

Annexe 5

La Modernisation administrative aux Pays-Bas

par :

Koen NOMDEN
Chargé de recherche
Institut européen d'administration publique (IEAP)
Maastricht (NL)

Postbus 1229
NL – 6201 BE Maastricht
Tél. : +31.43.3296285
Fax :+31.43.3296296
e-mail: kno@eipa.nl

La modernisation administrative aux Pays-Bas

Koen Nomden, IEAP (NL)

Table des matières

1	<i>Introduction</i>	3
1.1	Le système politico-administratif de l'administration centrale	3
1.2	Un regard sur la modernisation à partir de trois études de cas	5
1.3	La check-list.....	6
2	<i>La normalisation des conditions de travail et des relations professionnelles</i>	9
2.1	Les relations professionnelles	9
2.2	La sécurité sociale et les pensions de retraite	12
2.3	La cogestion	14
2.4	Conclusion	15
3	<i>Le Service d'administration générale</i>	16
3.1	L'approche orientée vers le perfectionnement des cadres.....	18
3.2	Les perspectives d'avenir de l'ABD	20
3.3	Conclusion	21
4	<i>Les agences</i>	22
4.1	L'origine	22
4.1.1	La gestion financière.....	22
4.1.2	Les ministères clés.....	23
4.1.3	L'autonomisation.....	23
4.1.4	Les particularités des agences	24
4.2	Une gestion axée sur les résultats combinée avec une séparation entre conception et mise en oeuvre de la politique	24
4.2.1	Les règles de gestion différenciées	24
4.2.2	La décision relative à la création d'une agence.....	26
4.2.3	L'évaluation du modèle d'agence : le rapport « Verder met resultaat »	26
4.3	Evolutions futures	28
4.4	Conclusion	30
5	<i>Résumé</i>	30

1 Introduction

Les Pays-Bas sont un Etat unitaire décentralisé à trois niveaux de gouvernement : l'autorité centrale ou administration nationale (*rijksoverheid*), les provinces et les communes. Il n'existe ici aucun pouvoir comparable aux régions et communautés belges. Dans le cadre de cet exposé, nous nous limiterons autant que possible à l'administration nationale, car c'est le niveau qui présente le plus de similarités avec l'autorité fédérale en Belgique.

L'administration centrale néerlandaise se compose de 13 ministères. A la tête de chaque ministère se trouve un ministre, qui est responsable devant le parlement (*Tweede Kamer*) pour tous les dossiers traités dans ce même ministère. Le gouvernement actuellement en place compte 15 ministres, dont deux sont sans portefeuille. Concrètement, cela signifie qu'ils ne disposent pas d'un ministère propre ni d'un budget propre.

Du point de vue international, on peut dire que l'administration centrale néerlandaise est relativement petite. Dans l'ensemble, les 13 ministères occupent un peu plus de 100.000 agents (en équivalents plein temps). Les communes englobent, quant à elles, des effectifs beaucoup plus importants. La petitesse relative de l'administration néerlandaise s'explique notamment par l'organisation de ce que l'on appelle le secteur subventionné. Ce secteur couvre une multitude d'institutions telles que les hôpitaux. Dans de nombreux pays, ce secteur est rattaché à l'administration publique, mais ce n'est pas le cas aux Pays-Bas. Par ailleurs, il est à remarquer que bon nombre de personnes travaillent pour les organes administratifs autonomes (*Zelfstandige Bestuursorganen*), une dénomination commune pour désigner les organisations chargées de l'exécution de tâches publiques en dehors des ministères et dès lors libres de toute intervention ou responsabilité ministérielle directe.

1.1 Le système politico-administratif de l'administration centrale

Les ministères se caractérisent généralement par une structure hiérarchique. Selon le modèle traditionnel, un ministère est placé sous la direction d'un haut fonctionnaire, et est structuré en directions générales, qui sont elles-mêmes réparties en directions et ensuite divisées en sections. A la tête d'une direction générale se trouve un directeur général et à la tête d'une direction un directeur. En outre, il convient de distinguer également le modèle dit de conseil d'administration. Dans ce modèle, le secrétaire général forme avec ses directeurs généraux un conseil d'administration collégial, tandis que les directions générales sont supprimées¹. Le modèle de conseil d'administration est appliqué par cinq ministères.

Comparativement aux autres pays, les ministères néerlandais se distinguent par deux traits dominants. Le premier concerne la grande indépendance des ministères et l'égalité des ministres en droit constitutionnel. Dans la pratique, cette égalité s'est avérée possible dans la mesure où les gouvernements traditionnellement au pouvoir aux Pays-Bas sont des

¹ Mirko Noordegraaf, "Het bestuursraadmodel. Individualisering van structuren en postmoderne socialisatie", in: *Openbaar bestuur*, 6/7 juin/juillet 1995, pp.16-19.

gouvernements de coalition. En début de législature, la coalition établit un programme et fixe les priorités dans un accord gouvernemental².

Il n'existe pas de ministère particulier qui soit habilité à donner des ordres à d'autres ministères. Mais bien entendu, en fonction du sujet considéré, la principale responsabilité pour un domaine sectoriel spécifique relève d'un ministère déterminé. Ainsi le ministère de l'Intérieur (*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*³) est-il chargé de la coordination de la politique du personnel au sein de la fonction publique, et le ministère des Finances responsable de la coordination de la gestion financière. Par ailleurs, il est à remarquer que le ministère du ministre-président, à savoir le ministère des Affaires générales, est particulièrement restreint. Outre le bureau du secrétaire général, le ministre-président peut uniquement s'appuyer sur le soutien politique direct d'un bureau composé d'une dizaine de conseillers (*raadsadviseurs*).

Deuxième trait dominant, la neutralité relative du système de la fonction publique. Contrairement à des pays comme la Belgique, la France ou l'Espagne, les ministres ne disposent pas de collaborateurs personnels sous la forme d'un cabinet ministériel. Le plus haut fonctionnaire d'un ministère, le secrétaire général, représente le principal conseiller politique du ministre. Il est à noter également que les fonctionnaires au sommet de la hiérarchie ministérielle ne changent en principe pas de fonction à la suite d'un changement de gouvernement. Ainsi en est-il également du groupe de conseillers au sein du ministère des Affaires générales. Cela explique pourquoi la fonction publique est peu politisée. Toutefois, Rosenthal et Roborgh soulignent qu'à partir des années 70, la politisation de la société, comme conséquence du décloisonnement, pénètre jusque dans l'administration. Pour les fonctionnaires, l'appartenance à un parti qui était considérée jusque-là comme une entrave à la carrière était devenue un facteur positif pour l'avancement de la carrière. Les facteurs politiques jouent surtout un rôle en matière de recrutement et de mobilité vers le haut du personnel de rang supérieur⁴. Cependant, les nominations à caractère politique ne vont jamais sans poser de questions au sujet de la qualité.

L'un des risques associés au système néerlandais pourrait être que les fonctionnaires, de par les connaissances et les compétences qu'ils ont acquises au fil des ans, deviennent relativement puissants. C'est ce que le Roi décrit la fonction publique comme la « quatrième puissance »⁵.

En corrélation avec l'indépendance des ministres et des ministères, on constate une faiblesse relative du ministre-président. Le Premier ministre n'est qu'un *primus inter pares* et à ce titre n'est pas autorisé à donner des ordres aux autres ministres. Le ministre-président assure la responsabilité particulière de la coordination de la politique générale du gouvernement. Pour bien remplir ce rôle, il préside le Conseil des ministres au sein duquel sont traitées les

² *Kabinetformatie 1998*, Deuxième Chambre, session 1997–1998, 26 024, n°10.

³ Anciennement "Ministerie van Binnenlandse Zaken". Rebaptisé par décret royal du 3 août 1998.

⁴ Uriel Rosenthal and Renk Roborgh, *Administrative Reform in the Netherlands: Continuity and Change*, in: Joachim Jens Hesse and Theo A.J. Toonen (eds.), *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, Vol. I/1994, p. 361.

⁵ R. Crinice le Roy, *De vierde macht, een hernieuwde kennismaking*, derde herziene druk, 's-Gravenhage 1976, cité dans J.J.A. Thomassen, "Overheid en burger bij de uitvoering van overheidsbeleid", in: R.B. Andeweg, A. Hoogerwerf et J.J.A. Thomassen, *Politiek in Nederland*, Tweede druk, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn/Bruxelles, 1985, pp. 306-328.

questions ayant trait à la politique générale du gouvernement. Il s'agit, par exemple, de toutes les lois et des règlements d'administration publique (*algemene maatregelen van bestuur*), mais aussi des nominations des secrétaires généraux et des directeurs généraux notamment.

Le système de la fonction publique est un système ouvert, également appelé "système d'emploi"⁶. Quel que soit le niveau, les fonctionnaires sont recrutés sans qu'il y ait une procédure standard de concours sous forme orale ou écrite. Chaque section du ministère est directement responsable en matière de recrutement. Seule l'élaboration des conditions de travail se fait conjointement pour tous les ministères.

A côté des ministères, les Instances Supérieures de l'Etat (*Hoge Colleges van Staat*) occupent une place importante dans l'appareil de l'Etat néerlandais. Il s'agit du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes. Le Conseil d'Etat est l'organe consultatif suprême du gouvernement et en même temps l'une des juridictions compétentes en matière de droit administratif. Toutes les propositions de lois et de règlements d'administration publique (règlements prévus par la loi) doivent être soumises à l'avis du Conseil d'Etat avant d'être présentées à la Deuxième Chambre (*Tweede Kamer*). Le Conseil d'Etat est un organe autonome doté d'une administration comprenant quelque 400 personnes. Le Conseil compte tout au plus 28 membres nommés à vie par arrêté royal. La Cour des comptes a pour tâche de contrôler les recettes et les dépenses publiques. Elle comprend trois membres qui sont nommés à vie par arrêté royal sur la base d'une proposition de trois candidats faite par la Deuxième Chambre. La Cour des comptes est complètement indépendante et dispose d'un personnel de près de 300 effectifs.

