



Observatoire de
l'administration
publique
ENAP

Télescope, juin 1996, volume 3, numéro 2
**La réforme de l'administration
fédérale américaine**
Jacques Auger
Jean-Claude Rondeau

Table des matières

- 1. LE CONTEXTE GÉNÉRAL
- 2. LA NATIONAL PERFORMANCE REVIEW
 - 2.1 Le contenu du rapport de 1993 (Phase 1)
 - 2.1.1 Réduire la bureaucratie
 - 2.1.2 Accorder la priorité aux clients
 - 2.1.3 Fournir aux employés les outils nécessaires
 - 2.1.4 Revenir à l'essentiel
 - 2.2 Le contenu du rapport Gore de 1994 (Phase 2)
 - 2.3. Les outils utilisés pour appliquer les recommandations
 - 2.3.1 Les mesures de performance et d'étalonnage
 - 2.3.2 La déréglementation
 - 2.3.3 La dévolution et le partenariat
 - 2.3.4 La réingénierie au moyen des technologies de l'information
 - 2.4 La gestion des ressources humaines
 - 2.4.1 Réalisations et projets en cours
- 3. L'IMPACT DES MESURES

1. LE CONTEXTE GÉNÉRAL

Au cours des trente dernières années, le gouvernement des États-Unis a expérimenté plusieurs méthodes pour améliorer l'administration publique : le Planning Programming Budgeting System (PPBS) du président Kennedy, les travaux de l'Office of Management and Budget sur le contrôle budgétaire, l'adoption, sous l'administration Reagan, des lois Omnibus Budget Reconciliation Act en 1981 et Federalism Initiative Act en 1982. Par ailleurs, en 1989, la commission présidée par M. Paul Volcker⁽¹⁾ a proposé une stratégie de décentralisation vers les États, de déréglementation et de réduction des effectifs.

Jusqu'à tout récemment, on ne parlait pas encore ouvertement, aux États-Unis, de crise des finances publiques. Pourtant on assistait à une augmentation importante du déficit et de la dette nationale. Alors que le déficit⁽²⁾ américain se situait autour de 0,6 % du PIB au début des années 1960, il a oscillé autour de 3 % au cours des années 1980 et a dépassé 4 % au début des années 1990. En 1994, le déficit se situait à 3,1 % du PIB (voir annexe 1).

Quant à la dette nationale, elle est passée de 34,4 % du PIB en 1980 à 55,4 % en 1989, pour atteindre 70,0 % en 1994 (voir annexe 1).

Ces quinze dernières années, la main-d'oeuvre fédérale a connu une stabilisation des effectifs, passant de 2,161 millions d'employés en 1980 à 2,129 en 1989, et à 2,139 en 1993, au moment de la parution du rapport de la National Performance Review (voir annexe 2).

Ce n'est qu'au début des années 1990 que les États-Unis ont véritablement pris conscience de l'ampleur de la crise budgétaire, à l'instar d'autres pays de l'OCDE qui avaient entrepris, depuis le début des années 1980, la révision des administrations publiques dans le but d'atténuer ou d'éliminer les éléments structurants, responsables de cette crise.[Retour](#)

2. LA NATIONAL PERFORMANCE REVIEW

Cette prise de conscience amène le président Clinton à mettre sur pied, en mars 1993, la National Performance Review (NPR), dont le rôle consiste à formuler des recommandations visant à contrôler les dépenses gouvernementales. Six mois après sa création, soit le 7 septembre 1993, la Commission dépose un rapport⁽³⁾ intitulé Creating a Government that Works Better and Cost Less. Ce rapport, qu'on appelle communément le Rapport Gore, sera considéré plus tard comme la première phase du projet de réforme de l'administration fédérale.[Retour](#)

2.1 Le contenu du rapport de 1993 (Phase 1)

Le premier rapport comprend 384 recommandations dont l'objectif principal est d'assurer un gouvernement plus efficace et moins dispendieux. L'accent est mis davantage sur l'efficacité gouvernementale que sur le rôle de l'État. On y propose des compressions de 8 % du budget de 1993 à 1998 et une diminution du nombre de fonctionnaires fédéraux de 12 %, soit 252 000.

