



Observatoire de

l'administration
publique
ENAP

Télescope, septembre 1996, volume 3, numéro 3

Australie: une décennie de réformes

Denis Laforte

INTRODUCTION

Le 2 mars 1996, les électeurs australiens mettaient fin à 13 années de pouvoir du parti travailliste (Australian Labor Party) en donnant une majorité de sièges au parti libéral (Liberal Party - tendance conservatrice)⁽¹⁾. Durant ces années au pouvoir, le parti travailliste a procédé à une réforme importante du secteur public.

Comme pour d'autres gouvernements de l'époque⁽²⁾, l'arrivée au pouvoir du parti travailliste australien, en 1983, se fait dans un contexte financier difficile, auquel il faut ajouter les critiques de plusieurs études antérieures à l'endroit de l'administration publique du pays⁽³⁾.

Le gouvernement Hawke publie donc au tout début de son mandat, en décembre 1983, un premier livre blanc intitulé *Reforming The Australian Public Service*. Il entreprend ses réformes à la fois contraint par le contexte économique et social et poussé par le contexte politique et administratif. Élément important à souligner, son programme électoral préconise une approche non-confliktuelle, fondée sur la coopération.

Ainsi, la situation économique internationale, secouée par les deux crises pétrolières de 1975 et 1979, a eu des effets néfastes sur l'économie australienne : taux de chômage dépassant 10 %, inflation à 11,2 % et décroissance du PIB en termes réels (ce que les économistes appellent une stagflation). Les gouvernements antérieurs n'ayant pas contrôlé les dépenses publiques, la balance commerciale se détériore, l'endettement extérieur augmente et le remboursement de la dette devient de plus en plus onéreux au fur et à mesure que le dollar australien se déprécie.

Sur le plan social, traditionnellement tournée vers son gouvernement pour assurer sa croissance et son développement, la société australienne a commencé à remettre en question ses valeurs collectivistes, attirée dans cette voie par les cercles intellectuels défenseurs de la doctrine monétariste et des bienfaits rattachés au libre marché. Et même si, dans les faits, la part des dépenses gouvernementales dans le PIB est relativement faible comparativement à celle d'autres pays industrialisés, ces mouvements amènent

les partis politiques, autant libéral que travailliste, à reconnaître que le secteur public est trop gros, trop coûteux et qu'il doit être réduit et modernisé pour assurer la reprise économique.

Poussé par ces facteurs contraignants, le gouvernement profite par ailleurs du nouveau contexte politique qui en découle. Il arrive au pouvoir avec un programme de réforme complet du secteur public, programme étoffé autant par les conclusions de ses propres études que par celles du gouvernement précédent.

Enfin, la fonction publique elle-même s'est ouverte aux réformes, consciente de ses propres difficultés de gestion et bien informée des recommandations contenues dans les rapports des Commissions d'enquête antérieures⁽⁴⁾ qui ont fait une analyse approfondie de la situation ; l'orientation des recommandations lui convient fort bien : décentralisation, meilleure efficacité et plus grande autonomie aux gestionnaires.

En 1983, le gouvernement de Canberra entreprend donc d'implanter ses réformes avec les objectifs suivants :

- développer des processus budgétaires et réglementaires encourageant l'efficacité et l'efficience dans la gestion ;
- identifier et promouvoir des systèmes et des techniques de gestion pour aider les gestionnaires et les ministres à se concentrer sur les résultats ;
- changer les procédures et pratiques administratives pour inciter les gestionnaires à se préoccuper davantage des ressources requises par leurs décisions de gestion.

En d'autres termes, le gouvernement veut *laisser les gestionnaires gérer, les encourager à gérer* avec une meilleure planification et plus de souplesse et *les pousser à gérer* en les responsabilisant davantage. Cette façon de faire fut appelée *Gestion par résultats*.

1. Une approche à deux volets

Pour diriger et encadrer son train de réformes, le gouvernement utilise deux leviers majeurs : le " Programme d'amélioration de la gestion financière " (*Financial Management Improvement Program-FMIP*, mis en place dès 1984) et la " planification corporative " (*Corporate Planning*), instrument essentiel du premier.

