



Observatoire de  
l'administration  
publique  
ENAP

---

*Télescope*, octobre 1995, volume 2, numéro 3  
**Les réformes au Royaume-Uni**

---

Les réformes de la fonction publique au Royaume-Uni constituent un modèle qui a été qualifié, par un comité de la Chambre des communes, de tentative la plus ambitieuse de réforme de la fonction publique au XXe siècle. C'est également un modèle de référence important des pays de l'OCDE, notamment dans le monde anglosaxon.

**« Moins d'État, mieux d'État »**

Source : C.Hood, M. Jackson<sup>(1)</sup>

Le professeur Frederic F. Ridley, de l'Université de Liverpool, qui rencontrait, dans la foulée de plusieurs collègues britanniques, les collaborateurs de *L'Observatoire* en août 1995, précisait de son côté que « l'approche britannique a comme caractéristique intéressante de ne pas être conçue spécialement pour concrétiser les politiques d'un gouvernement conservateur. Elle peut également constituer un modèle pouvant tout aussi bien servir les fins d'efficacité d'un gouvernement social-démocrate. En fait, l'efficacité n'est pas liée à l'idéologie d'un gouvernement. Les réformes des administrations publiques sont devenues une question universelle, notamment en raison des effets paralysants de la crise des finances publiques sur l'État»<sup>(2)</sup>.

Ce processus de réforme, formellement lancé en 1988 par la Première ministre Thatcher, a produit des changements majeurs dont les plus visibles, outre les privatisations, ont été la mise sur pied d'organismes autonomes (agences) chargés de la prestation de services à la population (antérieurement assumés par les ministères du gouvernement) ainsi que la déréglementation afférente. Pour saisir l'ampleur des transformations, mentionnons que plus de 63 % des fonctionnaires travaillent désormais au sein de 110 nouvelles agences.

**"Le succès remporté avec la création des agences n'est qu'un moyen et non une fin en soi. Il faut maintenant asseoir et intégrer le changement de culture qui réside au coeur de l'initiative *Next Steps*"**

Source : Comité parlementaire du Trésor et de la Fonction publique<sup>(3)</sup>

Le présent *Télescope* brosse un portrait général de la situation tout en faisant ressortir qu'au-delà d'une transformation radicale des structures, il y a, au Royaume-Uni, une mutation importante quant au rôle du gouvernement, notamment en ce qui concerne les frontières traditionnelles entre les secteurs public et privé. Le professeur Ridley illustre d'ailleurs l'amplitude du changement en cours en affirmant «qu'il n'y a pratiquement plus un seul service public qui ne soit pas susceptible d'être candidat à être confié à un organisme autonome ou même donné à contrat au secteur privé»<sup>(4)</sup>

## **LES CONSTATS INITIAUX**

Le rapport intitulé «Improving Management in Government : The Next Steps»<sup>(5)</sup>, publié en 1988 par The Efficiency Unit du Gouvernement, affirmait notamment que le personnel de direction de la fonction publique était dominé par des individus dont les préoccupations portaient principalement sur la conception des politiques et que ceux-ci n'avaient, par ailleurs, que peu d'expérience en matière de gestion des services à la population. Cette situation était considérée en porte-à-faux avec le fait que la majorité des effectifs de la fonction publique se consacrait à la prestation de services. Il était également noté qu'il n'y avait pas suffisamment d'énergie placée sur l'atteinte des résultats et sur l'amélioration de la qualité. Enfin, la fonction publique était jugée trop imposante et diversifiée pour être administrée comme une seule entité. Une approche nouvelle de fonctionnement du gouvernement devait naître de ces constats.

## **L'APPROCHE BRITANNIQUE**

Dans le modèle britannique, le gouvernement doit demeurer le maître d'oeuvre des orientations, de la détermination des politiques (dont l'établissement de critères de performance), de la réglementation et de l'allocation budgétaire, mais rien n'impose qu'il doive agir directement en matière de gestion et d'administration de programmes et, a fortiori, qu'il demeure ou devienne un dispensateur de services auprès de la clientèle. Il existe maintenant une gamme d'instruments et des alternatives à l'approche traditionnelle du gouvernement intégré et autosuffisant.

