. Quelques « statutory boards » ont d'ailleurs leur propre source de revenus comme la Inland Revenue Authority of Singapore (IRAS), qui reçoit une subvention sur la base du montant des taxes collectées.

Les exemples de conversion de certains départements des ministères en « statutory boards » ne manquent pas. On peut citer : la Land Transport Authority of Singapore (LTA), le Housing and Development Board (HDB) ou encore la Inland Revenue Authority of Singapore. Toutefois, la décision de transformer un département en « statutory board » n'a jamais été automatique, elle se fait au cas par cas, et aucune règle générale ne semble exister : l'IRAS est ainsi un « statutory board » alors que les douanes singapouriennes (« Singapore customs ») forment un département.

Les « statutory boards » restent rattachés à un ministère (par exemple le Ministère des Transports pour la Land Transport Authority, le Ministère des Finances pour l'IRAS) et l'Etat garde tout de même un contrôle important, les directeurs des « statutory boards » sont par exemple nommés par la « Public service commission » qui gère le recrutement et le management de tous les fonctionnaires.

2.2. Abandon de missions de service public

Q10. Certaines missions de service public ont-elles été abandonnées par l'État ? Quand ? Lesquelles ?

Q11. Si oui, pour quelles raisons et avec quelles conséquences ?

L'Etat singapourien n'a pas abandonné de missions de service public au cours des dernières années.

2.3. Réorganisation de l'État à périmètre de missions constant

Q12. À périmètre de missions constant, quelles réorganisations ont été effectuées par l'État dans les dix/quinze dernières années ?

- Des mutualisations ont-elles eu lieu ? Si oui, de quelles fonctions (fonctions support, autres...) ?
- Une réorganisation de la carte des services déconcentrés a-t-elle eu lieu ? Si oui, à quel échelon ? Avec quelles conséquences (augmentation ou suppression d'implantations locales) ?

Singapour est une cité-Etat reposant sur un tout petit territoire (720 km²). Elle ne comprend ainsi aucune division administrative et, logiquement, aucun service déconcentré.

2.4. Bilan des évolutions des missions, du périmètre et de l'organisation de l'État

Q13. Pour chacune des mesures précédemment documentées, quel bilan, à la fois qualitatif et quantitatif, peut-on tirer ?

2.5. Évolution de l'emploi public

Q14. Comment se répartit l'emploi public entre les différents acteurs publics (administration d'État, collectivités locales, agences, opérateurs...) et au sein de ces différentes structures quel est le statut des agents publics (statutaires, contractuels, vacataires...) ?

La sphère publique, au sens large, est regroupée sous le vocable de « Public service » qui comprend à la fois les ministères, les « statutory boards », l'armée, la police et le service judiciaire. Le terme de « Civil service » est parfois aussi utilisé pour mentionner les ministères et leurs départements, mais il exclut les « statutory boards », donnant ainsi une définition plus restreinte du périmètre de l'Etat.

On compte actuellement 15 ministères à Singapour (un nombre relativement stable dans le temps), 9 organes d'Etat (le Parlement, les organes judiciaires, la « Public Service commission »...) et une soixantaine de « statutory boards ».

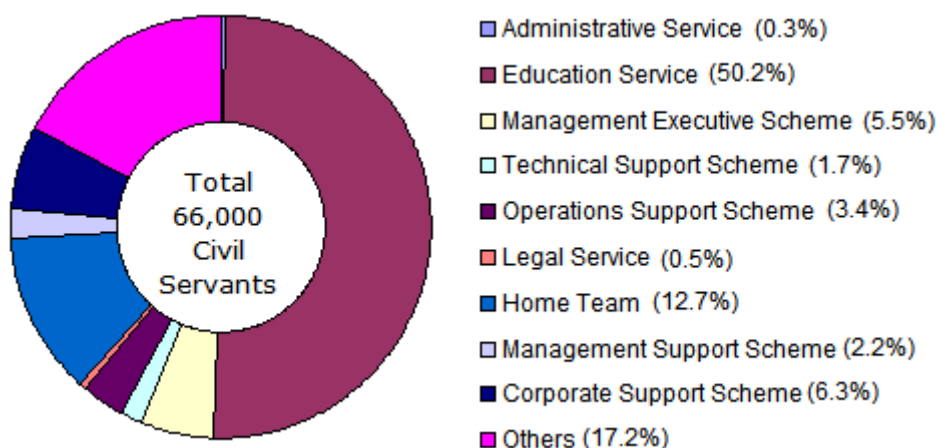
Les statistiques officielles ne comptabilisent et ne rendent public que le nombre de fonctionnaires du « Civil service » (ministères et organes d'Etat), les « statutory boards » ayant leur propre canaux de recrutement et politiques de ressources humaines (et étant à ce titre considérés comme des employeurs distincts et indépendants). Il est difficile de trouver des données récentes sur le nombre d'employés de la soixantaine de statutory boards, les données n'étant pas consolidées. On estime cependant que le nombre d'agents publics était de l'ordre de 124 000 en 2009. Les employés relevant du seul « Civil service » se décomposent de la façon suivante :