1.1 Le programme d'amélioration de la gestion financière (FMIP)

Dans un rapport daté de septembre 1990 (intitulé *Not Dollars Alone*)⁽⁵⁾, le Comité permanent des finances et de l'administration publique de la Chambre des Représentants présente ainsi les grandes orientations du FMIP qui visent à rendre la fonction publique :

- plus sensible aux besoins des citoyens ;
- plus redevable aux ministres et au Parlement ;
- plus efficiente, efficace et équitable dans la gestion des ressources ;
- plus soucieuse d'une distribution rationnelle des ressources et d'une gestion souple en fonction des priorités ;
- plus portée à mettre l'accent sur les résultats et leurs impacts plutôt que sur les intrants et les processus ;
- tributaire d'une politique de recrutement basée sur le mérite (plutôt que sur l'ancienneté) et d'un lien entre la performance individuelle et la performance de l'unité administrative.

Le Comité met aussi de l'avant les lignes directrices suivantes pour implanter le programme :

- le transfert du contrôle des agences centrales vers les ministères pour accroître la flexibilité managériale, en application de l'objectif consistant à *laisser les gestionnaires gérer et les pousser à gérer* ;
- l'application du principe de l'utilisateur payeur ;
- l'imputabilité publique ;
- la performance ;
- la gestion de risque⁽⁶⁾ ;
- l'orientation sur les résultats.

Le FMIP se veut un instrument majeur pour établir le lien qui unit le dispositif de contrôle des dépenses et la recherche d'une meilleure utilisation des deniers publics. À cette fin, il faut un engagement ferme des dirigeants des organismes et une approche constante et mesurée pour amener graduellement les ministères à souscrire à cette stratégie. On développe donc une trousse d'outils de saine gestion :

- pour la gestion *ministérielle* : exiger des ministères et des organismes qu'ils divulguent dans leurs rapports annuels les objectifs de leurs plans et le rendement obtenu ;
- pour la gestion des *programmes* : concevoir les structures de programmes pour qu'elles cadrent avec les objectifs ;
- pour la conception de l'*organisation* : structurer l'organisation en fonction des résultats visés plutôt qu'en fonction des processus internes ;
- pour l'*information de gestion* : élaborer une approche systématique pour répondre aux besoins d'information à l'aide de la technologie la plus récente et en donnant priorité à la planification plutôt qu'au contrôle ;

- pour *l'évaluation* : améliorer la capacité d'évaluation et intégrer celle-ci dans le processus de gestion.

Le FMIP et son complément, le PMB (*Program Management Budgeting*-budgétisation de la gestion des programmes), visent à " obtenir une gestion plus efficiente et plus efficace des programmes et des ressources " en utilisant trois stratégies fondamentales :

- adapter les processus budgétaires et réglementaires pour réduire la nécessité de contrôles centraux et encourager les ministères à plus d'efficacité et d'efficacités ;
- introduire des techniques et des systèmes pour amener les gestionnaires à mettre l'accent sur les résultats ;
- changer les procédés et les pratiques administratives pour sensibiliser aux coûts des ressources.

Chaque ministère gère chez lui l'implantation de ces programmes et le ministère des Finances fournit le soutien : colloques, conseils, documentation, service de consultation.

La Commission de la fonction publique, pour sa part, prend charge de l'amélioration de la performance et des pratiques de gestion du personnel, en s'attachant particulièrement aux points suivants :

- le leadership dans le service ;
- le développement du *Senior Executive Service* (SES)⁽⁷⁾ ;
- la gestion de la performance ;
- le développement du personnel et la planification de carrière ;
- la rationalisation des directives et des processus ;
- l'application du principe du mérite ;
- les modalités du travail flexible ;
- les relations en milieu de travail et l'éthique.

1.2 La planification corporative (Corporate planning)

La conception du FMIP repose sur l'idée d'un cycle de planification simple, dont le but est de lier la stratégie de l'unité administrative à ses opérations. C'est la base de son *plan d'affaires*.

C'est ce cycle de planification simple que le gouvernement appelle la " planification corporative " et auquel il attache beaucoup d'importance, autant pour informer le ministre que pour gérer les opérations. Il utilise ce véhicule pour améliorer la capacité stratégique et organisationnelle des ministères eux-mêmes.

L'originalité et la particularité de ce cycle de planification, par ailleurs classique dans sa conception, tiennent aux détails exigés à chaque phase des opérations et à l'obligation faite à toutes les unités administratives de s'y conformer⁽⁸⁾.

2. Les applications

Les réformes de cette décennie affectent particulièrement la fonction publique, le processus budgétaire et l'appareil gouvernemental lui-même.