Ainsi, une partie importante du gouvernement, celle qui assure des services à la population, se retrouve dans une situation semblable à toute autre organisation pouvant potentiellement dispenser des services. Le secteur public devient donc régi par des critères de productivité et d'efficience semblables à ceux du secteur privé.

Précisons que les conditions de travail du personnel sont désormais déterminées au sein même des organisations, non plus au niveau central, et que la notion de sécurité d'emploi n'existe pas dans les agences. Cette situation fait maintenant

en sorte que la fonction publique, avec le statut particulier qui y était associé, se retrouve en profonde mutation.

## **LA COMPÉTITION**

Parmi les éléments les plus récents des réformes, il faut noter l'introduction d'un système de compétition afin d'assurer des services de qualité, répondant aux besoins des citoyens, et ce au meilleur coût possible. Ces services peuvent être achetés indistinctement de la fonction publique ou du secteur privé. Le choix ne doit pas relever d'une conception idéologique de l'État, mais seulement de critères d'efficience. Pour implanter un tel système, le gouvernement favorise de « tester » le marché pour chaque activité gouvernementale afin d'obtenir une base de comparaison entre les coûts du secteur privé et ceux du secteur public. Notons que la procédure d'achat de services s'applique également à toutes les relations administratives entre les différents services d'une même organisation. Cette approche vient élargir et renforcer la gamme d'instruments traditionnels que sont l'augmentation de la productivité et la réduction des coûts.

**« Cette révolution managérielle a redéfini les frontières entre les secteurs privé et public en même temps qu'elle modifiait le secteur public par l'introduction de modèles et de méthodes provenant du milieu des affaires »**

Source : Les Metcalfe<sup>(6)</sup>

Autre aspect important de l'introduction de la compétition, les postes les plus élevés de la fonction publique sont accessibles à la concurrence externe, généralement par l'entremise de concours. Ainsi, 71 des 110 dirigeants d'agences ont été recrutés par concours et 32 d'entre eux proviennent de l'extérieur de la fonction publique.

## **LA PLACE DU CITOYEN**

Le gouvernement britannique a doté le citoyen d'outils lui permettant d'obtenir des résultats en tant que client/consommateur de services publics. Cette politique doit, en principe, se traduire dans tous les gestes du gouvernement et de ses mandataires. À cette fin, le Premier ministre Major a instauré *La charte des citoyens* qui a, à son tour, donné naissance à une soixantaine de chartes sectorielles (santé, éducation, douanes, emploi, etc.). Ces documents, largement diffusés dans le public, définissent des objectifs-cibles et des engagements très précis, souvent chiffrés, en matière de qualité des services à laquelle la population peut s'attendre. C'est sur ces points de référence que le gouvernement évalue sa performance et qu'il invite la population à le juger.

**« Les délais d'attente pour les examens de permis de conduire sont passés de 13 à moins de 6 semaines et le bureau des passeports peut maintenant traiter une demande en 7 jours au lieu de 24 auparavant »**

Source : Julian Mackenney<sup>(7)</sup>

En outre, chaque organisation doit, sur une base annuelle, consulter sa clientèle, ajuster ses services afin de répondre aux besoins exprimés et faire rapport sur les progrès accomplis.

## **LES PERSPECTIVES**

Le processus de réforme en cours au Royaume-Uni se fonde désormais sur un consensus au niveau des parlementaires et des citoyens, qui amène le gouvernement à poursuivre son chemin et à appliquer encore plus systématiquement les réformes. Pour les parlementaires, l'heure est cependant venue de procéder à des évaluations en profondeur des résultats obtenus et à mettre en oeuvre des réajustements de manière à corriger un certain nombre de dérives. Le Comité parlementaire du Trésor et de la Fonction publique (comprenant des membres de tous les partis politiques représentés à la Chambre) a d'ailleurs jugé opportun de préciser, dans un volumineux rapport publié au cours de la session 1993-1994, que « peu importe les frontières qui seront établies entre les secteurs public et privé, il y a un certain nombre de valeurs fondamentales (l'impartialité, l'intégrité, la sélection et la promotion au mérite ainsi que l'imputabilité) qui doivent régir l'administration publique »<sup>(8)</sup>. En janvier 1995, en réponse au comité parlementaire, le Premier ministre Major reconnaissait qu'il y a encore de nombreux ajustements à faire afin de s'adapter aux besoins du XXI<sup>e</sup> siècle, notamment dans le but de maximiser les bénéfices des nouvelles approches de gestion et des délégations de responsabilités.