1.2 Un regard sur la modernisation à partir de trois études de cas

La modernisation de l'administration publique aux Pays-Bas constitue le point focal de cette étude. Depuis le début des années 80, l'administration néerlandaise a subi un certain nombre de bouleversements majeurs. Ces changements ont eu lieu à la fois au niveau de l'administration centrale et au niveau décentralisé (en particulier à l'échelle des communes). Il est à remarquer que ces changements ne s'inscrivaient pas dans un plan global mais étaient davantage le fruit d'efforts menés sur plusieurs fronts qui, ensemble, ont concouru au développement d'une administration plus moderne, plus efficace et efficiente.

Dans le cadre de ce rapport nous avons choisi d'étudier la modernisation à l'aide de trois études de cas portant sur des réformes concrètes qui ont vu le jour. Les idées et projets entamés qui n'ont pas été menés à terme ne seront pas traités dans ce cadre. Les trois études de cas portent sur :

1. La « normalisation » des relations professionnelles et des conditions de travail dans l'administration ;

⁶ A. Auer, C. Demmke et R. Polet, *La Fonction publique dans l'Europe des Quinze: Réalités et Perspectives*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1996.

2. La formation du Service d'administration générale (*Algemene Bestuursdienst*) ;
3. La création d'agences.

Les trois cas concrets de modernisation qui nous occupent ici remontent aux années 90. En effet, l'un des volets de la normalisation, la sectorisation de l'élaboration des conditions de travail, a été introduit en 1993, la première agence a été créée en 1994 et le Service d'administration générale a été institué en 1995. Notons que dans ces trois exemples le processus de modernisation n'est pas encore achevé et que de nouveaux développements sont toujours en cours.

1.3 La check-list

Dans chaque cas nous appliquerons une liste distinguant trois catégories d'éléments ou facteurs pertinents pour la modernisation administrative. Ces trois catégories d'éléments désignent les facteurs contextuels, les ressources mobilisables pour la modernisation ainsi que les techniques et domaines de modernisation. Ce chapitre traitera plus spécialement des facteurs contextuels, car ces derniers sont d'une importance relativement grande pour les trois cas considérés. En effet, ils touchent aux aspects fondamentaux du système politico-administratif. Quant aux autres éléments, ils seront explicitement abordés dans la conclusion des chapitres consacrés aux trois études de cas.

Les différents facteurs contextuels sont :

- culture managériale
- potentiel de recherche
- relation entre le monde politique et la haute administration
- relation entre l'administration et le système juridique
- facteurs de déclenchement d'actions de modernisation
- conflit entre cultures dominantes
- système de décision politique

On entend par ressources mobilisables pour la modernisation :

- Instruments de gestion de l'information
- Planification de politique
- Instruments de mise en œuvre
- Coordination
- Déréglementation
- Mesure de la performance
- Capacité d'évaluation
- Mécanismes de renvoi

Enfin, les techniques et domaines de modernisation sont:

- Changement de culture administrative
- Management budgétaire et financier
- Gestion des ressources humaines
- Gestion de l'information et de la communication
- Techniques d'organisation et de gestion

Les Pays-Bas peuvent être considérés comme un Etat néo-corporatiste où les décisions politiques sont prises après de nombreuses concertations au sein du gouvernement de coalition et où l'apport des groupes d'intérêt a toujours été important⁷. Concrètement, ce système se traduit, entre autres, par la consultation jusqu'il y a peu obligatoire du Conseil économique et social sur toutes les questions socio-économiques. Par ailleurs, rappelons que le Parlement a un rôle relativement important à jouer.

En ce qui concerne la relation entre l'administration et le pouvoir judiciaire, il convient d'observer que les nominations des juges sont complètement apolitiques, ce qui explique peut-être pourquoi ce thème ne fait que rarement l'objet du débat politique et académique.

Il existe un potentiel de recherche sur les politiques publiques. On peut grosso modo distinguer six enceintes différentes où sont effectuées une recherche et une analyse concernant l'action publique :

1. Les organismes consultatifs (*adviesraden*) des ministères; depuis l'introduction du nouveau système de consultation, chaque ministère possède son propre organisme consultatif externe. Par le passé, il existait une foule d'organismes consultatifs mais leur indépendance était limitée par le fait qu'ils comptaient également en leur sein des représentants de groupes d'intérêt. Il convient de mentionner tout particulièrement le Conseil scientifique de la politique gouvernementale (*Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid - WRR*), le véritable centre de réflexion du gouvernement. Le WRR s'occupe davantage de la recherche et de la collecte d'informations que de missions de conseil à proprement parler. Les membres du WRR regroupent surtout des professeurs, tandis que le WRR fait également appel à des experts universitaires externes.
2. Les bureaux du plan. Il s'agit du Bureau central du Plan (*Centraal Planbureau*), essentiellement chargé des prévisions macro-économiques, du Service gouvernemental pour l'aménagement du territoire (*Rijksplanologische Dienst*), dont les travaux se concentrent sur la recherche dans le domaine de l'aménagement du territoire, et enfin du Bureau du Plan social et culturel (*Sociaal-Cultureel Planbureau*), qui réalise toute une série de rapports sur les aspects sociaux et culturels de la société néerlandaise. Ces trois bureaux représentent une précieuse source d'information pour le gouvernement lors de l'élaboration de sa politique.
3. La Cour des comptes contrôle la légitimité des recettes et dépenses publiques. Par ailleurs, elle mène également un large éventail d'études spécifiques dont l'objet principal n'est pas la légitimité de l'action publique, mais plutôt son efficacité et son efficience. De nombreux rapports de la Cour des comptes ont ainsi donné lieu à des modifications des politiques publiques. Généralement, la Cour des comptes entreprend une étude de sa propre initiative. En fait, les études de la Cour des comptes revêtent souvent le caractère d'évaluations des politiques publiques.
4. Les ministères. Au sein des ministères mêmes, on procède également à des évaluations des politiques publiques. En règle générale, lorsqu'elles concernent plusieurs ministères,

⁷ I. Scholten, "Corporatism and the Neo-liberal Backlash in the Netherlands", in I. Scholten (ed.), *Political Stability and Neo-corporatism*, Sage, Londres, 1987.

les études sont réalisées au niveau interministériel et c'est le ministère de coordination dans le domaine en question qui assure la présidence et/ou le secrétariat.

5. Les commissions (externes). Il s'agit, par exemple, de la Commission Van Veen qui a présenté en 1971 un rapport sur la coordination interministérielle, à la suite duquel a été mise en place une structure de sous-conseils et de commissions ministérielles ainsi que de commissions administratives préparatoires « *ambtelijke voorportalen* »⁸ ; ou encore de la Commission Vonhoff (voir infra) qui avait pour mission d'examiner la structure principale des services publics centraux. Citons également la Commission Deetman⁹, sous la présidence du président du Parlement, centrée sur le renouveau administratif. Cette commission a institué un certain nombre d'autres commissions, dont la Commission Scheltema sur la responsabilité ministérielle¹⁰ et la Commission Wiegel qui a présenté un rapport sur les ministères clés (voir infra).
6. Les universités. Le développement de l'administration publique comme discipline à part entière, distincte des études purement juridiques et de sciences politiques, a également amené les universités à intensifier leur recherche sur l'action publique. Par exemple, les études d'administration publique à l'Université de Twente (à partir de 1976) et dans les Universités de Rotterdam et de Leiden (1984). Les programmes de recherche des universités ont également mis en branle des mécanismes de réflexion notamment dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques et mis l'accent sur la dimension d'économie d'entreprise des finances publiques. Des experts universitaires ont également été engagés dans des commissions externes.

Parmi les facteurs généraux ayant contribué à cette évolution, le plus important est sans nul doute la nécessité de faire des économies. Au début des années 80, les dépenses publiques avaient grimpé de manière spectaculaire. Le déficit budgétaire était particulièrement élevé et la part du secteur public dans l'économie globale était considérable. Cette situation a déclenché une volonté de changement: évolution vers une action publique plus efficace et efficiente, *more value for money*, interrogations sur ce que l'administration doit et ne doit pas faire, taille de la fonction publique, réglementation par l'administration, assainissement du régime de sécurité sociale, etc. Les trois cas qui nous occupent ici sont tous liés, d'une manière ou d'une autre, au paysage financier qui prédominait dans l'administration au début des années quatre-vingt.

La vague de modernisation impulsée par le contexte budgétaire a également transformé la culture administrative, désormais bien plus axée sur la gestion que l'administration. L'égalité en droit et la sécurité juridique des citoyens sont complétées par l'exigence d'une action publique efficace et efficiente. Cependant, la question de savoir si la culture managériale n'entre pas en conflit avec la culture juridique et administrative n'est pas évidente.

⁸ Rapport de la commission interministérielle sur la répartition des tâches et la coordination, 's-Gravenhage, 1971.

⁹ Commission spéciale sur les questions administratives (Commissie Deetman), *Eindrapportage*, Staatskundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, Deuxième Chambre, session 1990-1991, 21427, n°3.

¹⁰ Rapport de la commission externe sur la responsabilité ministérielle (Commission Scheltema), *Steekhoudend ministerschap, betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*, Deuxième Chambre, session 1992-1993, 21427, n°40 et 41.

2 La normalisation des conditions de travail et des relations professionnelles

Dans le domaine des conditions de travail, l'on observe plusieurs phénomènes étroitement liés qui sont également considérés comme faisant partie de la normalisation. La normalisation consiste à rapprocher autant que possible les relations professionnelles existant entre les fonctionnaires et l'administration d'une part, et les relations professionnelles entre les travailleurs et les employeurs du secteur marchand d'autre part. Dans le même sens, il est à remarquer que les conditions de travail applicables aux fonctionnaires montrent de plus en plus de similitudes avec celles des travailleurs du secteur marchand.

L'ensemble du processus de normalisation repose sur trois composantes, à savoir:

1. La réforme des relations professionnelles dans l'administration, qui met en évidence le rôle de plus en plus important de l'élément « négociation » entre les syndicats de fonctionnaires d'une part et l'administration comme employeur d'autre part, lorsqu'il est question d'introduire des modifications dans les conditions de travail des fonctionnaires (telles que les augmentations de salaire).
2. L'intégration progressive des fonctionnaires dans le régime de sécurité sociale et de retraite applicable au secteur marchand.
3. L'application des mêmes règles de cogestion pour les organisations publiques que celles du secteur marchand.