Evolution du nombre d'agents du « Civil service »

	1999	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	66 370	61 516	62 792	64 539	65 832	67 814	74 201
<i>Hommes</i>		27 300	27 750	28 232	28 686	29 363	32 427
<i>Femmes</i>		34 216	35 042	36 307	37 146	38 451	41 774
Division I	24 779	28 638	30 533	32 412	33 777	35 359	38 839
Division II	19 253	16 608	16 445	16 668	16 808	19 098	20 828
Division III	16 257	12 250	11 836	11 584	11 358	9 536	10 755
Division IV	6 081	4 020	3 978	3 875	3 889	3 821	3 779

Le « Civil service » comporte 4 divisions hiérarchiques. La Division I comprend les agents des « professional services », comme les ingénieurs et les enseignants et les agents de l' « administrative service », considérés comme « l'élite » de l'administration singapourienne. Ses agents élaborent les politiques publiques. Les Divisions II et III regroupent des employés spécialisés dotés d'un certain niveau d'éducation, qui mettent en œuvre les politiques d'un point de vue administratif. Enfin, la division IV est composée d'employés peu ou pas qualifiés. On retrouve ainsi une organisation proche du classement par catégories de la fonction publique française (agents A+ et A, B, C et D).

Les fonctionnaires du « Civil Service » sont répartis comme suit selon la « Public service commission » (chiffres de 2007) :



A noter également que même si le pays ne comporte pas d'échelon administratif local, le gouvernement a créé (ou incite à la création) d'un ensemble d'institutions parapubliques (Community Centres, Residents Committees, Citizens Consultative Committees, Town Councils, and Community Development Councils) qui servent de relais au gouvernement et dont les membres et directeurs sont nommés par lui. Ces institutions peuvent jouer un rôle prépondérant dans le quotidien des singapouriens (prise en charge de la dépendance des personnes âgées, aide aux démunis, formation, etc.).

Hors forces armées et de police, le gouvernement employait 2,4 % de la population active en 2009 (chiffre en diminution constante, il s'élevait à 2,9 % en 2000).

La grande majorité des agents du "Civil service" disposent de contrats à durée indéterminée. Les contractuels ne sont employés que pour des projets spécifiques requérant des compétences pointues, même si la tendance est toutefois à une augmentation de leur nombre.

Q15. Quelles ont été les principales évolutions des effectifs et de la masse salariale de la fonction publique, notamment au regard des récentes réformes engagées par l'État, et quelles sont leurs perspectives d'évolution pour l'avenir ?

Commentaires complémentaires éventuels :

Si le modèle singapourien est très difficilement transposable eu égard aux caractéristiques de la cité-Etat (étroitesse du territoire, faible nombre de décideurs politiques permettant ainsi une forte réactivité dans la mise en œuvre des politiques publiques, large surface financière de l'Etat offrant aux agents publics des niveaux de rémunération parmi les plus élevés au monde), certains points relevant de l'économie politique de la réforme peuvent être évoqués et pourraient être utilisés, en partie, pour répondre à la problématique de la modernisation de l'Etat français :

- en premier lieu, l'un des facteurs clefs de la réussite du modèle singapourien tient en la **capacité de mobilisation et d'implication de l'ensemble des acteurs concernés**, aussi bien les citoyens que les entreprises privées. En cas de réforme, les agents du secteur concerné sont ainsi presque systématiquement interrogés et leurs avis pris en compte (cas récent des banques locales par rapport aux normes de Bâle III) ;
- deuxièmement, les dispositifs mis en place font également l'objet d'**évaluation poussée (et quasi constante), à la fois quantitative et qualitative** ;
- troisièmement enfin, les autorités ont su développer, depuis plus de trois décennies, une forte capacité d'anticipation sur les besoins futurs de la cité-Etat en matière de modernisation des structures administratives, grâce certes à un dispositif de promotion de l'attractivité territoriale favorable aux investissements étrangers, mais aussi à une politique active en matière de **planification ciblée** autour de quelques grandes idées, comme le développement d'Internet et du haut-débit.