Les recommandations du rapport de la National Performance Review se regroupent autour de quatre grands axes.[Retour](#)

2.1.1 Réduire la bureaucratie

Selon les analystes de la [National Performance Review](#), le gouvernement américain est envahi par la bureaucratie; d'où la nécessité, pour la Commission, d'en réduire l'importance. Pour ce faire, on propose, entre autres, de réduire la réglementation, de transférer certains pouvoirs aux États et aux municipalités, de rendre le processus budgétaire biennuel et de décentraliser la gestion du personnel ainsi que l'acquisition des biens et services.[Retour](#)

2.1.2 Accorder la priorité aux clients

Afin d'améliorer la qualité des services à la clientèle, on recommande d'offrir aux citoyens un choix de produits et de services, dans le cadre d'une compétition entre les organismes gouvernementaux.[Retour](#)

2.1.3 Fournir aux employés les outils nécessaires

Pour permettre aux employés d'être plus efficaces et d'offrir des produits et des services répondant aux besoins des utilisateurs, à moindre coût et dans les meilleurs délais, on recommande de décentraliser les pouvoirs de décision et de rendre les employés imputables des résultats. Il est aussi recommandé d'utiliser abondamment les nouvelles technologies de l'information et des communications. [Retour](#)

2.1.4 Revenir à l'essentiel

Pour la [NRP](#), le gouvernement est devenu au cours des années une énorme machine administrative qui continue à gérer certains programmes devenus complètement inutiles ou non adaptés aux besoins du consommateur. Afin de résoudre ce problème, on recommande, notamment, de réduire le nombre de programmes et d'en modifier certains afin qu'ils tiennent compte de la situation actuelle.[Retour](#)

À la suite du dépôt du rapport de la Commission, le Président a demandé à la [National Performance Review](#) Commission de donner suite aux recommandations et de travailler à la préparation d'une deuxième phase précisant de nouvelles pistes d'action.

2.2 Le contenu du rapport Gore de 1994 (Phase 2)

La seconde phase⁽⁴⁾ débute en 1994 et porte principalement sur la mission du gouvernement fédéral, alors que la première phase portait surtout sur ses modalités d'intervention. On est donc au coeur de la redéfinition du rôle de l'État. Les propositions portent sur quatre fronts, soit la restructuration des organismes gouvernementaux, la dévolution des responsabilités aux États et aux municipalités, la déréglementation et la recherche d'une plus grande efficacité dans les interventions.

La [NPR](#) propose de soumettre l'administration publique à une cure d'amaigrissement et de restructurer les organismes gouvernementaux sur le modèle de l'entreprise privée afin d'accroître leur efficacité. Pour ce faire, le Vice-président Gore a demandé aux organismes fédéraux de se poser les questions suivantes:

1er - Si un organisme était éliminé, à qui faudrait-il confier la responsabilité de ses activités : à d'autres organismes, aux États, aux municipalités, au secteur privé ou simplement les faire disparaître ?

2e - S'il est important de conserver certaines fonctions d'importance nationale, comment est-il possible alors d'améliorer le service à la clientèle ?

3e - Quelle serait la réaction des clients ou des bénéficiaires de services (et non pas des groupes d'intérêt) si certains programmes disparaissaient ou étaient modifiés en profondeur ? [Retour](#)

2.3. Les outils utilisés pour appliquer les recommandations

Pour réaliser les objectifs mis de l'avant par la [National Performance Review](#), le gouvernement américain⁽⁵⁾ a développé et utilisé principalement les outils ou concepts suivants : les mesures de performance et d'étalonnage (benchmarking), la déréglementation, la dévolution et le partenariat, la réingénierie, les nouvelles technologies de l'information et des communications et la privatisation. [Retour](#)

2.3.1 Les mesures de performance et d'étalonnage

Pour inciter les organismes à se préoccuper davantage de l'atteinte des résultats et de la qualité des services à la population que de la conformité aux procédures, on entend implanter dans les organismes fédéraux un ensemble de mesures de performance et d'étalonnage. Pour appliquer cette méthode, chaque organisme doit mettre en place une unité appelée Performance-Based Organization dont la fonction consiste à superviser le travail d'implantation et d'administration des mesures de performance.

