



Observatoire de
l'administration
publique

ENAP

Télescope, septembre 2000, volume 7, numéro 3

La réforme britannique après 20 ans:

éléments de bilan

Christian Dufour

avec la collaboration de Michel Bellavance

1. Contexte

La réforme de l'administration publique britannique fut graduellement mise en œuvre dans les années qui ont suivi l'arrivée au pouvoir de la première ministre conservatrice Margaret Thatcher en 1979. Elle apparaît comme la réforme administrative qui a eu le plus d'influence dans le grand mouvement de changement qui s'est ensuivi dans le domaine, à des degrés divers, dans la plupart des pays du monde. Selon un sondage effectué en juillet 1997 par l'Observatoire de l'administration publique auprès de 111 experts de 29 pays, 98 % des répondants estimaient qu'il y avait effectivement eu réforme chez eux au cours des dix années antérieures⁽¹⁾.

La grande influence de ce que plusieurs n'ont pas craint de surnommer " la mère de toutes les réformes " est en partie attribuable au fait qu'elle a pris place au Royaume-Uni, un pays majeur au plan international, au confluent de l'Europe et de l'Amérique, longtemps le centre du plus grand empire colonial au monde. Le *Commonwealth* britannique perpétue encore aujourd'hui une partie de cette influence, comme le fait une langue anglaise très diffusée à travers le monde dans le contexte de la mondialisation. Le Royaume-Uni est aussi le modèle de nombreux gouvernements et administrations de type Westminster, dont le Canada et le Québec. Ce dernier se situe historiquement dans l'aire d'influence britannique en ce qui a trait à son droit public et à la base de son organisation administrative et étatique.

La réforme britannique doit aussi son influence, au Royaume-Uni et à l'étranger, à un certain nombre de caractéristiques qui lui sont propres. On pense à sa diversité – elle a affecté la plupart des secteurs de la vie britannique – à son intensité – elle fut marquée par une volonté de rupture avec le passé – et à sa continuité – elle continue encore sur le plan formel vingt ans plus tard. La réforme fut très influencée par la forte personnalité d'un personnage politique hors du commun, la première ministre conservatrice Margaret Thatcher. Leader charismatique clairement ancrée à droite, elle s'avéra systématiquement favorable aux méthodes et aux valeurs du secteur privé, adepte entre autres de la théorie dite des " choix publics "

Dès son arrivée au pouvoir, Mme Thatcher contesta radicalement une sociale-démocratie britannique qui avait perdu beaucoup de sa crédibilité au cours d'une décennie 70 ponctuée d'innombrables grèves perturbant les services publics les plus élémentaires, comme ce fut le cas pendant plusieurs mois pour le ramassage des ordures. Il est impossible de comprendre le succès de la réforme britannique si l'on fait abstraction de ce contexte d'un pays en décadence sur le plan économique et social, que l'Italie était en train de dépasser en ce qui a trait au PIB (produit intérieur brut) et dont le chancelier allemand de l'époque, Helmut Schmitt, ne craignit pas de dire qu'il fallait désormais le considérer comme un pays du Tiers-monde.

2. Les six phases de la réforme

La réforme britannique a affecté la plupart des secteurs de la vie au Royaume-Uni, amenant de multiples changements à la plupart des politiques publiques sur une période de plus de quinze ans, de l'élection de Mme Thatcher en 1979 à l'arrivée au pouvoir des travaillistes de M. Tony Blair en 1997. Le présent document se limite aux aspects plus proprement administratifs de ces changements sous la gouverne de la première ministre Thatcher et de son successeur conservateur de 1991, M. John Major, avec un regard sur l'action du premier ministre travailliste Tony Blair depuis trois ans.

2.1 La préparation

La réforme de l'administration publique au Royaume-Uni en tant que telle ne commence pas immédiatement avec l'arrivée au pouvoir de Mme Thatcher en 1979. Dans un premier temps, celle-ci lance plutôt un grand mouvement de privatisation, qui ira de la compagnie d'aviation nationale British Airways au traditionnel service des Postes – un relatif échec- en passant par un mastodonte comme British Telecom, que Mme Thatcher essaiera de transformer en succès de capitalisme populaire : 47 organismes employant plus de un million d'employés auront été ainsi privatisés en 1994. Des efforts importants sont également consacrés à la déréglementation dans le contexte d'une forte énergie idéologique qui allait clairement dans le sens de la réduction du rôle de l'État pour faire de la place au secteur privé. C'est ainsi que les effectifs globaux du secteur public britannique – y compris les secteurs de l'éducation et de la santé – passeront de 6,6 millions en 1979 à 4,4 millions en 1994, ceux de la fonction publique proprement dite passant de 705 000 à 533 000 durant la même période.