2.1 Les relations professionnelles

Lorsque l'on parle de l'évolution des relations professionnelles dans l'administration néerlandaise, deux notions viennent à l'esprit: « exigence d'accord » et « sectorisation ». La transformation des relations professionnelles désormais calquées sur celles du secteur marchand s'est opérée en plusieurs phases successives, sans pour autant suivre un plan détaillé qui aurait été conçu au préalable.

Le développement de la structure actuelle des relations professionnelles a effectivement débuté avec la création de la Commission Toxopeus II en 1979 qui avait été chargée d'examiner les conséquences de la ratification de la Charte sociale européenne et de présenter un règlement définitif pour la concertation entre le gouvernement et les syndicats de fonctionnaires. En vue de respecter les conditions prévues à l'article 6, paragraphe quatre, de la Charte concernant le droit d'action collective, il fut décidé d'instituer la Commission de consultation et d'arbitrage en 1984¹¹.

Sur le modèle de la Commission Toxopeus II, la Commission centrale chargée de la concertation organisée pour les questions relatives aux fonctionnaires (*Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken - CGOA*) décida de s'intéresser également

¹¹ Article 110b et suiv. du Statut général des fonctionnaires de l'Etat.

à l'appareil de concertation¹². L'obligation de concertation est établie par la Loi sur les fonctionnaires depuis mars 1967. En substance, l'ancien système de concertation reposait sur deux règles en vertu desquelles le ministre de l'Intérieur arrêtait unilatéralement les conditions de travail ainsi que les amendements qui y étaient apportés, mais il fallait ensuite procéder à une concertation – ni plus ni moins - avec la CGOA.

La fameuse politique des salaires (*trendbeleid*), qui fut abolie en 1983, a également servi de catalyseur important pour les syndicats de fonctionnaires dans leurs efforts en vue d'obtenir l'exigence d'accord. A l'époque où cette politique était en place, l'évolution des salaires des fonctionnaires dépendait directement des négociations collectives des conditions de travail dans un certain nombre de secteurs importants et/ou d'entreprises. Cependant, comme conséquence de la politique d'austérité, le gouvernement décida en 1984 de réduire les salaires bruts des fonctionnaires de 3 pour cent, et ce malgré les grèves. Les syndicats de fonctionnaires durent se résigner à accepter ces mesures d'austérité, mais campèrent sur leur position qu'un droit à la concertation était, dans ces circonstances, insuffisant pour défendre comme il se doit les intérêts de leurs membres¹³. Suite à l'abolition de la politique des salaires, la situation devint inacceptable pour les syndicats de fonctionnaires. L'évolution des salaires des fonctionnaires était séparée de celle du secteur marchand, mais il n'existait aucune possibilité de négocier réellement avec le gouvernement puisque le ministre de l'Intérieur prenait toujours des décisions unilatérales, voire discrétionnaires depuis l'abolition de la politique des salaires, sur les conditions de travail des fonctionnaires.

Toute cette évolution a conduit à la signature d'un protocole¹⁴ en 1989 stipulant que la fixation de règles contenant des droits ou obligations pour les fonctionnaires ne peut avoir lieu qu'avec l'approbation de la CGOA ; en cas de divergence d'opinion entre le gouvernement et les syndicats de fonctionnaires, c'est la Commission de consultation et d'arbitrage qui est chargée d'arbitrer. Depuis 1989, on peut dès lors parler de cadre bilatéral en matière de définition des conditions de travail, qui vient remplacer l'ancienne structure unilatérale. Toutefois, il n'est pas encore question de convention collective au sens utilisé dans le secteur marchand, car le gouvernement s'appuie sur le résultat des négociations pour régler le statut par une disposition générale contraignante.

Il s'en suivit un autre développement en 1993 au moment où les négociations au sein de l'administration furent décentralisées en huit secteurs différents. Ces secteurs couvrent : le personnel civil de l'Etat, le pouvoir judiciaire, la police, la défense, l'enseignement, les provinces, les communes et les waterings (*waterschappen*). Seules les questions relatives aux pensions de retraite et à la sécurité sociale sont encore négociées au niveau central. On entend par secteur du personnel civil de l'Etat les fonctionnaires des ministères, à l'exception du ministère de la Défense, ainsi que les fonctionnaires de la Première et de la Deuxième Chambre, des Instances Supérieures de l'Etat, du Médiateur national et du personnel d'appui du pouvoir judiciaire.

Cette sectorisation a pu s'opérer grâce à la signature de l'accord dit « *ABP-Convenant* » en février 1993 entre l'employeur et les syndicats de fonctionnaires. En fait, ces derniers n'étaient disposés à accepter l'introduction du modèle sectoriel qu'après accord sur la « privatisation » de la Caisse générale des pensions civiles de la fonction publique (*Algemeen*

¹² M.G. Rood, "Over ontwikkelingen in het ambtenarenrecht en hun grenzen", in: *Openbaar bestuur* 1993a n° 7/7, pp. 16-21.

¹³ C.J. Loonstra, *Sociaal recht*, Wolters-Noordhoff, Groningen 1995, p. 221.

¹⁴ Protocole pour l'essai de la concertation sur les conditions de travail 1989.

Burgerlijk Pensioenfonds - ABP)¹⁵. Tout comme l'exigence d'accord en 1989, la décentralisation fut réglée par la signature de protocoles sur la sectorisation en 1993 et 1994.

Le modèle sectoriel poursuit les objectifs suivants¹⁶ :

- Permettre la différenciation des conditions de travail par secteur
- Renforcer le rôle d'employeur des employeurs publics
- Instaurer des relations plus équilibrées entre les partenaires sociaux dans le secteur public
- Maintenir une coordination suffisante entre les différents secteurs et en leur sein.

L'apparition du modèle sectoriel s'est accompagnée de la restructuration du système de négociations. Trois niveaux se superposent dans la nouvelle structure¹⁷. Les dossiers d'intérêt général sont traités au niveau central. Les négociations effectives sur les conditions de travail se déroulent au niveau des secteurs et, dans un seul cas, au niveau du sous-secteur. Enfin, l'interprétation plus précise des conditions de travail a lieu au niveau des organisations mêmes. Notons que les deux premiers niveaux disposent de structures propres.

A l'échelon central, il convient de mentionner plus particulièrement le Conseil pour la gestion des personnels de la fonction publique (*Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid – ROP*), où sont menées les négociations entre les employeurs publics et les syndicats de fonctionnaires sur les affaires d'intérêt commun pour les différents secteurs. Le ROP est un organe bipartite et possède un président indépendant¹⁸. Anticipant sur le processus de décentralisation, les employeurs ont créé l'Association des employeurs du secteur public (*Verbond Sectorwerkgevers Overheid - VSO*). Pour les communes, les provinces et les waterings, ce sont l'Association des Communes Néerlandaises, la Concertation interprovinciale et l'Union des Waterings qui exercent la fonction d'employeur. Dans les secteurs « personnel civil de l'Etat » et « police », cette fonction est assurée par le ministre de l'Intérieur. Pour le pouvoir judiciaire, la défense et l'enseignement, ce sont respectivement les ministres de la Justice, de la Défense, de l'Enseignement, de la Culture et des Sciences. Les employeurs des huit secteurs se réunissent au sein du VSO en vue d'arriver à un accord sur les conditions de travail.

Au niveau sectoriel, il existe un organe spécial pour l'administration centrale qui est chargé de l'élaboration des conditions de travail: le *Sectoroverleg Rijk* (SOR). C'est là que sont traitées les questions d'intérêt général relatives au statut des fonctionnaires employés dans le secteur « Personnel civil de l'Etat » .

Le SOR vient également de reprendre les fonctions qui relevaient il y a peu de temps encore du CGOA concernant les négociations en matière de pensions. En effet, depuis la fameuse « privatisation » de l'ABP, il n'était plus nécessaire de négocier ces questions collectivement pour tous les secteurs. Pour cette raison, en vertu d'une décision datant du 13 janvier 1997, le CGOA fut supprimé tandis que ses tâches concernant l'administration centrale furent confiées au SOR.

¹⁵ L'ABP est le fonds de pension qui se charge du paiement des pensions de retraite des fonctionnaires.

¹⁶ *Trendnota Arbeidszaken Overheid*, 1997, pp. 29/30.

¹⁷ *Verbond Sectorwerkgevers Overheid, Jaarverslag VSO 1997*, Den Haag, août 1998.

¹⁸ Voir Ministère de l'Intérieur, *Het sectorenmodel: Differentiatie van de arbeidsvoorwaarden bij de overheid*, 's-Gravenhage, avril 1993.

En ce qui concerne les négociations pour le secteur « Personnel civil de l'Etat », les règles sont définies dans le Statut général des fonctionnaires de l'Etat (*Algemeen Rijksambtenarenreglement -ARAR*). Dans ce cas, c'est le ministre de l'Intérieur qui remplit la fonction d'employeur. Du côté des travailleurs, l'ARAR cite nommément la participation de quatre syndicats de fonctionnaires¹⁹.

Au sein de la commission sectorielle « Personnel civil de l'Etat », un accord est atteint lorsque trois des quatre syndicats de fonctionnaires approuvent une proposition. En cas de partage des voix sur la proposition, c'est-à-dire lorsque deux syndicats sont pour et les deux autres sont contre, la voix du ministre de l'Intérieur est prépondérante. Dans la commission sectorielle, chaque syndicat de fonctionnaires jouit d'une seule voix, quelle que soit sa taille. Ainsi, les deux syndicats de moindre importance peuvent, avec le soutien du ministre, s'imposer face aux deux plus grands syndicats. Cette situation est quelque peu surprenante lorsqu'on sait qu'un des syndicats est de loin le plus important : la Centrale générale des personnels de la fonction publique (*Algemene Centrale van Overheidspersoneel - ACOP*).

