

Whitehall en ébullition : « the next steps »

JEAN-CLAUDE DESCHÈNES, professeur à l'ENAP
PIERRE SARAUULT, secrétaire général associé aux Affaires culturelles et sociales,
ministère du Conseil exécutif

La modernisation du service civil en Grande-Bretagne

Comme la majorité des pays industrialisés, la Grande-Bretagne a dû, depuis une quinzaine d'années, s'ajuster aux soubresauts de la crise du pétrole, à la mondialisation de l'économie, aux changements technologiques et médiatiques, à l'éclatement des valeurs, etc. De tels ajustements ne se circonscrivent pas au seul domaine de la société civile ou de la vie privée, mais pénètrent aussi profondément l'organisation de l'administration publique.

À cet égard, il n'est pas sans intérêt de connaître l'évolution de l'administration publique britannique, car, ne l'oublions pas, notre fonction publique, comme celle de notre organisation parlementaire, ont été créées sur ce modèle. En outre, une comparaison de notre système avec celui de la Grande-Bretagne est utile, car de part et d'autre, outre le système politique similaire, nous avons affaire à deux économies modernes, mais fragilisées, deux États-Providence en crise de crédibilité et de financement, et aussi à deux États qui ont vécu de nombreux essais de transformation de leur administration publique. Ces traits de similitude renforcent l'intérêt d'une comparaison mais ne doivent pas toutefois masquer les différences majeures, dont au premier titre le caractère unitaire et non fédératif du système britannique, et peut-être aussi la vitalité des processus parlementaires proprement dits.

Pour toutes ces raisons et compte tenu de la force d'entraînement que représente

encore la Grande-Bretagne dans l'évolution des administrations publiques, nous présenterons ci-dessous les grands traits de l'initiative gouvernementale dite *Next Steps*.

De la genèse aux développements récents

Pour s'en tenir à la période contemporaine, l'initiative *Next Steps* trouve ses racines dans un important rapport de 1968 sur l'administration publique britannique. Ce rapport, dit « Rapport Fulton » du nom de son président, conclut à une sévère critique sur la gestion de l'organisation gouvernementale et recommande *an accountable management* au sein de toutes les unités administratives et insiste sur la nécessité d'objectifs déterminés. Au cours des années 1970, ce rapport couve sous les cendres alors que l'actualité de l'administration publique est dominée par les contrecoups des chocs pétroliers et de l'adaptation à la Communauté européenne.

En 1983, le gouvernement met sur pied la *Financial Management Initiative*. Cette innovation prône les concepts de gestion par objectifs, la décentralisation des décisions, le développement des systèmes d'information et les budgets-performance avec indicateurs de résultats. C'est la résurgence du Rapport Fulton et l'ancêtre rapproché du programme *Next Steps*.

En 1987, l'*Efficiency Unit*, publié le Rapport Ibbs (*Improving Management in Government: the Next Steps*). On y diagnostique un succès mitigé du F.M.I., on y signale que les ministres sont empêtrés dans la gestion quo-

tidienne au détriment de l'attention sur les politiques, et surtout on soutient qu'il est illusoire de gérer dans un grand magma tant de diversités, et de gérer semblablement les politiques et les services. On prône une vaste décentralisation pour le management distinct des services, des ententes entre des « agences » à créer et leurs ministères correspondants, avec des définitions d'objectifs à la fois précis, vérifiables et transparents (publiés annuellement). En février 1988, sans plus attendre, la première ministre Thatcher déclare à la Chambre des Communes qu'elle donnera suite à ce rapport, et elle nomme une équipe à son cabinet pour orienter, arrimer et diriger l'opération. Le « champion », porteur de cette opération, sera Sir Peter Kemp, haut fonctionnaire d'expérience du Conseil du Trésor.

Plus récemment (1991), le nouveau premier ministre, John Major, accole à cette opération une nouvelle initiative. Ce sera la Charte du citoyen (*Citizen's Charter*). Chaque organisation publique rendra publiques des normes de services, axées sur la qualité. En 1992, suite à un nouveau rapport « *Competing for Quality* », on introduira des tests de marché (*Market Testing*), soit une ouverture obligée à la compétition avec le marché pour des services très diversifiés : services professionnels, juridiques, informatiques, secrétariats, gestion immobilière, archivage, etc.

En décembre 1992, conformément à la démarche évolutive et managériale du processus déclenché, on amende le *Civil Service (Management Functions Act)* afin d'accroître

(suite à la page 4)

BIBLIOTHÈQUE

03 MAI 1994

ENAP
MONTRÉAL

BULLETIN

D'INFORMATION

ET D'INSPIRATION

POUR MANAGERS

PUBLICS

MAI • JUIN 1994

VOLUME 10

NUMÉRO 3

SOURCES ENAP

la possibilité de délégations larges et diversifiées permettant aux grandes agences de négocier elles-mêmes des conventions collectives avec les syndicats.

La nature de *Next Steps*, son implantation, son application

La caractéristique essentielle de la réforme *Next Steps* est la gestion par objectifs et le contrôle par résultats des activités opérationnelles du gouvernement. Pour ce faire, les opérations mesurables d'un ministère sont regroupées en une ou plusieurs agences (*executive agencies*) dirigées par un PDG relevant directement du ministre. Ce dernier fixe à l'agence des objectifs précis de performance, de productivité et de qualité de service qu'il contrôle au moyen d'indicateurs de résultats représentatifs. En contrepartie, l'agence jouit d'une assez large autonomie quant au choix des moyens. Un document d'encadrement (*framework document*) tient lieu d'encadrement juridique et définit la mission de l'agence, les relations avec le ministère, les indicateurs de résultats, la marge de manœuvre du PDG, etc. La plupart des documents produits par l'agence, présentation des objectifs à atteindre, rapport sur les résultats obtenus, sont rendus publics, assurant ainsi la transparence du processus et une grande imputabilité de l'administration.