Les réalisations et projets en cours

Au cours des derniers mois, le Président a signé des ententes pour la mise en place de plans d'action sur les mesures de performance avec le tiers des plus grandes agences. De plus, le gouvernement a soumis deux lois qui ont été approuvées par le Congrès, la [Government Performance and Result Act](#) et la [Government Management Reform Act](#). Ces dernières assurent une plus grande flexibilité pour atteindre les objectifs visés.

Plusieurs organismes ont entrepris de transformer leur administration afin de répondre aux ententes signées avec le Président. Les plus avancés sont les

ministères de l'Agriculture, du Commerce, de la Défense, de l'Habitation, du Transport et des Ressources humaines. On a aussi développé un site Internet⁽⁶⁾ qui permet une interaction avec le public.[Retour](#)

2.3.2 La déréglementation

Depuis la publication du premier rapport en 1993, l'administration a voulu éliminer ou modifier les règlements inutiles ou désuets et favoriser le partenariat avec les entreprises dans l'application de la réglementation; on se concentre sur l'atteinte des résultats recherchés plutôt que sur la chasse aux contrevenants.

Les réalisations et projets en cours

Les travaux déjà réalisés ont permis de réduire de plus de 15 % les textes de règlement. De plus, l'administration a mis à jour environ 40 % de ces règlements en vue d'alléger le fardeau administratif des citoyens. Selon l'estimation gouvernementale, ces ajustements réduiront de 28 milliards les coûts des biens et services pour le public. Le vice-président a aussi demandé aux organismes fédéraux d'examiner la possibilité de préparer des cadres réglementaires qui pourraient s'adapter aux besoins spécifiques de différentes entreprises.[Retour](#)

2.3.3 La dévolution et le partenariat

Suite à l'adoption par le Congrès du [Government Performance Act](#), l'administration Clinton entend désormais gérer, en partenariat avec les États et les municipalités, les programmes d'aide financière qui leur sont alloués, en mettant l'accent d'abord sur l'atteinte d'objectifs plutôt que sur le suivi des procédures administratives et de la réglementation.

Réalisations et projets en cours

Au cours des trois dernières années, de nombreuses expériences ont été réalisées. Ainsi, l'administration fédérale a développé des ententes de partenariat avec plus de cent municipalités parmi les plus importantes. Les municipalités concernées ont élaboré un plan stratégique relié au développement de l'économie et de la main-d'oeuvre et précisé un ensemble d'étalons pour permettre de mesurer le niveau d'atteinte des objectifs visés par chacun des programmes. Dans son dernier budget, le président Clinton a demandé de consolider plus du tiers des 600 programmes qui s'adressent aux municipalités et aux États en 27 nouveaux ensembles plus facilement négociables dans le cadre du partenariat.[Retour](#)

2.3.4 La réingénierie au moyen des technologies de l'information

Le rapport Gore propose aussi que les organismes fédéraux modifient leurs relations avec le public et s'orientent autant que possible vers un gouvernement

qui utilise davantage les technologies de l'information avec les citoyens et leur fournissent un accès efficace à l'information et aux services.

Réalisations et projets en cours

Tout dernièrement, le vice-président a annoncé que les organismes qui ont le plus de contacts avec le public devront déposer des plans d'action dans lesquels seront précisées les initiatives mises de l'avant pour améliorer les services et permettre aux citoyens de communiquer plus facilement avec les organismes.