En définitive, on peut en déduire que la formation des conditions de travail dans l'administration s'aligne de plus en plus sur les pratiques du secteur marchand. Il existe un mécanisme de concertation décentralisé par secteur, complété par des accords et une coordination au niveau central. Néanmoins, on ne peut pas parler de convention collective mais d'un résultat de négociations qui est transposé dans une disposition générale contraignante. Et en dépit du fait que l'administration joue le rôle d'employeur dans les négociations avec les syndicats, elle reste par définition un employeur très particulier de par ses diverses responsabilités vis-à-vis de la société tout entière.

Dans le même sens, il est à remarquer que les agents employés dans l'administration restent toujours des fonctionnaires, engagés sur la base d'une nomination publique (unilatérale) et en cas de litige entre un fonctionnaire et l'administration, c'est le juge administratif qui est compétent. Il est certes question de la suppression du statut de fonctionnaire, mais ce thème en est toujours au stade des discussions. A cet égard, Rood²⁰ a envisagé la possibilité d'un contrat de travail spécifique pour les fonctionnaires, qui se différencie de celui des autres travailleurs.

2.2 La sécurité sociale et les pensions de retraite

L'un des volets de la normalisation des conditions de travail des fonctionnaires concerne le passage d'un organe de droit public à une fondation de droit privé (d'où la privatisation) de la Caisse générale des pensions civiles de la fonction publique (ABP). Cette évolution s'est accompagnée de l'abolition de la loi sur l'ABP le 1^{er} janvier 1996. A compter de cette année, l'ABP est devenu un fonds de pension au sens de la loi sur les fonds d'épargne et de pension, laquelle englobe également tous les autres fonds de pension des travailleurs dans le secteur marchand. Ainsi, la fixation des droits à pension et des cotisations pour les fonctionnaires est réglée comme pour les autres travailleurs. Jusqu'en l'an 2001, les pensions de retraite des

¹⁹ Il s'agit des syndicats suivants: de Algemene Centrale van Overheidspersoneel; de Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijspersoneel; het Ambtenarencentrum; de Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen bij Overheid en Onderwijs, Bedrijven en Instellingen.

²⁰ M.G. Rood, "Over ontwikkelingen in het ambtenarenrecht en hun grenzen", *Openbaar bestuur* 1993b, n° 8, pp. 16-21.

fonctionnaires sont encore obligatoirement couvertes par l'ABP, mais après cette date chaque secteur pourra les transférer vers un autre fonds de pension.

Pour ce qui est de la sécurité sociale, la normalisation prévoit que le personnel de la fonction publique bénéficie de la même couverture que les autres travailleurs en cas de licenciement, maladie ou incapacité de travail. Les dispositions particulières pour les fonctionnaires dans ce domaine sont dès lors remplacées par les règlements applicables aux travailleurs. A cet effet, une loi spéciale (*Wet Overheidspersoneel Onder de Werknemersverzekeringen - OOW*) a été adoptée.

En règle générale, les régimes de sécurité sociale comportent une panoplie de règles très complexes. Pour les besoins de la présente étude, plutôt que de s'attacher à l'examen des règles détaillées, nous nous efforcerons de voir quelle est la finalité précise de l'OOW. Les principales dispositions de sécurité sociale dont il est question ici sont la Loi sur l'assurance-incapacité de travail (*Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering - WAO*), la Loi sur l'assurance-maladie (*Ziektewet - ZW*), et la Loi sur l'assurance-chômage (*Werkloosheidswet - WW*). L'OOW prévoit certaines dispositions afin d'appliquer progressivement aux fonctionnaires les règles de sécurité sociale en vigueur pour les travailleurs, et ce à partir du 1^{er} janvier 1998.

Cette mise en application n'intervient dès lors que bien après la décision initiale du Conseil des ministres du 2 juillet 1993 d'intégrer le personnel de la fonction publique dans les assurances applicables aux travailleurs à partir du 1^{er} janvier 1996²¹. Tout cela s'explique par les difficultés rencontrées dans la phase de financement et d'application de ces assurances au personnel de la fonction publique. Par ailleurs, les syndicats de fonctionnaires avaient posé comme condition au sein de la CGOA que les dispositions matérielles de l'OOW ne devaient modifier en rien le niveau total des droits et obligations au regard de la situation actuelle.²²

Le 1^{er} janvier 1998, la WAO est entrée officiellement en vigueur pour tous les fonctionnaires, alors que depuis le 1^{er} janvier 1996 les règles WAO étaient déjà appliquées dans la pratique. Plus précisément, cela signifie que les fonctionnaires recevaient une indemnité en cas d'incapacité de travail qui était similaire à l'indemnité WAO dans le secteur marchand en termes de procédure, montant et durée.²³

Cependant, pour ce qui est de l'application concrète de la Loi sur l'assurance-maladie et de la Loi sur l'assurance-chômage, il subsiste un certain flou. Après avoir envisagé de nombreuses dates possibles pour l'entrée en vigueur et connu des situations d'application combinée et séparée des deux lois pour le personnel de la fonction publique, il a été décidé dans l'accord gouvernemental du nouveau gouvernement Kok que l'application de la OOW devait avoir lieu au plus tard le 1^{er} janvier 2001²⁴.

²¹ Voir lettre du ministre de l'Intérieur à la Deuxième Chambre en date du 15 juillet 1993, Deuxième Chambre, session 1992/93, 22800 VII, n° 44.

²² *Staatscourant* 1994, 177.

²³ Voir article 32 et suiv. de la Loi sur la privatisation de l'ABP, ainsi que la décision du 19 décembre portant modification de l'ARAR, *Staatsblad* 1996, 2.

²⁴ *Kabinetformatie 1998*, Deuxième Chambre, session 1997-1998, 26 024, n° 10, p. 32.

Les deux différences fondamentales entre la WW et la ZW d'une part et la réglementation relative aux allocations d'attente et à l'absence pour congé de maladie dans la fonction publique d'autre part, portent sur le financement et la composition de l'indemnité.

Dans le secteur marchand, le financement s'effectue par le versement des cotisations à des fonds sociaux qui sont eux-mêmes chargés de payer les indemnités. En revanche, l'administration couvre elle-même les risques et verse directement l'allocation d'attente (indemnité en cas d'arrêt de travail temporaire du fonctionnaire) et un revenu en cas de maladie du fonctionnaire.

En ce qui concerne la composition des allocations de sécurité sociale, le secteur marchand applique des normes minimales légales qui sont le plus souvent complétées dans la pratique jusqu'à un niveau supérieur tel que stipulé dans les conventions collectives. Il s'agit de ce que l'on appelle la partie extralégale de l'indemnité²⁵. A la différence du secteur marchand, les réglementations applicables dans l'administration sont des réglementations intégrales, qui ne connaissent aucune distinction entre une partie légale et une partie extralégale.

2.3 La cogestion

La tendance à assimiler le fonctionnaire à un autre travailleur se reflète également dans la pratique de cogestion (*medezeggenschap*) quasi complète, comme pour les travailleurs du secteur marchand. Cette évolution a effectivement commencé au moment où l'on procéda à une révision du règlement des commissions de service en 1982. L'une des conséquences de cette révision fut que les membres des commissions de service étaient désormais directement élus par le personnel de l'unité de service concernée. Autre nouveau développement en 1995: l'application aux fonctionnaires de la Loi sur les comités d'entreprise (*Wet op de Ondernemingsraden - WOR*). La WOR contient des dispositions détaillées sur la cogestion des travailleurs au niveau des organisations.

Cependant, la WOR prévoit un certain nombre de dispositions qui touchent plus spécifiquement les comités d'entreprise dans les organisations de la fonction publique. Par exemple, les compétences du Conseil économique et social concernant les comités d'entreprise ne sont pas d'application pour les comités d'entreprise de la fonction publique. En effet, c'est le ministre de l'Intérieur qui exerce ces compétences, quoique en concertation avec le SER lorsqu'il s'agit de l'administration centrale. La logique sous-jacente est que le gouvernement en tant qu'employeur n'est pas représenté au Conseil économique et social²⁶. Par ailleurs, il existe une commission sectorielle distincte pour les comités d'entreprise de la fonction publique. La commission sectorielle intervient dans la résolution de conflits entre administrateurs des organisations et comités d'entreprise. La structure des commissions sectorielles actuelles varie en fonction du secteur.

²⁵ Il est à noter que cela n'existe pratiquement pas en ce qui concerne la loi sur l'assurance-chômage, sauf en cas de licenciement pour restructuration.

²⁶ Le SER est le principal organe consultatif socio-économique du gouvernement. Il se compose de 45 membres: 15 représentants à la fois des organisations d'employeurs et d'employés, et de 15 membres indépendants désignés par la Couronne.

2.4 Conclusion

On le voit, le dispositif des conditions de travail et des relations professionnelles au sein de l'administration néerlandaise s'aligne de plus en plus sur les pratiques du reste du marché. Toutefois comparativement à d'autres pays européens, il est à remarquer qu'avant même le début de ce processus, le système néerlandais des relations professionnelles et des conditions de travail n'était pas tellement éloigné de celui du secteur marchand. Il faut rappeler à cet égard que le système de la fonction publique aux Pays-Bas est très ouvert et que la mobilité vis-à-vis de l'extérieur n'est pas entravée par toutes sortes de règles, contrairement aux pays dotés d'un système de carrière où les différences entre secteurs sont très grandes.²⁷

Dans la *Trendnota Arbeidszaken Overheid* pour 1999, il est prévu, à la lumière de l'expérience acquise du modèle sectoriel, de procéder à une évaluation approfondie en 1999. Cette évaluation a en fait déjà commencé suite à la demande de la Deuxième Chambre²⁸ adressée récemment au gouvernement d'examiner les possibilités d'abolir le statut de fonctionnaire – dont fait partie le modèle sectoriel – et sous quelles conditions.

Le maître mot du processus de normalisation des relations professionnelles et des conditions de travail n'est pas tant déréglementation, mais plutôt décentralisation de la réglementation, en particulier vers les différents secteurs. Cela suppose, entre autres, que les personnels des différents ministères ou des communes reçoivent la même augmentation de salaire. Seul le secteur de l'enseignement fait actuellement l'objet d'expériences de décentralisation plus poussée. C'est ainsi que les négociations sur les conditions de travail et la partie extralégale de la sécurité sociale sont menées au niveau décentralisé pour les universités et les instituts de recherche notamment, ainsi que pour les instituts d'enseignement professionnel supérieur²⁹. Sur ce point, le système néerlandais diffère largement de la pratique en cours au Royaume-Uni où les ministères et les agences sont tenus de mettre en place leur propre dispositif de conditions de travail et de relations professionnelles³⁰.