2.1 La fonction publique

La décision la plus importante du gouvernement, touchant les relations de travail de la fonction publique, a pour effet de ramener celle-ci au même niveau que les autres composantes du monde du travail australien. Ainsi, le gouvernement abolit le poste séparé d'Arbitre pour la fonction publique et confie cette juridiction à la Commission des relations de travail. Le ministre responsable qualifie cette opération de " cohérente avec l'approche générale du Gouvernement... qui souhaite que la Commission place sur un pied d'égalité le secteur public et le secteur privé ".

Suite à cette opération, la fonction publique voit ses conditions de travail régies par les politiques générales du gouvernement qui affectent l'emploi et la rémunération et visent l'amélioration générale de l'efficacité et de la productivité du pays dans son ensemble.

La réforme amène également des changements majeurs dans la structure de la fonction publique australienne vers le milieu des années 80 :

1. intégration des opérations et réduction de la centaine de catégories d'emplois⁽⁹⁾ à une seule structure de 8 paliers ;
1. formation et promotion individuelles, évaluation de performance et ajustement de rémunération en conséquence⁽¹⁰⁾ ;
1. réduction des effectifs, avec compensations financières pour les fonctionnaires jugés excédentaires.

Ces changements font de la fonction publique australienne un joueur significatif dans le secteur des relations de travail, en lui fournissant l'assise d'un syndicat national large et puissant. De son côté, le gouvernement améliore sa crédibilité auprès de la population en traitant ses fonctionnaires comme les autres travailleurs.

Pour la haute fonction publique, la création du Senior Executive Service (SES) prend place dès 1984 avec les premières réformes touchant les relations de travail et la gestion financière. L'objectif est de constituer un groupe de

management intégré, partageant les habiletés et les valeurs essentielles à l'atteinte des objectifs de la réforme et capable de les déployer à travers l'ensemble de la fonction publique⁽¹¹⁾.

Enfin, la prise de décision en matière de gestion du personnel est décentralisée depuis les agences centrales vers les agences opérationnelles, appuyant ainsi l'orientation des réformes en gestion financière.

Ce processus implique l'abolition du Conseil de la fonction publique (Public Service Board) et son remplacement par la Commission de la Fonction publique (Public Service Commission), plus petite et plus centrée sur les politiques. Au même moment, un Conseil consultatif de gestion (*Management Advisory Board*⁽¹²⁾) est mis sur pied pour conseiller le gouvernement et superviser le déroulement du programme de réformes. Le Conseil comprend des sous-ministres et des dirigeants d'agences centrales, ainsi que des représentants des syndicats et du secteur privé.

2.2 Le processus budgétaire

Immédiatement après le lancement du FMIP au début de 1984, le gouvernement publie en avril un second livre blanc⁽¹³⁾ énonçant les orientations de la réforme budgétaire :

- mettre au point de meilleures façons pour définir et établir les priorités du gouvernement ;
- se concentrer sur les objectifs des programmes en fonction des ressources utilisées ;
- élaborer et appliquer des techniques rigoureuses pour améliorer le rendement et utiliser plus efficacement les ressources ;
- établir des mécanismes qui garantissent l'examen régulier de l'efficacité et de l'efficience des programmes et qui fassent en sorte que l'on se serve de ces examens pour établir les priorités budgétaires⁽¹⁴⁾.

Pour concrétiser ces objectifs, on a :

- rationalisé le processus budgétaire en allouant aux ministères une somme globale, à l'intérieur de laquelle ils peuvent gérer avec flexibilité ;
- reflété clairement les coûts totaux de l'implantation des programmes en incluant les salaires du personnel et les frais généraux, pour bien faire le lien entre les ressources financières et les ressources en personnel ;
- favorisé la planification à moyen terme en permettant le transfert d'un pourcentage des fonds non dépensés d'une année financière à une autre ; ce pourcentage est ainsi passé de 3 à 6 % pour l'année financière 92-93⁽¹⁵⁾ ;

- introduit des pratiques commerciales et les frais à l'utilisateur, ainsi que des mécanismes d'imputabilité comme la publication des prévisions budgétaires, des processus de gestion utilisés et des résultats obtenus⁽¹⁶⁾.

Enfin, ces changements ont forcé les gestionnaires à acquérir ou développer de nouvelles habiletés en matière de stratégie, de gestion opérationnelle et de gestion de la performance.