Au cours des trois dernières années, plusieurs organismes fédéraux ont restructuré leur façon de travailler et ont mis en place de nouvelles méthodes. Ainsi, on retrouve sur internet un site du gouvernement fédéral intitulé FedWorld Information Network⁽⁷⁾ contenant la liste des principaux sites du gouvernement; ce site est régulièrement mis à jour. On y retrouve, par exemple, le Government Information, Documents and Files⁽⁸⁾ qui donne de l'information, en mode interactif et multimédia, sur plus de 10 000 dossiers reliés, entre autres, au commerce, à la santé et à l'environnement. Le gouvernement fédéral a aussi implanté un Government Information Locator Service⁽⁹⁾ dont l'objectif est de permettre de localiser les services offerts par les organismes gouvernementaux. On y retrouve aussi le Federal Job Announcement Search⁽¹⁰⁾ qui permet de consulter l'ensemble des emplois offerts par le gouvernement ainsi que plusieurs autres sites généraux sur l'ensemble des services gouvernementaux.

De plus, on peut y consulter plusieurs sites associés plus spécifiquement à certains organismes comme le Looking for Tax Form du Internal Revenue Service⁽¹¹⁾ ou encore le Resource Locator Web Page⁽¹²⁾ qui permet d'établir des contacts reliés au commerce électronique. Les bénéficiaires des différents programmes sociaux disposent également d'une carte électronique qui permet de suivre l'ensemble des services d'aide sociale que chacun reçoit, et ce, tout en réduisant les possibilités de fraude.

Le gouvernement fédéral entend créer dans chaque communauté un guichet unique qui regroupe l'ensemble des services offerts par le gouvernement fédéral. Plusieurs administrations ont déjà amorcé cette intégration avec leurs propres programmes, par exemple la [Small Business Administration](#) qui s'est associée à d'autres organismes fédéraux, États et municipalités, pour mettre en place un guichet unique répondant aux besoins des petites entreprises. [Retour](#)

2.4 La gestion des ressources humaines

Cette brève présentation de la réforme Gore serait incomplète sans aborder la question de la gestion des ressources humaines dont l'actuel [Office of Personnel Management](#) remonte à plus de 110 ans, soit en 1883.

L'analyse que fait la [National Performance Commission](#) démontre que ce

système, très élaboré, complexe, réglementé et peu efficace, est en grande partie responsable de l'inefficacité du gouvernement. La Commission remarque aussi que la tendance dans le secteur privé va à l'encontre des pratiques actuelles de la fonction publique. Le nouveau modèle de gestion mis de l'avant par le secteur privé, très décentralisé et orienté sur les objectifs à atteindre, s'appuie sur quelques principes directeurs plutôt que sur des règles strictes et rigides : une gestion flexible, une formation efficace des employés, une plus grande créativité et une plus grande responsabilisation des employés de première ligne. [Retour](#)

2.4.1 Réalisations et projets en cours

Différentes actions ont été réalisées ou sont en préparation. Ainsi, l'[Office of Personnel Management](#) a aboli le manuel de gestion du personnel (Federal Personnel Manual), ce qui donne aux organismes la possibilité de mettre au point leur système de gestion du personnel. De plus, le Congrès a récemment autorisé les ministères et organismes à effectuer leur propre recrutement.

Ces actions ne représentent qu'une première étape. La recherche d'une plus grande efficacité dans un cadre de compression des dépenses exigera une réforme majeure de la fonction publique, un investissement substantiel dans la formation et un leadership dynamique et innovateur.