L'un des instruments utilisés pendant le processus de normalisation consiste à ne plus prévoir de poste séparé pour l'ajustement des salaires dans le budget de l'Etat. La raison en est que la communication à l'avance de la marge de négociation par l'employeur public pourrait perturber le processus de négociation. En effet, le fait de connaître au préalable la marge de négociation permettrait aux syndicats de fixer le niveau minimum de leurs exigences en matière de moyens disponibles en vue de l'amélioration des conditions de travail³¹.

Enfin, il convient de relever que la normalisation est un exemple de la transformation de la gestion des ressources humaines qui s'opère au sein de l'administration. De fait, les négociations ont lieu entre l'employeur sectoriel et les organisations de travailleurs par secteur afin de pouvoir prendre des décisions relatives aux conditions de travail, qui soient spécialement adaptées au secteur concerné.

²⁷ A. Auer, C. Demmke et R. Polet, op. cit.

²⁸ *Motie-Zijlstra*, Deuxième Chambre, session 1997–1998, 25 282, n° 8.

²⁹ *Trendnota Arbeidszaken Overheid 1999*, Deuxième Chambre, session 1998-1999, 26 207, n°2.

³⁰ A ce sujet, voir C. Talbot, "The UK Civil Service Personnel Reforms: Devolution, Decentralization and Delusion", *Public Policy and Administration*, Vol. 12, n°4, Hiver 1997.

³¹ Ministère de l'Intérieur, 1993, op. cit.

3 Le Service d'administration générale

La création du Service d'administration générale (*Algemene Bestuursdienst -ABD*) s'inscrivait dans le cadre de l'accord gouvernemental de 1994. Le 1^{er} janvier 1995, le Service d'administration générale, à savoir la Haute fonction publique néerlandaise, a démarré ses activités. Depuis lors, tous les fonctionnaires de l'administration publique dans les trois échelles de salaires les plus élevées (à l'exception des fonctionnaires du Service Diplomatique) font partie de l'ABD. Il s'agit notamment des secrétaires généraux, des directeurs généraux (échelle 19) et de leurs adjoints (échelle 18). Sont également concernés les directeurs ayant un grand portefeuille (échelle 17). Au total, l'ABD regroupe près de 360 fonctionnaires.

A l'origine de la création de l'ABD, on trouve une volonté de meilleure coordination de l'action publique, mais aussi un exemple de la politique de gestion des personnels visant à démontrer que outre leurs connaissances, les hauts fonctionnaires doivent également posséder des compétences de gestion.

L'idée sous-jacente est que les cadres supérieurs ne doivent pas être vus comme des représentants de leur propre ministère, mais comme faisant partie d'un tout, en l'occurrence l'administration tout entière. Le souci d'une meilleure coordination découle de l'indépendance des ministères néerlandais, qui est souvent associée aussi au fameux concept de « cloisonnement » des ministères. Le rapport de la Commission Vonhoff de 1982 relevait à cet égard que l'intégration de la politique était davantage considérée comme un thème secondaire qu'un des piliers fondamentaux de la politique du gouvernement³². Et ce malgré le fait que déjà dans les années 70 les questions de coordination commençaient à devenir de plus en plus complexes.

La création de l'ABD est à la fois préconisée dans le rapport des secrétaires généraux (les principaux conseillers des ministres) sur la réorganisation de la fonction publique³³ et dans le rapport de la Commission Wiegel sur la mise en place de ministères clés³⁴. De l'avis des secrétaires généraux, un tel service d'administration devrait contribuer à une meilleure coopération entre ministères.

Dès avant l'apparition de ces deux rapports décisifs pour la constitution de l'ABD, un premier pas avait déjà été franchi sur cette voie. Il s'agissait de la mise en place du système dénommé « Intertop-systeem » toujours existant. Ce système automatisé, adopté par le gouvernement en 1992, contient les données de carrière essentielles des cadres supérieurs de la fonction publique.

Le souci de la qualité de gestion émane du constat que l'administration est une organisation de plus en plus complexe évoluant dans un environnement dynamique qui se complexifie, où tout est interrelié. Dans la perspective d'améliorer la gestion publique, les rapports des

³² Commission sur la structure principale des services publics centraux, *Elk kent de laan, die derwaart gaat*; Rapport numéro 3, décembre 1980, Ministère de l'Intérieur.

³³ Rapport des secrétaires généraux, *De organisatie en werkwijze van de rijksdienst*, mars 1993.

³⁴ Quatrième commission externe de la commission spéciale sur les questions administratives (Commission Wiegel), *Naar kerndepartementen, kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst*, Staatskundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, Deuxième Chambre, session 1992-1993, 21427, n°51.

secrétaires généraux et de la Commission Wiegel plaident tous deux en faveur d'une séparation entre la conception et la mise en œuvre des politiques publiques.

Dans le *Plan van Aanpak Algemene Bestuursdienst*³⁵, le gouvernement fait valoir la nécessité d'un Service d'administration générale en raison de l'enchevêtrement croissant des tâches de l'Etat, de l'orientation vers l'extérieur de l'administration (centrale), de l'internationalisation croissante de la scène politique et du chevauchement des divers secteurs qui a conduit à des questions de politique toujours plus complexes. Dans ce même rapport, le gouvernement relève qu'il est essentiel d'établir un cadre de référence commun où la concertation interministérielle, la coopération et la coordination vont de soi. Poursuivant son argumentation, il ajoute que malgré les divers programmes de perfectionnement des cadres conçus par les ministères surtout depuis les années 80, l'attention des hauts responsables de la fonction publique pour ce type de programmes est demeurée limitée.

En outre, le gouvernement déclare que la fonction publique doit être bien plus que la somme de treize ministères. « Il est essentiel de pouvoir disposer d'un cadre de référence commun et d'une vision partagée sur les grandes lignes de conduite en matière de méthode de travail, gestion et organisation. Un réseau de relations bien construit, ... permet d'éviter les conflits de compétences »³⁶. (traduction libre)

Dans le *Plan van Aanpak*, l'ABD est désigné comme « le groupe de hauts fonctionnaires au service de l'Etat chargé de garantir la qualité, le professionnalisme et l'intégrité des services publics en consultation avec le gouvernement ». (traduction libre)

Selon le rapport *Koers naar een Algemene Bestuursdienst*³⁷, le champ d'application de l'ABD couvre tous les fonctionnaires qui sont employés au service général de l'Etat dans les catégories V et VI. Dans la pratique, il s'agit de tous les fonctionnaires de l'administration centrale situés aux échelles 10 à 19 (soit quelque 30 000 fonctionnaires). Ce groupe correspond aux fonctionnaires de niveau 1 dans l'administration fédérale belge et aux fonctionnaires de niveau A au sein de l'administration de l'Union européenne. Bien que l'ensemble du groupe des fonctionnaires susmentionnés soit au service général de l'Etat, et donc pas des ministères mêmes, il a été décidé de restreindre encore davantage le champ d'application pratique du Service d'administration générale. Aussi a-t-on opté pour une politique supraministérielle concernant les cadres supérieurs d'une part et une politique ministérielle pour tous les autres fonctionnaires d'autre part.

Le caractère ouvert de la fonction publique néerlandaise se reflète également dans la structure de l'ABD. En effet, la création de l'ABD n'enlève rien aux spécificités de ce système. Cela implique que des personnes venant de l'extérieur de l'administration peuvent également être recrutées aux plus hauts postes de la fonction publique.

Après le lancement de l'ABD le 1^{er} janvier 1995, le bureau de l'ABD a démarré ses activités le 1^{er} octobre de la même année. Concrètement, le bureau de l'ABD se concentre sur l'organisation de l'ABD. Il est placé sous la direction d'un directeur général, qui est lui-même assisté d'une équipe de direction composée du directeur général adjoint et de deux autres personnes. Au total, le bureau regroupe une dizaine de personnes. Le bureau de l'ABD

³⁵ Deuxième Chambre, session 1995-1996, 23468, n°6.

³⁶ Plan van Aanpak, p. 6.

³⁷ Deuxième Chambre, session 1994-1995, 23468, n°3.

occupe une position indépendante au sein du ministère de l'Intérieur en charge des questions relatives aux fonctionnaires.

3.1 L'approche orientée vers le perfectionnement des cadres

Le *Plan van Aanpak* prévoit l'introduction progressive par le bureau pour la formation de l'ABD de nouveaux éléments de perfectionnement des cadres dans la fonction publique. Le processus est structuré en plusieurs piliers essentiels:

- mobilité
- intensification des connaissances
- instruments de carrière
- recherche
- infrastructure.

L'accord gouvernemental de 1994 mentionnait la naissance de l'ABD et son caractère obligatoire. Ce caractère obligatoire trouve aujourd'hui son expression dans les activités de l'ABD, notamment:

- a) l'annonce obligatoire de toutes les vacances de postes à partir de l'échelle 17 ;
- b) la formation d'un accord avec le ministre de l'Intérieur, respectivement le ministre-président, sur la nomination finale ;
- c) l'enregistrement dans le système Intertop de tous les fonctionnaires à partir de l'échelle 17.