Il est important de noter que l'équipe *Next Steps* se limite à moins de 20 personnes et que celles-ci proviennent des ministères eux-mêmes avec un mandat de deux ou trois ans. Le rôle de cette équipe visait essentiellement à aider les ministères à repérer et à définir les activités aptes au statut d'agence, à conseiller et à stimuler les ministères et les éventuelles agences dans la rédaction de l'accord-cadre et à suivre l'implantation générale des agen-

ces pour en informer le premier ministre, pour comparaître au Parlement et en faire la promotion tant dans la fonction publique que dans la société. L'implantation fut progressive et son développement accéléré : trois agences, la première année, sept la deuxième, puis 25 la troisième année. En décembre 1993, on compte 92 agences regroupant 355 000 employés, plus de 60 % de la fonction publique.

La fixation des objectifs constitue un des éléments essentiels de la réforme. Établis par le ministre à la suggestion du PDG de l'agence, ceux-ci visent autant la performance que la productivité ou la qualité du service. La publication des objectifs et des résultats amène à établir des objectifs exigeants en même temps que réalistes. En 1992-1993, 600 objectifs ont été fixés aux 92 agences qui les ont atteints ou dépassés dans une proportion de plus de 75 %.

Un autre élément important de réussite de la réforme est la marge de manœuvre dont jouissent les agences quant aux moyens. De façon générale, l'approche de gestion décentralisée fait qu'une fois leur budget approuvé, les agences ne s'adressent que rarement au Trésor par la suite. Pour leurs dépenses de fonctionnement, seules les petites agences doivent parfois en référer à leur ministère, alors que les autres gèrent leurs ressources en toute autonomie. Un fait intéressant à noter (et d'un grand intérêt pour le Québec), il n'existe aucun contrôle central sur les effectifs jusqu'aux niveaux intermédiaires d'encadrement : les contrôles centraux se concentrent sur les enveloppes salariales et leur évolution. Cette marge de manœuvre sur les effectifs s'étendra bientôt à la détermination des conditions de travail. Dès avril 1994, les agences de grande taille (90 % des effectifs) pourront, sur autorisation du Trésor, négocier des conditions de travail qui leur seront propres.

Évaluation et appréciation globale

A) UN CADRE DE RÉFÉRENCE GLOBAL POUR LA FONCTION PUBLIQUE

Il s'agit en effet d'une véritable philosophie de gestion, d'un cadre qui modifie les règles du jeu et dynamise les relations en rendant les fonctionnaires plus responsables. L'insistance sur les objectifs et les résultats prime sur les moyens et les processus, bien qu'évidemment ceux-ci ne sauraient être sous-estimés en régime démocratique. *Next Steps* a développé un langage commun, stimulé la culture gouvernementale et généralement favorisé une plus grande fierté d'appartenance.

B) UNE CLARIFICATION DES RÔLES ET UNE IMPUTABILITÉ ACCRUE

La rédaction d'accords-cadres, la fixation d'objectifs, la publication d'indicateurs, puis de résultats atteints ont comme trait commun la responsabilisation et la transparence. On pourrait plaider que la transparence est non pas tant un résultat que la cause de la responsabilisation et un stimulant clé à l'efficacité. L'implantation des agences a obligé une clarification respective entre le ministère et l'agence et une clarification de l'imputabilité politique et administrative.

C) UNE APPROCHE « MANAGÉRIALE »

De sa conception à son implantation, c'est l'influence de l'approche « management » qui a alimenté les analyses, les décisions et même le rythme du programme *Next Steps*. Certains politicologues¹ et des hauts fonctionnaires ont critiqué ou voulu censurer l'opération. Il faut bien reconnaître là matière à analyses et débats, mais ce sont les actions et les résultats qui ont caractérisé la réforme. La même approche marque son prolongement par la « Charte du citoyen » de John Major. Bien qu'inspirée, au niveau des idées et des personnes, par les expériences managériales du secteur privé, la réforme réussit à éviter un mimétisme simpliste et ce, grâce à la forte culture organisationnelle de l'administration britannique, à la forte

impulsion politique et à l'intelligence des principaux acteurs de la réforme.

De fait, il faut rappeler que l'opération globale repose sur le double diagnostic de départ : il y a distinction possible entre la gestion des services et l'élaboration des politiques gouvernementales et, d'autre part, on ne saurait gérer centralement et avec efficacité un ensemble si diversifié de services publics. Et *Next Steps* insiste sur le management efficace et la qualité des services² dispensés et non sur la pertinence ou le bien fondé de telles ou telles politiques de l'État.

1 v.g. Les Metcalfe, *Conviction Politics and Dynamic Conservatism: Mrs. Thatcher's Managerial Revolution*, International Political Sciences Review (1993), vol. 14, no 4.

2 Un plaidoyer est fait en ce sens par nul autre que Sir Robin Butler, head of the Home Civil Service dans, *The Future of Civil Service, Public Policy and Administration*, vol. 7, no 2, 1992. ●