2.3 L'appareil gouvernemental

Suite à sa réélection en 1987, le premier ministre Hawke réduit le nombre de ministères de 28 à 18 et met en place une structure à deux paliers : tout d'abord le Cabinet, composé des 18 ministres responsables des ministères regroupés⁽¹⁷⁾ et un deuxième palier qui regroupe les ministres subordonnés, non membres du Cabinet.

Cette restructuration vise l'efficacité et l'économie administratives, en plus d'assurer aux ministres un meilleur contrôle sur leurs ministères⁽¹⁸⁾. S'ajoutent à ce resserrement du Cabinet la suppression de 3 000 postes au sein de la fonction publique, ce qui correspond à 2 % du total et l'élimination de plus de 500 postes par la transformation du Conseil de la fonction publique en Commission⁽¹⁹⁾.

Par ailleurs, la décentralisation dans la gestion du personnel prend les voies suivantes :

- les ministères et organismes deviennent responsables de l'interprétation et de l'application des politiques et normes établies par les organismes centraux ; les employés obtiennent le droit d'appel devant le *Merit Protection and Review Agency* (Bureau de la protection et de l'examen du mérite) ;
- les sous-ministres acquièrent juridiction sur la création et la suppression de postes, sur la nomination, la reclassification, la promotion, la mutation, la déclassification des fonctionnaires, ainsi que sur les mesures disciplinaires ;
- à l'échelon local, les gestionnaires obtiennent un pouvoir plus étendu qu'antérieurement en matière de dépenses et de gestion du personnel, notamment pour les promotions⁽²⁰⁾.

De plus, le nouveau ministère des Services administratifs (*Department of Administrative Services-DAS*) reçoit mandat de mettre en œuvre une politique de facturation des services pour stimuler la concurrence et améliorer la qualité⁽²¹⁾.

Enfin, le gouvernement instaure en 1987-88 le *dividende d'efficacité* qui oblige les ministères à réduire leurs dépenses générales de 1,25 % chaque année. Prévues initialement pour 3 ans, cette mesure est prolongée jusqu'en 1993-1994.

3. Les résultats

En 1992, le *Management Advisory Board* confie à un groupe de travail spécial le mandat de procéder à une évaluation complète de ces 10 ans de réforme. En juillet 1993, le premier ministre présente le rapport intitulé *Building a Better Public Service*.

L'ampleur de l'évaluation est remarquable, voire unique selon certains, puisqu'elle repose sur un questionnaire adressé à plus de 10000 fonctionnaires comprenant des questions sur l'amélioration de la gestion, l'environnement au travail, la satisfaction au travail et les techniques administratives.

Globalement, l'évaluation conclut que :

- l'orientation des réformes est jugée correcte ;
- celles-ci sont bien acceptées et ont plusieurs effets positifs ;
- il reste encore à implanter ces réformes dans toute la fonction publique et à bien incorporer les nouvelles valeurs à la culture de l'ensemble de l'administration.

Selon les informations recueillies, l'appui aux réformes et leur compréhension sont plus accentués chez les membres du Senior Executive Service que chez le personnel de rang inférieur⁽²²⁾.

Par ailleurs, pour renforcer le lien entre l'amélioration de la performance individuelle et le service au gouvernement et au public et pour promouvoir ces concepts à travers la fonction publique, le MAB esquisse dans son rapport les stratégies suivantes :

- renforcer la performance ;
- accentuer le leadership ;
- conforter la culture de l'amélioration continue⁽²³⁾.

Enfin, le rapport recommande un nouveau cadre légal pour la fonction publique, ce à quoi le gouvernement répond favorablement en juin 1994 par la création d'un groupe de travail. Le groupe remet son rapport le 22 décembre suivant et le gouvernement le rend public le 16 janvier 1995. Les suites législatives sont à venir.

De son côté, Spencer Zifcak⁽²⁴⁾ note, sans remettre en cause la justesse de l'évaluation du MAB, que " si le processus de la planification corporative a donné des résultats probants, quoique limités, dans la gestion courante des secteurs opérationnels, il a cependant échoué comme technique visant à améliorer la stratégie politique et ministérielle ".

" Le problème de l'approche vint de la difficulté de concilier impératifs politiques et planification, même si la planification était toujours en lien logique avec les orientations gouvernementales ! En effet, l'approche présumait que les ministres voudraient et pourraient classer leurs priorités. Ce qui ne fut pas le cas ".