En ce qui concerne les vacances de postes, le bureau de l'ABD joue un rôle déterminant. Cela apparaît, entre autres, dans la procédure relative au recrutement pour les postes vacants dans le groupe situé au niveau le plus élevé. Cette procédure se déroule comme suit :

1. Toutes les vacances au sein de l'administration centrale à partir de l'échelle 17 sont communiquées au directeur général de l'ABD.
2. Le ministère concerné établit une description de fonction en consultation avec le directeur général de l'ABD.
3. A l'aide des données Intertop et des références émanant du réseau ABD, on dresse une première liste de candidats qui sera restreinte sur la base des réactions du commanditaire et/ou du secrétaire général.
4. Les candidats retenus sont pressentis par l'un des quatre membres de l'équipe de direction du bureau de l'ABD.
5. Des entretiens de sélection sont organisés entre le commanditaire et les candidats. Sur demande, un membre de l'équipe de direction de l'ABD peut également y prendre part.
6. Le ministre concerné ou le secrétaire général prépare, conjointement avec le bureau de l'ABD, un projet d'arrêté royal, après avoir obtenu l'accord du ministre de l'Intérieur et éventuellement du ministre-président. Ensuite pour les fonctions aux échelles 17 et 18, l'on procède à la nomination ou à la mutation, tandis que pour les nominations aux postes de niveau 19 (en l'occurrence secrétaire général et directeur général), la proposition est soumise au Conseil des ministres qui prend une décision.

Tout au long de la procédure en vue de la nomination à un poste vacant, les secrétaires généraux sont tenus au courant de l'évolution. Il est à remarquer ici que outre les connaissances requises, l'accent est mis également sur les compétences de gestion des candidats.

Dans le *Verslag van de werkzaamheden*³⁸, le Bureau de l'ABD souligne que la promotion de la mobilité constitue la pierre angulaire de ses activités et à cette fin le recrutement pour les vacances de postes représente l'outil le plus important. Le Bureau ajoute que la mobilité physique donne une nouvelle impulsion au développement du fonctionnaire et contribue à l'établissement de réseaux et à la diffusion des connaissances. Ainsi l'on évolue de plus en plus vers une approche intégrale des questions de politique publique dans l'administration centrale.

Ce rapport indique le nombre de postes vacants qui ont déjà été pourvus selon la procédure ABD depuis la création de ce dernier. Sur un total de 78 nominations dans l'ABD au cours de la période comprise entre 1995 et 1997 (jusqu'au 31 décembre 1997), 21 fonctionnaires ont été recrutés aux échelles 15 et 16, alors que 12 nominations provenaient de l'extérieur de l'administration centrale. La mobilité interministérielle était relativement élevée en 1997: sur les 37 nominations, 13 étaient de type interministériel. Par ailleurs, sur les 37 vacances de postes apparues en 1997, 11 étaient dues à un départ de l'administration centrale en vue d'occuper un emploi ailleurs et 17 étaient à attribuer à un changement de fonction au sein de l'administration centrale.

Dans le futur proche, le développement d'une véritable politique de carrière pour les cadres supérieurs de l'Etat fera partie des priorités. A cet effet, l'on a créé en 1997 le système de compétences ABD³⁹. Ce système repose sur 28 compétences qui couvrent le large spectre des fonctions de cadre supérieur dans la fonction publique. Plus concrètement, le système se divise en sept groupes (p.ex. gestion cohérente, souplesse) comprenant chacun quatre compétences distinctes (p. ex. vision de l'avenir, faculté d'apprentissage). Ce système permet de dresser un tableau des exigences propres aux fonctions spécifiques. Pour chaque poste, on peut déterminer un certain nombre de compétences essentielles, ce nombre pouvant aller de sept à neuf. Le fonctionnaire visé doit exceller dans ces compétences spécifiques, tandis qu'un niveau minimum est suffisant pour les autres qualités requises.

En même temps, le système de compétences sert également de base à l'application concrète d'outils destinés à :

- recruter et sélectionner les hauts fonctionnaires
- discuter et comprendre le fonctionnement des hauts fonctionnaires
- conseiller judicieusement sur les étapes à franchir dans la carrière.

En plus du système de compétences, on assiste à divers développements en vue de professionnaliser davantage la procédure de recrutement pour les postes vacants. Dans ce cadre, il convient de mentionner le développement des évaluations qui peuvent être utilisées lors de la sélection ou dans le but de sonder les possibilités de développement des fonctionnaires. Par ailleurs, certains travaux sont actuellement consacrés à l'élaboration

³⁸ Bureau de l'ABD: *Verslag van de werkzaamheden 1997*, La Haye, mars 1998.

³⁹ Ibid, p. 16.

d'instructions pratiques permettant de faciliter les entretiens d'évaluation et de constituer des critères d'évaluation du potentiel⁴⁰.

Force est de constater que la mobilité est relativement grande parmi les hauts fonctionnaires. Cette remarque vaut tant pour la mobilité vis-à-vis de l'extérieur de l'administration centrale que pour la mobilité interministérielle et l'arrivée dans l'ABD de fonctionnaires en provenance d'échelles inférieures. D'après certaines recherches, il semble que les hauts fonctionnaires soient favorables au système de rotation. En effet, à la question de savoir ce qu'ils pensent de l'idée d'avoir différents cadres supérieurs sur une base rotative, 82% des hauts fonctionnaires ont donné une réponse positive⁴¹.

Conformément à la règle généralement suivie en matière de mobilité, l'emploi d'un fonctionnaire du Service d'administration générale à un poste déterminé porte en principe sur une période de cinq ans. Compte tenu de cette règle, il a été décidé d'adapter l'ARAR de manière à intégrer la politique de l'ABD dans le statut juridique des fonctionnaires qui font partie de l'ABD⁴².

Le deuxième pilier dans la structure de l'ABD se rapporte à l'intensification des connaissances. Il s'agit ici des activités du bureau de l'ABD qui sont centrées sur la promotion de ce que l'on appelle la mobilité intellectuelle des hauts fonctionnaires. Les outils mis en œuvre dans ce cadre sont la formation, le « *coaching* » et le « *counseling* ». Le développement des compétences (de gestion) est au cœur des préoccupations⁴³. L'un des aspects relativement nouveaux de cette intensification des connaissances concerne la partie « *coaching et counseling* » qui se penche sur le besoin constaté des membres de l'ABD d'avoir des *sparring partners* en dehors de l'organisation avec lesquels ils puissent discuter en toute confiance de leur propre mode de fonctionnement et de questions importantes au sein de l'organisation.

3.2 Les perspectives d'avenir de l'ABD

Contrairement à d'autres systèmes de haute fonction publique à l'étranger (Danemark, Finlande, Royaume-Uni, Canada, Nouvelle-Zélande)⁴⁴, les fonctionnaires de l'ABD ne sont pas encore jugés sur des résultats fixés au préalable. Qui plus est, les fonctionnaires de l'ABD sont généralement titulaires de leur poste et n'ont par conséquent pas de contrats temporaires. Par rapport au parcours tracé initialement dans *Koers naar de ABD*, rien n'a évolué sous l'angle de la politique d'amélioration des conditions de travail, mais cela devrait probablement changer à plus ou moins court terme.

En effet, l'accord gouvernemental de 1998 prévoit que les efforts doivent aller dans le sens d'une flexibilisation des conditions de travail pour les hauts fonctionnaires (à la fois en

⁴⁰ Ibid, p. 16.

⁴¹ N.J.M. Nelissen, M.P.C. Bressers en S.J.F. Engelen, "Roulerende topambtenaren: droom of nachtmerrie?", in: *Openbaar bestuur* 1995, numéro 9, pp. 20-24.

⁴² Décision du 17 octobre 1997 portant modification du Statut général des fonctionnaires de l'Etat concernant la réglementation de certains aspects relatifs au statut d'un groupe de fonctionnaires employés au service général de l'Etat, *Staatsblad*, 498, 1997.

⁴³ Verslag van de werkzaamheden pp. 16/17.

⁴⁴ OCDE, *The Senior Public Service*, OCDE, Paris 1997.

termes de salaire et de temps de travail), conjuguée si possible avec des accords sur les résultats à atteindre. A cet égard, le ministre de l'Intérieur a un rôle décisif à jouer. En même temps, il sera moins difficile de licencier ou de muter un haut fonctionnaire qui ne donne pas satisfaction à un poste spécifique. L'accord gouvernemental annonce que ce thème fera l'objet de la concertation sectorielle sur les conditions de travail en 1999⁴⁵.

L'un des changements concernant l'ABD convenus dans l'accord gouvernemental porte sur l'intention d'employer auprès du ministre de l'Intérieur les hauts fonctionnaires titulaires. L'emploi à un poste particulier au sein d'un ministère se fait en principe à titre temporaire, en accord avec le ministre compétent.

Des indications seront également fournies sur l'extension progressive du champ d'application du Service d'administration générale à toutes les fonctions de direction (à commencer par l'échelle 16, ensuite la 15). Par ailleurs, la mobilité sera encouragée entre l'administration centrale et les grandes communes, les fonctionnaires néerlandais travaillant au sein de l'UE et dans d'autres organisations internationales.

3.3 Conclusion

Il semble que la création de l'ABD ait apporté une approche dynamique pour résoudre le problème du cloisonnement entre les ministères, qui pendant des années a été la pierre d'achoppement du système néerlandais de ministères. Par ailleurs, il convient de relever l'importance croissante qui est accordée aux qualités de gestion des hauts fonctionnaires dans une fonction publique transformée et en transformation. Jusqu'à présent, peu d'études scientifiques se sont penchées sur l'ABD. Aussi peut-on difficilement parler de l'impact de la création de l'ABD sur la qualité de la gestion des ministères.

On le voit, différentes ressources mobilisables pour la modernisation sont pertinentes pour la mise en place du Service d'administration générale. Comme cela est apparu clairement dans ce chapitre, le renforcement de la coordination entre les différents ministères constitue une condition essentielle pour la création de l'ABD. L'une des finalités de l'ABD est d'arriver à une approche plus coordonnée des problèmes par le gouvernement. Bien qu'il soit difficile de mesurer les progrès réalisés en matière de coordination, on peut supposer que la mobilité relativement grande des membres de l'ABD, que ce soit au niveau interministériel ou entre ministères et organisations externes à l'administration centrale, concourt à une approche davantage coordonnée des problèmes. En complément à la coordination, on peut dire qu'un cadre de référence commun et une vision partagée sur les grandes lignes concernant les méthodes de travail, la gestion et l'organisation contribuent indirectement à une meilleure planification des politiques publiques.