**« On a constaté une meilleure adaptation des administrations à leurs buts, des gains d'efficacité, une meilleure communication entre les services sur le terrain et les administrations centrales et surtout, une plus grande réceptivité aux attentes des usagers »**

Source : Sylvie Trosa<sup>(9)</sup>

Est-il nécessaire de préciser que le nouveau modèle de gouvernement en construction au Royaume-Uni ne constitue pas *la solution* rêvée à tous les problèmes des administrations publiques pour la simple et bonne raison qu'il est adapté à un État et à une culture particulière. Les réformes sont néanmoins

d'une importance et d'une influence telles que les administrateurs publics doivent s'y intéresser.

## **RAPPEL DES PRINCIPALES ÉTAPES**

**1986** Introduction des budgets globaux de fonctionnement.

**1987** Accords à long terme sur la flexibilité des rémunérations. Introduction de la rémunération liée à la performance.

**1988** Initiative « Next Steps » visant à promouvoir la création d'agences exécutives administrées par des directeurs généraux.

**1989** Introduction, dans 21 domaines, de mesures d'assouplissement de l'administration du personnel, des rémunérations et des indemnités touchant les ministères et les agences.

**1989/1990** Mesures visant à améliorer la formation des cadres supérieurs. Introduction de nouvelles structures et de nouveaux cadres de fixation des rémunérations. Mesures d'assouplissement des procédures de recrutement, de perfectionnement des cadres et de formation.

**1990** Lancement de programmes de promotion de l'égalité des chances.

**1991** Le Trésor public publie une liste de 40 mesures d'assouplissement de la gestion du personnel, des traitements et des indemnités au profit des ministères et des agences. Présentation du Livre blanc portant sur la Charte des citoyens et sur l'établissement de la compétition en vue d'améliorer la qualité des services.

**1992** Négociation de nouveaux accords de rémunération plus souples. La Loi relative à la gestion dans la fonction publique prévoit une délégation de pouvoirs accrus en matière de gestion des ressources humaines au profit des gestionnaires opérationnels. Mise à jour de l'opération « Next Steps ».

**1993** Promulgation d'un nouveau Code de gestion de la fonction publique.

**1994** Délégation aux agences des pouvoirs de négociation des rémunérations. Adoption de la Loi visant la déréglementation et l'attribution des contrats de services. Présentation d'un important rapport du Comité parlementaire du Trésor et de la Fonction publique sur l'avenir de la fonction publique.

**1995** Présentation au Parlement d'un rapport du Premier ministre sur les orientations gouvernementales en matière de réformes de la fonction publique.

---

## Notes

1. C. Hood, M. Jackson, *Administrative argument*, Aldershot, Dartmouth 1991, cité par P. Kerandren, *Le Nouveau management public en Grande-Bretagne depuis 1979*, *Revue française de science politique*, août 1993. [retour](#)
2. Exposé du professeur Ridley, le 17 août 1995, traduction libre. [retour](#)
3. Treasury and Civil Service Committee. *The role of the Civil Service*, Londres, HMSO, novembre 1994, traduction libre. [retour](#)
4. Exposé du professeur Ridley, *op. cit.*, traduction libre. [retour](#)
5. *The Efficiency Unit, Improving Management in Government*. The Next steps, Londres, HMSO, 1988, traduction libre. [retour](#)
6. Les Metcalfe, *Conviction Politics and Dynamic Conservatism : Mrs. Thatcher's Managerial Revolution*, *International Political Science Review*, 1993, Vol. 14, No 4, traduction libre. [retour](#)
7. Julian Mackenney, « Une réforme pas à pas : La fonction publique en Grande-Bretagne ». *Revue Service public*, France, avril 1995. [retour](#)
8. Treasury and Civil Service Committee, *op. cit.*, traduction libre. [retour](#)
9. Sylvie Trosa, *Next steps : Moving on*, Londres, HMSO, 1993, traduction libre. [retour](#)