Dans la phase de préparation est constituée une petite unité administrative, l'*Efficiency Unit*, directement rattachée au bureau du premier ministre. Composée de trois chargés de missions en provenance du secteur privé et de trois autres en provenance du secteur public, dirigé par M. Derek Rayner, un entrepreneur britannique associé au grand magasin londonien Marks and Spencer, cette unité s'associera aux différents ministères et organismes pour superviser la réalisation de toute une série d'études, à partir desquelles sera

amorcée la réforme de l'administration publique britannique. On se situe au départ dans une optique assez sommaire de fin du gaspillage et de réduction des coûts.

2.2 La transition

Le gouvernement de Mme Thatcher en vient graduellement à une deuxième phase, que l'on peut qualifier de transition, davantage axée sur la réforme de l'administration publique proprement dite. Cette période fut dominée par l'adoption en 1983 du *Financial Management Initiative*, en vue non plus seulement de diminuer les coûts et d'éliminer le gaspillage mais aussi, de façon plus positive, d'améliorer l'efficacité de l'administration. On commence à appliquer alors certains principes qui ont été diffusés par la suite dans les diverses administrations publiques à travers le monde, sous l'appellation souvent de *Nouveau Management Public* :

- se doter d'objectifs clairs;
- bien définir les responsabilités respectives;
- évaluer les résultats;
- mesurer la satisfaction du client;
- donner de l'autonomie aux gestionnaires;
- évaluer le rendement des gestionnaires.

On s'attelle à la difficile tâche de transformer en profondeur cette vieille institution qu'est la fonction publique britannique, pour une bonne part encore une structure du XIX^e siècle sur le plan philosophique. Ce grand corps hiérarchique, dont on critiquait depuis longtemps la rigidité, avait fait l'objet de pas moins de sept grandes commissions d'enquête au cours de son histoire : depuis la Commission Northcote-Trevelyan en 1854 jusqu'au rapport Fulton de 1968 sous un gouvernement travailliste. L'on y attirait déjà l'attention sur l'importance de se doter d'objectifs clairs et de mesurer les résultats.

Cette période de transition est marquée par le début du développement d'indicateurs de performance adaptés au travail spécifique du secteur public. De façon plus fondamentale, on travaille aussi sur la distinction entre intrants (*inputs*), extrants (*outputs*) et résultats (*outcomes*). À cet égard, rappelons que l'une des principales caractéristiques des grandes réformes de l'administration publique ces dernières années fut de passer du contrôle traditionnel des intrants (salaires, immobilisation, frais de voyages, etc.), propre aux administrations de style Westminster, au contrôle des extrants (biens et services produits par l'administration) et des résultats (buts recherchés par les responsables politiques)⁽²⁾.

Le principe de la responsabilité ministérielle qui est au cœur des régimes de type Westminster exige que le ministre puisse répondre devant la Chambre de

l'utilisation des crédits publics que celle-ci lui a consentis, d'où le traditionnel accent qui est mis sur le contrôle des intrants.

2.3 Le cœur de la réforme

Ce n'est que plusieurs années après l'arrivée au pouvoir de Mme Thatcher que l'on en arrive à ce qui est généralement considéré comme le cœur de la réforme britannique. En application du rapport Ibbs de 1987 (*Improving Management in Government : The Next Steps*), résultat du travail de l'*Efficiency Unit*, la première ministre lance en 1988 l'opération dite *Next Steps*. Celle-ci se caractérise par la systématique séparation en entités administratives différentes, des unités responsables de la livraison de services, des unités responsables des autres fonctions, en particulier celles qui ont trait à l'élaboration de politiques, au contrôle et à l'évaluation. Dans le processus, on transformera en agences les unités administratives dont le mandat est de donner des services aux citoyens.

De façon révélatrice, le porteur administratif de la réforme *Next Steps*, dont la création des agences ne constituera que la première étape, est un haut fonctionnaire du Trésor, Sir Peter Kemp, incarnation de la graduelle récupération de la réforme par l'*Establishment* administratif britannique. La transformation en agences des unités administratives dont le travail – la production de biens et services – se rapprochait le plus de celui du secteur privé, permet de leur appliquer des concepts et des méthodes issus de ce dernier : autonomie de gestion, accent mis sur des résultats mesurables et quantifiables, individualisation et responsabilisation plus grande de la fonction publique.