La mesure de la performance des fonctionnaires qui tombent sous le coup de l'ABD ne fera que croître en importance à l'avenir avec le développement des évaluations et la fixation d'objectifs précis liés à l'emploi. On peut également combiner à la mesure de la performance les conditions de travail flexibles convenues dans l'accord gouvernemental de 1998 pour les membres de l'ABD.

⁴⁵ Deuxième Chambre, *Kabinetsformatie 1998*, session 1997–1998, 26 024, n°10, pp. 79/80.

La formation de l'ABD n'est certes pas étrangère à la nouvelle culture administrative qui se met actuellement en place. Ce changement de culture comporte deux volets principaux. Le premier porte sur le cadre de référence commun des membres de l'ABD, qui n'est plus limité à un seul ministère ou direction générale ou direction au sein d'un ministère. L'autre concerne la reconnaissance explicite et le besoin de compétences de gestion des membres de l'ABD dans l'exercice de leurs fonctions, outre les connaissances requises. Ce changement de culture se reflète clairement dans le système de compétences mis en place. Enfin, pour ce qui est de la gestion des ressources humaines, on peut ajouter que le bureau de l'ABD a déclaré son intention d'accorder à l'avenir une attention toute particulière au développement de carrière et, partant, au développement des ressources humaines.

4 Les agences

Les agences dans les ministères se distinguent des autres sections par l'utilisation d'un système de comptabilité d'entreprise, contrairement au système de comptabilité de caisse qui est d'application dans l'administration centrale. Ainsi, les agences ont davantage de liberté en ce qui concerne le report pluriannuel des crédits. La gestion des agences repose sur des accords concernant un « output » de produits et de services à fournir, qui est déterminé dans toute la mesure du possible en fonction de critères quantitatifs et, dans certaines agences, qualitatifs.

4.1 L'origine

La création des agences s'est inscrite dans le cadre d'une politique visant à une meilleure gestion financière, ainsi qu'une gestion publique davantage axée sur les résultats. Si le contexte dans lequel les agences ont vu le jour varie, on retrouve à chaque fois trois éléments essentiels.

4.1.1 La gestion financière

La politique orientée vers l'amélioration de la gestion financière de l'administration centrale remonte au début des années quatre-vingt et s'est avant tout traduite par l'opération de comptabilité (*operatie comptabel bestel*). Cette opération était destinée à améliorer l'organisation administrative des ministères. L'un des buts poursuivis était d'obtenir des approbations des comptes pour l'exécution des budgets ministériels. Par ailleurs, à la même époque diverses expériences ont été tentées en matière d'« autogestion », une approche qui permettait de gérer les finances et le personnel à un niveau plus décentralisé. Dans le contexte de la politique de gestion financière, un groupe de travail interministériel présenta en 1991 un rapport intitulé « *Verder Bouwen aan Beheer* »⁴⁶ qui proposait notamment la création des agences.

⁴⁶ *Verder Bouwen aan Beheer*, rapport du groupe de travail chargé de réviser les règles de gestion, 's-Gravenhage, avril 1991.

4.1.2 Les ministères clés

En deuxième lieu, il convient de mentionner les rapports de la Commission Wiegel et des secrétaires généraux. En effet, ces rapports ont non seulement joué un rôle déterminant dans la création de l'ABD, mais aussi avancé l'idée d'une séparation entre la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. Selon cette approche, la formation de la politique doit avoir lieu au niveau des ministères clés qui dirigent le reste du ministère dans les grands axes, sans se soucier des détails. En revanche, l'exécution de la politique doit se dérouler au niveau d'unités qui se situent à une certaine distance du noyau du ministère.

4.1.3 L'autonomisation

Signalons enfin la politique de réduction du déficit budgétaire, qui a donné lieu à plusieurs initiatives dites "grandes opérations". Le processus d'autonomisation, curieusement défini comme une forme dominante du concept plus large de privatisation, était un exemple de ces grandes opérations⁴⁷. Au cours des années 80 et 90, plusieurs sections administratives ont été privatisées, que ce soit par la vente de biens publics, ou l'octroi de la personnalité juridique de droit privé à une partie de l'organisation. Toujours dans le même sens, certaines sections ont été converties en organes administratifs autonomes.

A la requête des secrétaires généraux, la Commission Sint a produit en 1994 le rapport intitulé « *Verantwoord verzelfstandigen* »⁴⁸. La commission se composait de huit personnes issues de six ministères différents et c'est le ministère de l'Intérieur qui assurait la présidence et le secrétariat. Dans son introduction, la commission relève que le processus d'autonomisation de l'action publique constitue un moyen d'améliorer les relations entre la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, et de restreindre la taille des ministères clés. Le rapport de la Commission Sint se montre particulièrement critique à l'égard de la façon dont se déroule la prise de décision en vue de l'autonomisation. De l'avis de cette commission, l'autonomisation peut certes contribuer à un meilleur fonctionnement de l'administration mais pour cela il faut que le contrôle politique soit efficace et que la répartition des responsabilités soit mûrement réfléchie et bien réglée. La commission distingue trois formes dominantes d'autonomisation⁴⁹ :

- Privatisation : l'organisation tire sa position du fonctionnement de la concurrence sur le marché (contrairement aux définitions internationales les plus répandues de la privatisation, la question ici n'est pas de savoir si l'organisation relève de l'Etat ou non).
- Autonomisation externe : l'organisation a une mission administrative (prévue par la loi) sur laquelle se fonde tout ou partie de sa position ; il s'agit le plus souvent d'un organe administratif autonome.
- Autonomisation interne : l'organisation est subordonnée à un ministre, qui définit directement la position de l'unité « autonomisée ».

⁴⁷ Parmi les autres grandes opérations, citons la dérégulation, la décentralisation, l'opération "moins 2%" et la grande opération "efficacité".

⁴⁸ Rapport de la Commission Sint (pour le compte du conseil des secrétaires généraux), *Verantwoord verzelfstandigen*, 's-Gravenhage, 14 septembre 1994.

⁴⁹ Ibid, p. 7.

Dans le cas de l'autonomisation interne, une partie de l'organisation reste dès lors rattachée au ministère, et les compétences du ministère ainsi que le fonctionnement de la responsabilité ministérielle restent inchangés. L'agence représente la forme la plus poussée d'autonomisation interne.

4.1.4 Les particularités des agences

A la lumière de ce qui précède, on peut décrire la création d'agences comme une évolution tournée vers l'amélioration de la gestion financière, un moyen d'exprimer la séparation entre la conception et la mise en œuvre des politiques publiques et, enfin, une forme d'autonomisation. Les agences peuvent être considérées comme un exemple de la distance qui est mise entre le noyau et les diverses sections du ministère, dont la caractéristique principale est le système de comptabilité distinct. Cette différenciation des règles de gestion financière tout en maintenant l'entière responsabilité ministérielle et donc le contrôle politique, a en outre permis d'éviter le recours à l'autonomisation externe (telle que la transformation en organe administratif autonome).

Si l'on observe de plus près la situation réelle des agences, il ressort que l'agence est avant tout une structure destinée à offrir une gestion plus efficace et efficiente au sein de l'organisation administrative. Cette approche orientée vers les résultats est facilitée par l'utilisation de règles financières différenciées dans les agences par rapport à d'autres sections du ministère. La modification des règles s'effectue par voie d'amendement de la Loi sur la comptabilité, laquelle arrête les règles financières et budgétaires applicables à l'administration centrale.

Depuis 1994, 19 agences ont été mises sur pied, avec un personnel total de 25.000 agents (en équivalents plein temps), soit près d'un quart de l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat, et un budget total annuel de 1,6 milliard d'euros. Depuis le 1^{er} janvier 1999, 3 agences sont venues s'y ajouter avec des effectifs de 1.430 personnes (en équivalents plein temps).

4.2 Une gestion axée sur les résultats combinée avec une séparation entre conception et mise en œuvre de la politique

4.2.1 Les règles de gestion différenciées

Les règles de gestion financière différenciées pour les agences dans le cadre d'une gestion axée sur les résultats consistent dans l'utilisation d'un système de comptabilité d'entreprise, au lieu du système de comptabilité de caisse valable pour le reste de l'administration centrale. Dans le système de comptabilité d'entreprise, les coûts et recettes sont enregistrés et non plus uniquement les encaissements-décaissements. En ce qui concerne les biens d'investissement, ils peuvent être amortis de sorte que le montant des dépenses n'est pas seulement porté au compte de l'année effective de la dépense, mais peut être réparti sur plusieurs années. Le système de comptabilité d'entreprise offre les avantages suivants:

- il permet d'évoluer plus facilement vers une évaluation des coûts sur le modèle de l'économie d'entreprise concernant les produits et les services fournis, et
- une meilleure prise de décision sur l'acquisition et/ou le remplacement de biens de production à fort coefficient de capital.

Une meilleure estimation des coûts peut également créer des incitants en termes d'efficacité, par exemple en comparant les coûts unitaires des produits dans le temps.

Les agences peuvent réserver des moyens à certains objectifs précis. Cette dernière possibilité est également appelée « facilité d'épargne » ou « facilité de réserve ». Cette facilité se traduit dans la pratique par le fait que les agences possèdent un compte courant auprès du Service principal de comptabilité du ministère des Finances.

Les agences disposent d'un budget propre et sont indépendantes de l'administration budgétaire du ministère auquel elles sont rattachées. Les budgets des agences (y compris les profits de tiers) font partie intégrante du budget de l'Etat. Les paiements en provenance du ministère de rattachement, d'autres ministères ou de tiers à une agence sont versés sur le compte courant. Il est à remarquer que la facilité de réserve ne peut pas, d'un point de vue structurel, afficher de solde négatif.

A travers l'autorisation du budget par le parlement, toutes les dépenses et les recettes des agences – y compris les dépenses au profit de tiers et les recettes venant de tiers – sont prises en compte pour le calcul des dépenses totales de l'Etat. Le budget de pertes et profits de l'agence est alors converti en termes de caisse. Pour éviter la double comptabilité dans le calcul du total des dépenses et recettes de l'Etat, on procède ensuite à la consolidation.