Il ajoute aussi que vouloir amener les ministres à planifier à long terme, alors qu'ils sont plongés dans l'enfer quotidien des enjeux politiques à court terme, relevait de la naïveté.

" En fait, le "corporate planning" a surtout été utile pour le management opérationnel⁽²⁵⁾".

Notons en terminant que l'effectif complet de la Fonction publique australienne a été ramené de 173 664 personnes en 1985 à 144 174 en 1994⁽²⁶⁾, soit une réduction de 17 % pour la décennie.

CONCLUSION

L'approche planifiée et du " pas-à-pas " adoptée par le gouvernement travailliste a permis à l'Australie d'implanter ces réformes majeures et d'obtenir des résultats qualifiés de probants en conservant un climat de paix sociale, grâce à une série d'ententes avec les syndicats⁽²⁷⁾. L'élection d'un gouvernement libéral en mars dernier laisse cependant présager des changements majeurs, compte tenu des thèmes abordés durant la campagne électorale.

Il faut noter tout d'abord une préférence affirmée pour la privatisation⁽²⁸⁾, comme en témoigne le programme électoral du nouveau gouvernement :

- Vendre le tiers de Telstra, la compagnie publique australienne de télécommunications.
- Compléter les privatisations de la :
 - Commonwealth Bank ;
 - DasFleet (la flotte de transport du ministère des services administratifs) ;
 - Corporation des aéroports fédéraux.
- Privatiser les organismes suivants :
 - Australian National Line (ANL) ;
 - Australian Industry Development Corporation (AIDC).

Le secteur des relations de travail devient prioritaire et, selon le nouveau gouvernement, " seul un système de relations de travail plus flexible augmentera la productivité, les salaires et les profits, tout en augmentant la création d'emplois⁽²⁹⁾". Ce système est fondé sur le libre choix pour l'individu d'appartenir à un syndicat et de négocier lui-même son contrat de travail ; l'accès aux

services d'un avocat spécialisé, nommé par le gouvernement, lui permettra, au besoin, de faire valoir ses droits. Ces principes appliqués au secteur privé prévaudront également pour le secteur public⁽³⁰⁾: liberté d'appartenir à un syndicat, etc.

Enfin, il faut relever les points suivants :

- réduction des coûts d'opération des ministères en ne comblant pas les postes disponibles par attrition, jusqu'à concurrence de 2 500 postes ;
- concentration des fonctions de conseil, de coordination et de supervision de la fonction publique dans une seule agence, plutôt que dans plusieurs ministères et agences ;
- encouragement à l'embauche de jeunes recrues par la détermination de quota à respecter ;
- abolition de la retraite obligatoire ;
- encouragement à la divulgation d'informations confidentielles dans l'intérêt public (whistleblowing) et protection pour ceux qui la pratiquent.

Notes

1 Les Libéraux obtenaient 75 sièges sur 148 à la Chambre des Représentants. ([retour au texte](#))

2 Notamment ceux du Royaume-Uni, de la Nouvelle-Zélande, des États-Unis et du Canada. ([retour au texte](#))

3 Il faut mentionner la *Royal Commission on Australian Government Administration* (Coombs Report), en 1976 et en 1982 la création par le gouvernement libéral Fraser du *Review of Commonwealth Administration* (Comité d'examen de l'Administration du Commonwealth-Australie), appelé Reid Review (ou Comité REID)

Également en 1982, l'étude du parti travailliste : *Labor and quality of Government* (Le parti travailliste et la qualité de gouvernement) qui deviendra le programme électoral de 1983. Les conclusions du rapport seront intégrées aux premières réformes.

Enfin, toujours en 1982, le rapport du *Parliamentary Joint Committee on Public Accounts* (Comité parlementaire mixte sur les comptes publics-rapport JCPA) intitulé " The Selection and Development of Senior Managers in the Commonwealth Public Service " (Recrutement et perfectionnement des cadres supérieurs au sein de la fonction publique australienne). On donnera suite à ses recommandations dans le cadre des réformes de 1984. ([retour au texte](#))

4 Particulièrement le rapport Coombs, dont l'importance réside principalement dans le diagnostic qu'il a posé sur les faiblesses administratives et sur les problèmes posés par la structure fortement hiérarchisée et centralisée de la fonction publique. ([retour au texte](#))