Les agences britanniques continuent à faire partie de la fonction publique. Dans le document les créant, elles se voient assigner leur mission par leur ministre de tutelle, accompagnée d'objectifs opérationnels chiffrés. Elles rendent annuellement des comptes à ce ministre, au ministre des Finances et au premier ministre. Elles disposent d'enveloppes budgétaires sur une période de trois ans pour atteindre des objectifs d'économie et de productivité (faire les choses au meilleur coût), d'efficacité (bien faire les choses) et d'efficacité (faire les bonnes choses). Les résultats de l'action des agences sont publics, évalués globalement à tous les trois ans.

Notons qu'à la fin de 1998, alors que la création d'agences était à toutes fins utiles terminée, 76 % des employés de la fonction publique britannique travaillaient dans 138 agences d'une grande variété. L'agence est davantage un cadre commun, se caractérisant entre autres par une plus grande souplesse, qu'un modèle unique. Une importance considérable est accordée à la personnalité du directeur d'agence : recruté par concours souvent à l'extérieur de la fonction publique et disposant d'une autonomie considérable, c'est un entrepreneur que l'on veut individualisé. Sa rémunération est au moins en partie liée à sa performance, qui fait l'objet d'un contrat spécifique.

Si le document liant le ministre au directeur d'agence est d'esprit contractuel, il n'a pas force de loi. En conformité avec les principes du système de Westminster, le ministre reste légalement responsable de l'ensemble des opérations des agences de son secteur, ce qui n'ira pas sans causer certains problèmes d'application concrète au niveau de l'implication respective du ministre et du directeur d'agence.

2.4 Le complément de la réforme : les Chartes des citoyens

Au début des années 90, le remplacement de Mme Thatcher par le premier ministre conservateur John Major est marqué par un projet personnel du nouveau leader : la poursuite du programme *Next Steps* par la généralisation, à compter de juillet 1991, des Chartes des citoyens. Celles-ci mettent l'accent sur la qualité des services aux usagers des services publics, par opposition aux aspects financiers qui étaient privilégiés par le *Financial Management Initiative* et aux éléments structuraux au cœur de la création des agences. Largement médiatisées, bénéficiant d'un fort appui personnel du premier ministre Major, les Chartes des citoyens constituent un programme de dix ans visant à généraliser au niveau national, mais aussi au niveau local, l'adoption de documents axés sur trois grands principes :

- un engagement à consulter chaque client sur ses besoins et sa perception de la qualité des services ;
- l'établissement et la diffusion de normes qualitatives ;
- la mise en place de recours et de mécanismes de corrections.

Notons que l'impact des Chartes apparaît à un observateur comme Leslie Seidle comme positif, mais néanmoins modeste⁽³⁾ : les services sont plus courtois sans être toujours nécessairement de meilleure qualité.

2.5 Le débordement idéologique

De façon révélatrice, la réforme plus proprement conservatrice se termine un peu de la manière dont elle avait commencé, par un retour à un certain zèle idéologique de droite, illustré par la publication d'un Livre blanc intitulé *Competing for quality*. On y prévoit des tests de marchés systématiques et obligatoires pour vérifier s'il n'y a pas possibilité de sous-traitance pour les diverses activités de l'État.

Sont en particulier visés les services professionnels, juridiques, informatiques et immobiliers, de même que les activités liées à l'archivage. La mise en application d'un guide gouvernemental amène le lancement de plus de 650 appels d'offre en 30 mois. Notons que 68 % des soumissions furent remportées par les unités gouvernementales, ce pourcentage passant à 80 % en ce qui a trait aux unités locales.

On se heurte à une résistance des fonctionnaires à ce qui est perçu comme un manque de *fair play*, la persistance d'un préjugé anti-État, en dépit des efforts considérables des fonctionnaires pour s'adapter à la réforme et améliorer la performance de l'administration publique britannique. La résistance est telle que le gouvernement doit faire marche arrière : depuis 1994, les tests de marchés restent recommandés mais ne sont plus obligatoires.

2.6 La confirmation travailliste

Un des principaux éléments qui donne de la crédibilité à la réforme conservatrice de l'administration britannique est la décision du leader du parti travailliste, Tony Blair, qui devient premier ministre en 1997, de ne pas remettre en question les paramètres fondamentaux de la réforme.

Au contraire, le gouvernement Blair poursuit sans changements fondamentaux le programme *Next Steps* : par exemple, le programme de Chartes des citoyens est légèrement réorienté sous le nouveau nom de *Service First*. On constitue un échantillonnage (*People's Panel*) regroupant 5000 utilisateurs choisis au hasard au sein de la population britannique, que l'on consulte sur la qualité des services publics.