Pour donner suite à ces orientations, la Maison-Blanche doit soumettre au Congrès⁽¹³⁾ certaines modifications législatives qui permettront aux organismes de développer leur propre système de recrutement, de gestion de la performance et de classification des emplois. Les organismes seront aussi encouragés à investir dans la formation des gestionnaires de niveau senior. [Retour](#)

3. L'IMPACT DES MESURES

L'un des observateurs les plus connus de la réforme Gore, Donald F. Kettl, rappelait récemment⁽¹⁴⁾ que le gouvernement américain fait face à deux types de déficit, un déficit budgétaire et un déficit de la performance, et qu'il fallait viser à ce qu'il maîtrise les deux (costs less and works better). Il rappelait aussi l'exemple d'autres pays (Australie, Nouvelle-Zélande, Suède, Royaume-Uni) pour démontrer que la mesure de la performance est la pierre angulaire de la réduction des deux types de déficit, parce qu'elle est axée sur les « extrants » et les résultats, et non pas sur les « intrants » et les processus.

À la suite de la mise en application des phases 1 et 2 de la réforme GORE, certains résultats budgétaires peuvent déjà être observés. Ainsi, en date du mois de janvier 1996, les organismes fédéraux prétendent avoir appliqué près du tiers des recommandations du premier rapport de la [National Performance Review](#), alors que 17 % d'entre elles attendent les modifications législatives nécessaires pour être implantées. La mise en oeuvre de ces recommandations a permis de

réduire le budget de 58 milliards, ce qui représente 53 % des 108 milliards proposés. Quant à l'effectif du gouvernement fédéral, il aurait aussi diminué de 160 000 employés, soit 60 % de l'objectif visé. Les Républicains prétendent toutefois que cette réduction des effectifs a été effectuée presque exclusivement dans le secteur militaire et que l'administration proprement dite n'a pas été affectée. Même si les efforts pour réduire l'augmentation du budget ont été importants, cela n'a pas empêché la dette nationale d'augmenter de 800 milliards en trois ans.

Sur le plan de l'amélioration de la performance, l'administration fédérale fait état des réalisations d'organismes comme le [Internal Revenue Service](#), qui se sont dotés de plans stratégiques précisant leur mission, la façon de la réaliser, les résultats obtenus et la responsabilité des succès et des échecs. On cite également la simplification des mécanismes d'approvisionnement (*Federal Acquisition Reform Act*), le nouveau partenariat entre le gouvernement fédéral et les États pour l'administration de programmes conjoints, les modifications en profondeur de la formation du personnel dans plusieurs organismes, etc. Le projet expérimental de franchise pour la prestation de services sera à surveiller, de même que l'utilisation à grande échelle des ressources de l'Internet pour assurer des services aux citoyens.

On peut toutefois porter un jugement plus critique sur la performance du gouvernement Clinton en ce qui concerne ses relations avec le Congrès. Des relations difficiles avec les législateurs expliquent une bonne partie des difficultés de l'administration Clinton à faire adopter ou tout simplement à faire comprendre ses projets de réforme. La [National Performance Review](#) met de l'avant un très grand nombre de réformes sans indiquer clairement de quelle façon on continuera de s'acquitter d'obligations dont l'État peut difficilement se dessaisir.

L'exemple des réformes entreprises dans d'autres pays de la mouvance anglo-saxonne nous rappelle que la mesure des progrès réalisés n'est possible qu'après plusieurs années d'un travail acharné et bien coordonné. Dans le cas des États-Unis, il faudra attendre quelques années avant qu'un budget axé sur la performance soit possible et que des résultats significatifs apparaissent. Il faudra, en conséquence, maintenir la lunette orientée vers le sud pour déceler avec plus de précision l'amélioration de la performance qui pourrait survenir dans le paysage administratif américain. [Retour](#)

Notes et références

- 1. Volcker, Paul A. Leadership for America : Rebuilding the Public Service. Report of the National Commission on the Public Service, Washington, Government Printing Office, May 2, 1989. [retour](#)