5 C'est l'examen de l'état d'avancement du FMIP dans la fonction publique. ([retour au texte](#))

6 La gestion de risque a été adoptée comme technique d'analyse afin de déterminer expressément le degré de risque jugé acceptable, en tenant compte des éléments négatifs comme la fraude ou l'erreur humaine, par opposition à la gestion publique traditionnelle qui pose en principe que l'on évite les risques, c'est-à-dire : aucun risque n'est acceptable. ([retour au texte](#))

7 Le " Service des cadres supérieurs " (SES) remplace la *Second Division*, composée de postes de gestionnaires, d'élaborateurs de politiques et de professionnels. La " première division " comprenait les postes d'administrateurs d'État et de sous-ministres. ([retour au texte](#))

8 En voici les principaux éléments séquentiels :

1. L'unité administrative identifie sa mission : ce pour quoi elle existe et ce qu'elle devrait faire.
2. Cette définition de fonctions amène un énoncé d'objectifs et de buts.
3. Ces objectifs sont situés dans l'environnement externe et interne de l'organisation. Ainsi, les contraintes et les occasions favorables de l'environnement externe sont identifiées et incorporées à l'analyse stratégique ; on fait de même pour les forces et faiblesses internes à l'organisation.
4. À partir de cette analyse, on identifie les moyens pour atteindre les objectifs de l'organisation et on élabore une stratégie pour amener l'organisation dans la direction choisie. La stratégie doit être efficace, efficiente et équitable.
5. On détermine les priorités du travail à accomplir ainsi que les cibles stratégiques et les standards de réalisation. Les officiers sont tenus personnellement responsables de la réalisation de résultats particuliers et on établit des standards minima de performance.
6. Les ressources sont allouées selon un modèle qui reflète les priorités stratégiques sur lesquelles il y a eu consensus.
7. Lorsque c'est possible, on définit des mesures de performance et on utilise les résultats pour donner de l'information rétroactive sur la réussite des plans.
8. On procède à une revue systématique des objectifs et des résultats pour éliminer les objectifs qui ne concordent plus avec l'orientation du projet ou qui sont hors de portée.
9. On reprend le processus de planification au début. ([retour au texte](#))

9 Cette mesure touchait environ 110 000 fonctionnaires principalement affectés au travail de bureau et avait comme conséquence première de les amener à effectuer un plus grand nombre de tâches dans le cadre du même emploi. ([retour au texte](#))

10 La pression s'est donc accrue sur les gestionnaires pour qu'ils développent de meilleures capacités de gestion, incluant la conduite de consultations et la négociation en relations de travail. ([retour au texte](#))

11 Selon le *Senate Standing Committee on Finance and Public Administration*, " il s'agissait de créer une équipe de cadres supérieurs plus unifiée et intégrée, mieux formée et plus orientée vers la création d'un sentiment d'appartenance tant à la grandeur de la fonction publique qu'au sein des ministères ". Les nominations et les promotions au sein du SES doivent être approuvées par le Commissaire de la Fonction publique, la mobilité est encouragée de même que le principe du mérite. S'ajoutent un système d'évaluation de la performance, un processus de traitement de l'inefficacité et une rémunération liée à la performance. En juin 1991, elle comprenait un peu moins de 1 % de l'ensemble de la fonction publique, soit 1735 personnes. ([retour au texte](#))

12 Ce " Conseil consultatif de gestion " est un comité interministériel. ([retour au texte](#))

13 Le premier livre blanc, publié en décembre 1983, s'intitulait *Reforming the Australian Public Service* et reprenait les conclusions de trois importantes études antérieures : Coombs, Reid et JCPA. ([retour au texte](#))

14 Ces mesures ont été arrêtées pour contrer la budgétisation par catégories détaillées de dépenses et pour éliminer la gestion financière fondée sur le respect des procédures. ([retour au texte](#))

15 Ce mécanisme de transfert vaut autant pour reporter des fonds non utilisés sur une année subséquente que pour emprunter sur un exercice à venir. Toute somme qui est empruntée doit être remboursée, généralement l'année suivante, avant qu'un autre emprunt puisse être autorisé. ([retour au texte](#))

16 Les rapports annuels, ainsi que les documents qui les accompagnent sur les dépenses et le rendement des programmes, sont les outils que les ministres utilisent pour répondre au Parlement et au public de l'efficacité des programmes dont ils sont responsables. On peut par ailleurs trouver des rapports d'évaluation en consultant le *Register of Published Evaluation Reports* au site : <http://www.nla.gov.au/finance/pubs/eval/start.html> ([retour au texte](#))