En matière de gestion des ressources humaines, le gouvernement travailliste rend public un Livre blanc sur la formation, en plus de mettre de l'avant une initiative intitulée *Investors in People*. On met sur pied un programme visant à améliorer la qualité des services aux personnes âgées (*Better Government for Older People*). On poursuit aussi les efforts pour augmenter les standards de performance dans la fonction publique en mettant en place un projet d'étalonnage du secteur public : à ce sujet, on utilise un modèle élaboré par le secteur privé (*Business Excellence Model*) pour évaluer la performance des agences exécutives.

En janvier 2000, le premier ministre Tony Blair rend public un plan d'action pour mieux coordonner horizontalement les activités de l'administration publique qui impliquent plus d'un ministère (*cross-cutting activities*), en les axant davantage sur les problèmes à régler et les services à donner. On prévoit des mesures dans six secteurs-clés pour améliorer l'élaboration des politiques et la gestion des services interministériels, entre autres, en permettant une nouvelle flexibilité budgétaire et en créant, au sein de la direction politique et administrative, une culture qui valorise ce genre d'activités.

Si les efforts travaillistes en ce qui a trait à la réforme de l'administration se situent dans la continuation de ce qui a été fait sous les conservateurs, le zèle idéologique de droite qui avait été à l'origine de la réforme n'est plus là. Pour les travaillistes de Tony Blair, les efforts depuis trois ans portent davantage sur des changements de nature constitutionnelle – à l'égard de l'Irlande du Nord, de l'Écosse, de la Chambre des Lords et de l'Union européenne – que sur de

nouvelles initiatives à l'égard de l'administration publique. Sur le plan des politiques sociales, M. Blair est le principal promoteur de l'approche qualifiée de " Troisième voie " pour renouveler l'approche sociale-démocrate traditionnelle, sans remettre en cause les changements fondamentaux de l'ère Thatcher.

3. Éléments d'évaluation

Il est possible de dégager un certain nombre d'éléments qui font consensus en ce qui a trait à une réforme dont les origines remontent maintenant à plus de 20 ans, qui a été examinée à trois reprises par des commissions parlementaires bi-partisanes et qui a fait l'objet d'innombrables articles de revues et de livres, pour être finalement confirmée pour l'essentiel par le nouveau gouvernement travailliste. Il est tout d'abord clair que l'influence de la réforme a été considérable au Royaume-Uni et à l'étranger, nettement plus que ne le laisse entendre l'appellation " réforme Thatcher ", du fait de la personnalité controversée de la première ministre qui en fut l'instigatrice.

La réforme britannique se caractérise tout d'abord par une forte énergie idéologique qui a été capable de faire bouger les choses, de changer une culture administrative d'une façon partiellement orientée, dans un deuxième temps, par la fonction publique elle-même. Le cœur de la réforme a constitué à transformer en agences individualisées et diversifiées la plus grande partie de la fonction publique britannique, celle qui a pour mandat de donner des services aux citoyens. Les directeurs de ces agences disposent d'une marge de manœuvre plus grande que les anciens sous-ministres en ce qui a trait à la gestion de leur organismes, y compris la gestion financière; en retour, ils doivent rendre des comptes plus précis en ce qui a trait aux biens et services fournis par l'agence.

Un des éléments à retenir est que l'accent est passé du contrôle traditionnel *a priori* des intrants par le ministre et les organismes centraux, au contrôle *a posteriori* des extrants, des biens et services fournis par les agences à la demande du ministre. En dépit de leur importance, les agences britanniques ne constituèrent qu'un élément d'une réforme plus globale de la fonction publique. L'arrivée en force des agences, au sein desquelles travaillent maintenant la majorité des fonctionnaires britanniques, fut en effet accompagnée de la mise en place de nouveaux concepts et valeurs de gestion par l'entremise du *Financial Management Initiative*, des Chartes des citoyens et du relâchement de certains contrôles centraux sur le plan administratif et financier.

La réforme bénéficia d'une tension créatrice entre sa mise en œuvre initiale, qui fut très directive, et la plus grande autonomie managériale qu'elle impliquait. Si les objectifs de qualité, les délais, la nature des standards furent au départ imposés d'en haut, la marge de manœuvre nouvelle que se virent octroyer les agences leur permit de corriger certaines erreurs initiales d'appréciation du pouvoir central. Dans la mesure où la réforme britannique s'est avérée un succès, celui-ci découle d'un dosage intelligent d'éléments de centralisation et de

décentralisation. Une autre conséquence positive de la création d'agences que l'on voulut diverses et individualisées, à l'image de leurs directeurs sortis de l'anonymat traditionnel des hauts-fonctionnaires, fut une plus grande motivation et stimulation de leurs employés.