- **2.**United States, Office of Management and Budget, Historical Tables: Summary of Receipts, Outlays, and Surpluses or Deficits. <http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/omb> [retour](#)
- **3.**Gore, Albert. Creating a Government that Works Better and Costs Less : Report of the National Performance Review, Washington, Government Printing Office, September 7, 1993. [retour](#)
- **4.**Executive Office of the Vice President. Vice Presidential Memorandum announcing Phase II of NPR. January 3, 1995. <http://www.npr.gov/homepage/266e.html>[retour](#)
- **5.**Gore, Albert. Reinvention's Next Steps : Governing in a Balance Budget World. Background Paper Supporting a Speech by Vice President Al Gore. March 4, 1996. <http://www.npr.gov/homepage/272a.html> [retour](#)
- **6.**http://.info.gov/Info/html/customer_service.htm [retour](#)
- **7.** <http://www.fedworld.gov/> [retour](#)
- **8.**<http://www.fedworld.gov/edicals/ftp.html> [retour](#)
- **9.**<http://www.fedworld.gov/gils/gils.html> [retour](#)
- **10.**<http://www.fedworld.gov/job/jobsearch.html> [retour](#)
- **11.**<http://www.fedworld.gov/taxsear.htm> [retour](#)
- **12.**<http://www.fedworld.gov/ntis/ntisweb.htm> [retour](#)
- **13.**Clinton Hails Plan to Fix Bureaucracy, The Washington Post. September 8, 1993. Étant donné le rôle législatif que joue le Congrès américain, il est très important de tenir compte de son action dans la mise en application des différentes actions entreprises par le gouvernement. Plusieurs de ces actions demandent une modification législative, donc une décision du Congrès; citons par exemple, les modifications à la procédure budgétaire, l'augmentation des frais de service, la diminution des subventions ou encore les variations aux salaires des employés. [retour](#)
- **14.**Kettl, Donald F. Testimony : Statement Before a Joint Hearing : Committee on Government Reform and Oversight, U.S. House of Representatives, Committee on Governmental Affairs, U.S. Senate, March 6, 1996. <http://www.brook.edu/PA/HOT/HOTMENU.htm> [retour](#)

ANNEXE 1

ÉVOLUTION DU DÉFICIT ET DE LA DETTE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL 1990 À 2000			
	PIB (milliards\$)	Déficit en % du	Dettes en % du PIB

		PIB	
1990	5481,5	4,0	58,5
1991	5676,4	4,7	63,4
1992	5921,5	4,9	67,6
1993	6258,6	4,1	69,5
1994	6633,6	3,1	70,0
1995 (estimation)	7004,5	2,3	70,3
1996 (estimation)	7336,0	2,0	71,0
2000 (estimation)	8945,8	0,3	69,1

Note : L'année budgétaire va du 1er octobre au 30 septembre et est désignée par l'année de fin de la période ; c'est ainsi que le budget 1993 se termine le 30 septembre 1993.

Source : Compilation effectuée par l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP, à partir des *Historical Tables* fournies par le gouvernement américain dans le site W3 du budget 1996 : <http://www.doc.gov/BudgetFY97/txt/hist/hist01.txt>

ANNEXE 2

Tableau du personnel dans l'administration fédérale des États-Unis (Équivalents temps complet)					
	ENSEMBLE DE L'EFFECTIF (MILLIERS)	DÉFENSE (MILLIERS)	TOTAL SANS LA DÉFENSE	EFFECTIF/ 1000 HAB.	EFFECTIF FÉDÉRAL/ TOTAL DES EFFECTIFS

					PUBLICS EN %
1990	2 174	1 006	1 168	12,3	15,0
1991	2 112	969	1 143	12,1	14,8
1992	2 169	973	1 196	11,8	14,6
1993	2 139	932	1 207	11,4	14,2
1994	2 053	868	1 184	11,2	13,9
1995	1 970	822	1 148	10,8	13,6
1996 (estimation)	1 941	800	1 141		
1997 (estimation)	1 911	767	1 143		
1998 (estimation)	1 922				
1999 (estimation)	1 882				

Source : Compilation effectuée par l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP, à partir des *Historical Tables* fournies par le gouvernement américain dans le site [W3 du budget 1996](#)

École nationale d'administration publique, Québec