17 À titre d'exemple, ce regroupement de fonctions a donné le " Ministère de l'Éducation, de l'Emploi et de la Formation ". ([retour au texte](#))

18 La restructuration s'accompagnait d'autres mesures, telles :

- la nomination de conseillers politiques auprès des ministres pour leur assurer un meilleur contrôle sur l'administration de leurs ministères ;
- l'adoption de procédures plus souples pour la nomination et la révocation des sous-ministres. ([retour au texte](#))

19 Le Conseil de la fonction publique (Public Service Board), composé de 3 commissaires et d'un personnel de 780 personnes, a été remplacé par la Commission de la fonction publique (Public Service Commission) avec un seul commissaire et 158 employés permanents. ([retour au texte](#))

20 S'ajoutent à ces mesures :

- l'introduction de la " démocratie au travail " qui oblige les ministères à élaborer et mettre en application des plans d'action concernant : l'organisation du travail, la planification des ressources financières et humaines, la sécurité et la santé au travail, ainsi que l'introduction des nouvelles technologies ;
- le renforcement du principe du mérite ;
- l'instauration du travail à temps partiel permanent, avec avantages sociaux ;
- l'amélioration des activités de perfectionnement des gestionnaires. ([retour au texte](#))

21 L'imputation de frais aux utilisateurs (on finance ainsi l'utilisateur plutôt que le producteur de services) s'inscrivait dans le cadre des mesures de commercialisation prises pour transposer dans la fonction publique les méthodes de gestion utilisées dans le secteur privé, fondées sur les concepts de rentabilité et de concurrence. ([retour au texte](#))

22 Selon le sous-ministre des Finances, les changements d'ordre culturel (ce qu'il appelle " ces éléments du comportement non susceptibles de règles "), prennent plus de temps à perferuser à travers une organisation que les changements d'ordre structurel ou procédural. ([retour au texte](#))

23 Sur ces éléments, le rapport note les moyens suivants pour renforcer la performance :

- examiner de près les besoins du client et la qualité du service ;
- évaluer les réalisations ;

- récompenser la bonne performance à tous les niveaux (et gérer la performance inadéquate !);
- apprendre et bâtir sur les performances antérieures ;
- développer l'imputabilité.

Le rapport insiste également sur l'importance de l'évaluation systématique et de l'information de gestion pertinente.

Quant à l'amélioration du leadership, le rapport met l'accent, dans un contexte où le leadership est partagé entre les ministres, le MAB, les dirigeants d'agences autant centrales qu'opérationnelles, sur la responsabilité essentielle de ces dirigeants de gérer en fonction des résultats. Tout en soulignant le besoin de clarifier les rôles des agences centrales, le rapport indique les voies suivantes pour améliorer le leadership :

- l'articulation des orientations gouvernementales ;
- l'implantation d'une culture de réceptivité aux besoins du gouvernement et du client ;
- la prédication par l'exemple, particulièrement pour la diligence et l'intégrité ;
- l'amélioration de la communication et de la planification ;
- l'octroi d'une marge de manœuvre suffisante pour gérer selon les résultats ;
- la défense du Service face aux critiques injustifiées. ([retour au texte](#))

24 Spécialiste en analyse politique, M. Zifcak est docteur du *London School of Economics and Political Science* et professeur à la *Trobr University* à Melbourne. Il a oeuvré autant dans le secteur privé que dans le secteur public en Australie et a pu également observer de l'intérieur les réformes de Whitehall. Cette évaluation est tirée de son ouvrage *New Managerialism*. ([retour au texte](#))

25 " Le management par *corporate planning* est surtout efficace pour arriver à faire les choses à moindre coût; il l'est moins pour montrer comment les choses peuvent être mieux faites; de plus, il peut souvent être une barrière qui empêche de regarder systématiquement si les choses méritent même d'être faites ! " (Traduction libre). ([retour au texte](#))

26 OCDE, PUMA/PSM(95)1. ([retour au texte](#))

27 Les Travailleurs ont gardé le pays en dehors des grèves, grâce à une série d'ententes avec le mouvement syndical pour maintenir une croissance régulière et une faible inflation en échange d'un contrôle volontaire des salaires. Durant la dernière campagne électorale, les syndicats ont affirmé qu'une défaite des Travailleurs mettrait fin à ce contrôle. Cette menace s'est concrétisée après les élections lorsque les *Metal Workers* ont annoncé des demandes d'augmentation salariale de 15 % pour les deux prochaines années.