L'une des forces de la réforme britannique fut de combiner des éléments de nature plus proprement financière et managériale (*Financial Management Initiative*) avec des changements de structures (*agences*), le tout complété par la généralisation des *Chartes aux citoyens* dans les différents secteurs. Ces dernières manifestaient une préoccupation au moins formelle pour la qualité des services au client, le concept politique de *citoyen* étant habilement réintroduit dans le processus.

Au passif, notons que le succès de la réforme a tenu pour une grande part au souvenir d'une situation britannique dramatiquement détériorée en 1979, à une énergie idéologique qui s'estompe de plus en plus à mesure que le temps passe. Un problème important est que les multiples indicateurs de performance et rapports indissociables de la réforme ont tendance à mettre davantage l'accent sur la quantité plutôt que sur la qualité, sur l'efficacité ou même la simple économie que sur l'efficacité, sur les extrants de nature technique plutôt que sur les résultats globaux à atteindre. Dans ce contexte, on peut raisonnablement craindre une bureaucratisation de la réforme et la montée d'un nouveau *Red Tape* centré sur les multiples rapports à produire.

Notes

¹ BORGÉAT Louis, DESRUISSEAU Anne, *Profil des réformes administratives à travers le monde*, Observatoire de l'administration publique, janvier 1998, p. 6. ([retour au texte](#))

² Par exemple, la baisse du taux de criminalité est un résultat dont est responsable politiquement le ministre devant la population, alors que le nombre de places en prison ou le rythme de patrouilles dans les rues sont des extrants produits par l'administration pour aider à atteindre ce résultat, à partir de crédits consentis par la Chambre. ([retour au texte](#))

³ SEIDLE Leslie, *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens*, IRPP, Montréal, 1995, p. 43. ([retour au texte](#))

Bibliographie

AUGER, Jacques. " La mesure de la performance dans le secteur public " *Coup d'oeil*, vol. 3, n° 1, Observatoire de l'administration publique, mai 1997.

BELLAVANCE, Michel. " Le nouveau management public et la culture administrative : le cas britannique ", *Source-ENAP*, vol. 15, n° 5, septembre-octobre 1997.

CABINET OFFICE (United Kingdom), *Next Step Briefing Note*, septembre 1998.

CABINET OFFICE (United Kingdom), *Next Step Briefing Note*, mars 1997.

CABINET OFFICE (United Kingdom), *Next Step Briefing Note*, octobre 1996.

COMMONWEALTH SECRETARIAT. *A profile of the Public Service of the United Kingdom*, The Public Service Country Profile Series : n° 2, 1995.

CHARIH, Mohamed, LANDRY Réjean. *La gestion publique sous le microscope*, Sainte-Foy, Presse de l'Université du Québec, 1997.

DESCHÊNES, Jean-Claude. *Les agences britanniques*, Montréal, IRPP/Choix, vol. 2, n° 3, février 1996.

DREYFUS, Françoise. *L'invention de la bureaucratie*, Paris, Éditions de la Découverte, 1999.

DUFOUR, Christian. *Notes de cours : atelier sur les grandes réformes de l'administration publique*, Montréal, ENP 7171, hiver 2000.

DUFOUR, Christian, GÉLINAS Jean. " La santé en Angleterre : la réforme conservatrice et le projet travailliste ", *Télescope*, vol. 5, n° 2, Observatoire de l'administration publique, décembre 1998.

PÂQUET, Roger. " Les réformes au Royaume-Uni ", *Télescope*, vol. 2, n° 3, Observatoire de l'administration publique, octobre 1995.

PÂQUET, Roger. " Le budget 1996 de la Grande-Bretagne ", *Coup d'oeil*, vol. 2, n° 2, Observatoire de l'administration publique, février 1996.

SAVOIE, Donald J. *Thatcher, Reagan, Mulroney : In Search of a New Bureaucracy*, Toronto, University of Toronto Press, 1994.

SEIDLE, Leslie. *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens*, Montréal, IRPP, 1995.

THATCHER, Margaret. *The Downing Street Years*, London, Harper Collins, 1993.

TROSA, Sylvie. *Moderniser l'administration. Comment font les autres*, Les Éditions d'Organisation 1995.

TROSA, Sylvie. *Quand l'État s'engage. La démarche contractuelle*, Les Éditions d'Organisation 1999.

École nationale d'administration publique, Québec