De plus, moins de 48 heures après l'élection de M. Howard, le secrétaire du Conseil australien des Syndicats ouvriers, M. Bill Kelty, a annoncé sa démission de la *Reserve Bank*, la Banque centrale. M. Kelty a expliqué que, dans le cadre des ententes convenues avec les Travailleurs, il était possible pour le mouvement syndical de supporter la politique de la Banque pour maintenir le taux d'inflation à 2-3 %. Mais avec l'abolition des ententes et l'accent mis sur les forces du marché en matière salariale, il ne pouvait plus être simultanément loyal à la Banque et aux syndicats. Le nouveau premier ministre Howard a répliqué qu'il avait le mandat clair et vigoureux de poursuivre ses réformes. Ces remarques ont été interprétées comme des déclarations de guerre. ([retour au texte](#))

28 On peut trouver le programme complet de privatisation (17 pages) au site suivant: <http://www.liberal.org.au/> ([retour au texte](#))

29 On peut trouver le programme complet pour les relations de travail (11 pages) au site suivant:
<http://www.liberal.org.au/> ([retour au texte](#))

30 On peut trouver le programme complet pour l'administration publique (11 pages) au site suivant: <http://www.liberal.org.au/> ([retour au texte](#))

Sources documentaires

Australia-Country Profile, *Economist Intelligence Unit*, 1994

Bureau du vérificateur général du Canada, *Recherche préliminaire sur la réforme de la fonction publique en Australie*, Équipe GRH, décembre 1992, non publié.

Cane Maureen, *Reform in The Australian Public Service- key processes and outcomes*, Annual Conference of the "International Association of Schools and Institutes of ADMINISTRATION, " The Public Servant in the Age of Transition ", Hong Kong, July 1994

Far Eastern Economic Review, April 11, 1996

Halligan John J., *Reforming the Australian Public Service*, Policy Options, April 1994

OCDE *Evolutions dans la gestion publique*, examen 1993, PUMA

OCDE *Evolutions dans la gestion publique*, mise à jour 1995, PUMA/PSM(95)1

The Economist, dernière élection australienne (19 mars 1996)

Zifcak Spencer, *New Managerialism*, -Administrative Reform in Whitehall and Canberra, Open University Press, Buckingham, 1994

Site sur le réseau Internet

[Gouvernement australien](#)

Annexe 1: Tableau comparatif

	Australie ¹	Canada ²	Québec ³
Démographie			
<i>Structure d'âge</i>			
Population (1995)	18 322	28 753	7 209
Taux de croissance	1,31	1,1	1,0

-moins de 15 ans	22,00	20,7	19,6
-15 à 65 ans	67	67,5	68,8
-65 ans et plus	11	11,8	11,4
<i>Croissance</i>			
Taux natalité (1000)	14,13	14,3	13,7
Taux immigration nette (1000)	6,33	7,34	5,71
Fécondité (indice synthét.)	1,82	1,81	1,72
Économie			
<i>Secteurs d'activité</i>			
Services	70,8	73,4	74,2
Industrie	23,8	22,2	22,2
Agriculture et pêcheries	5,3	4,4	3,6
<i>Administrations publiques</i>			
Dép. courantes (% PIB)	36,9	49,2	52,5
Emploi (% emploi total)	17,3	20,7	20,5
<i>Données de références</i>			
PIB/hab (\$ US courants)	15 963	19 001	17 079
Taux de chômage (%)	10,8	11,2	13,1
Dette publique (%/PIB) ¹	39,2	73,7 ⁵	55,26 ⁴
			Gouv.: 43,24
			Local: 12,02

(1) Pour l'Australie, les données sur la **démographie** et la **dette publique** (est. 1995) proviennent de: <http://beer.me.iastate.edu/was/cia/as.html>. Les autres données proviennent de *OCDE en quelques chiffres, 1995*.

(2) Les données sur le Canada (sauf pour la dette publique) proviennent de *OCDE en quelques chiffres, 1995*, sauf les données démographiques sur la *Croissance* qui proviennent de *Profil comparatif du Québec*, Aubert Ouellet, Observatoire de l'administration publique, édition 1995. Les données sont généralement de 1993.

(3) Les données sur le Québec proviennent de *Profil comparatif du Québec*, op. cit.

(4) Excluant la part de la dette fédérale.

(5) Budget Martin, mars 1996, estimés pour 1997-98.