Les agences doivent indiquer dans leur budget la destination d'un solde prévisionnel positif. Le budget des agences ne tombe pas sous le coup des règles de discipline budgétaire. Ces règles déterminent ce qu'il y a lieu de faire en cas d'imprévus positifs ou négatifs au cours de l'exécution du budget. Il est décidé, par exemple, que les imprévus positifs peuvent compenser les imprévus négatifs. Cependant, les imprévus positifs (revenus plus élevés ou dépenses moins importantes que prévu) ne peuvent pas être utilisés aux fins d'intensification de la politique.

Le budget d'une agence se compose, à côté du budget de pertes et profits, d'un budget (pluriannuel) de dépenses et recettes en capital. Ces dépenses et recettes en capital sont commentées à l'aide d'un relevé (pluriannuel) du cash flow.

Le plus haut fonctionnaire d'une agence est soumis à la hiérarchie normale du ministère. Il s'agit d'un fonctionnaire titularisé, qui peut éventuellement appartenir à l'ABD. Il n'est pas responsable personnellement des résultats de l'agence. Le personnel des agences travaille sous le même régime de conditions de travail que les autres fonctionnaires de l'administration centrale. La marge de manœuvre des agences était jusqu'il y a peu limitée en matière de logement, lequel était pris en charge par le Service des bâtiments de l'Etat (*Rijksgebouwendienst*), généralement sans porter en compte la location. La liberté de gestion financière est restreinte aux dépenses et recettes de l'appareil, donc les coûts de personnel et de matériel. Les moyens opérationnels (comme les subsides ou les prélèvements) ne passent pas par le compte courant, mais sont inscrits, réservés et justifiés dans le budget du ministère dont fait partie l'agence. Enfin, notons que la mise en place d'une agence n'implique pas par définition une plus grande autonomie en matière de politiques publiques.

A cela il faut ajouter qu'à d'autres niveaux de l'administration centrale, en plus de la possibilité de créer des agences, les règles financières sont assouplies. En effet, à chaque niveau ministériel, les postes séparés pour les coûts de personnel et de matériel sont désormais regroupés de telle sorte que l'on puisse passer librement de l'un à l'autre. En même temps, on assiste à un accroissement de la marge de fin d'année, c'est-à-dire la part du budget qui peut être reportée à l'exercice suivant.

4.2.2 La décision relative à la création d'une agence

La décision de créer une agence est prise par le ministre sous forme d'arrêté ministériel. Il ne s'agit dès lors pas d'une politique publique visant à conférer le statut d'agence à toutes les unités exécutives des ministères. Les ministères sont directement compétents pour créer des agences s'ils le souhaitent. Il n'y a pas d'instruction ou d'obligation venant des autorités supérieures de l'administration, puisque celles-ci n'existent pas. Le rôle du ministère des Finances est un rôle de coordination, comme l'attestent par exemple les rapports et évaluations sur la gestion financière de l'administration publique. Ces derniers sont la plupart du temps réalisés au niveau interministériel, mais la présidence et/ou le secrétariat sont assurés par le ministère des Finances. Chaque agence possède un statut propre, où sont inscrits les buts et objectifs de l'agence ainsi que les produits et services fournis.

Sous l'angle analytique, on peut distinguer deux fonctions dans la relation existant entre le ministère de rattachement et l'agence. Le ministère de rattachement est à la fois « le propriétaire » (le secrétaire général) et le commanditaire (généralement les directions de ministère). L'agence est dirigée par un ministère de rattachement, tandis que ce sont les Etats-Généraux (Parlement néerlandais) qui sont chargés d'autoriser et de contrôler le budget de l'agence.

Le rôle de l'agence comme outil en vue d'évoluer vers une gestion plus axée sur les résultats ressort clairement des trois conditions qui sont requises pour pouvoir prétendre au statut d'agence :

1. Les produits et les services doivent être mesurables ;
2. Il faut obtenir l'approbation des comptes ;
3. Il faut démontrer qu'il existe une réelle possibilité de travailler de manière plus efficiente.

Le système de comptabilité d'entreprise n'est pas une fin en soi, mais un instrument, un moyen d'atteindre des résultats dans la gestion publique. Le modèle d'agence est conçu comme une structure permettant d'orienter les efforts vers un rendement et des résultats effectifs plutôt que de dégager des fonds pour la mise en œuvre de moyens tels que le personnel et les bâtiments. La logique qui sous-tend le concept d'agence est qu'il est possible d'accroître l'efficacité si les produits et services à fournir sont bien définis, les coûts impliqués sont bien déterminés et les compétences sont accrues en matière de gestion.

4.2.3 L'évaluation du modèle d'agence : le rapport « Verder met resultaat »

Entre-temps, une évaluation a été réalisée auprès de 14 agences. Il ressort de cette évaluation que la facilité de réserve et le système de comptabilité d'entreprise représentent pour la plupart des agences une grande motivation à travailler de façon plus efficiente. La principale conclusion qui se dégage de l'évaluation « *Verder met resultaat* » est que le modèle d'agence apparaît comme un outil approprié pour pratiquer une gestion axée sur les résultats et qu'il permet un gain d'efficience. En même temps avec la nécessité de règles de gestion plus flexibles, le modèle d'agence semble rendre possible l'idée de séparation entre la conception et la mise en œuvre des politiques publiques.⁵⁰

Sur les quatorze agences évaluées, douze ont conclu des accords sur les produits et les coûts nécessaires à leur développement. Ces accords peuvent revêtir diverses formes, que ce soit des plans (de travail) annuels, des plans d'entreprise/de politique, des contrats de gestion, des protocoles d'information, des accords-cadres, des conventions, des contrats ou des offres. Il n'existe dès lors pas de contrat type avec une obligation de conclure des accords.

Verder met resultaat a montré que sur les 14 agences, 11 sont passées d'une gestion en fonction des moyens à une gestion axée sur les produits. Il s'agit surtout des agences qui ont choisi un mode de gestion similaire aux mécanismes de marché. Toutes les agences ont mis en place des critères quantitatifs et neuf d'entre elles ont également instauré des critères qualitatifs. Sept agences ont en outre établi des accords effectifs sur la qualité.

On entend par critères quantitatifs des critères liés aux moyens - ou à leur utilisation rentable - (3 agences), au processus de production (8 agences) et à l'output (7 agences). Trois agences appliquent des critères qui donnent un aperçu de leur position vis-à-vis des concurrents ou de leur « part du marché ».

En termes qualitatifs, 5 organisations ont recours à des indicateurs portant sur la qualité du processus tandis que 6 utilisent des indicateurs portant sur la qualité du produit. Dans quatre organisations, c'est le nombre de plaintes reçues qui sert d'indicateur qualité. Enfin, huit organisations mesurent régulièrement le degré de satisfaction du client.

Il est intéressant de noter à la lumière de l'évaluation qu'aucune des organisations n'utilise les critères qui étaient d'application au moment de leur création. Les critères de départ ont été affinés, de nouveaux critères ont été développés, tandis que d'autres ont été abandonnés. Le rapport conclut que le développement d'indicateurs est un processus continu qui est notamment lié à la description toujours meilleure des processus de production et à la définition toujours plus précise des produits⁵¹.

Le rapport d'évaluation sur les agences montre clairement que le système de comptabilité d'entreprise présente une réelle valeur ajoutée pour l'exploitation interne d'une agence. Cela s'explique en partie par la possibilité d'utiliser à la fois la caisse et les coûts et la possibilité d'amortir et de prendre des dispositions. L'utilisation du système de comptabilité d'entreprise et la facilité de réserve semblent en outre conduire à des décisions (d'investissement) davantage tournées vers une logique d'économie d'entreprise. Les dépenses ne sont plus basées sur les marges de fin d'année de la caisse⁵².

⁵⁰ Ministère des Finances, *Verder met resultaat; het agentschapsmodel 1991-1997*, 's-Gravenhage 1998, p. 4.

⁵¹ Ibid, p. 32.

⁵² Ibid, p. 38.

Par ailleurs, *Verder met resultaat* fait apparaître deux autres aspects associés au modèle d'agence actuel. En effet, il existe différents services au sein de l'administration qui, bien que n'ayant pas le statut d'agence, travaillent aussi selon le principe de gestion axée sur les résultats. A cela il convient d'ajouter l'utilisation de plus en plus répandue du système de comptabilité d'entreprise, ou éventuellement la notion de coûts à côté du système de comptabilité de caisse. Toujours selon l'évaluation, dans un souci de gestion efficace des liquidités, les agences ne connaissent pas une différence suffisamment grande en termes d'intérêt sur les fonds réservés.

Il ne ressort pas clairement de l'évaluation que le modèle d'agence a conduit à un fonctionnement plus efficient. La Deuxième Chambre a critiqué le fait que la commission chargée de réaliser le rapport d'évaluation n'était composée que de représentants des ministères et pas d'experts externes, à l'exception d'un professeur⁵³. Il est apparu que neuf agences sur quatorze souffraient de lacunes sur le plan de l'organisation administrative. Cette constatation est quelque peu étrange lorsqu'on sait que l'approbation des comptes est une condition indispensable pour pouvoir prétendre au statut d'agence.

Ce qui frappe dans l'évaluation, c'est que toutes les agences n'utilisent pas des indicateurs de qualité ni des critères liés à l'output. Or, dans un modèle idéal de gestion axée sur les résultats on est en droit de s'attendre à ce type de critères. Il est à remarquer en outre que toutes les agences ne sont pas satisfaites de leur statut d'agence. Il en est ainsi du Service Immigration et Naturalisation (*Immigratie en Naturalisatiedienst - IND*), récemment transformé en agence, qui a le sentiment que le ministère clé de la Justice ne s'intéresse pas tellement aux questions de conception des politiques publiques, mais accorde surtout beaucoup d'attention à l'exécution de ces dernières par l'IND. Un autre point négatif est que souvent la politique se préoccupe des cas les plus frappants. Selon Versluis, le fait que l'intervention politique se concentre régulièrement sur des cas individuels devrait aboutir à la suppression du statut d'agence et, ensuite, soit au rattachement de l'IND au noyau du ministère, soit à sa transformation en organe administratif autonome⁵⁴.

4.3 Evolutions futures

Le développement d'une meilleure gestion financière et d'une gestion en fonction des performances va plus loin que la seule création d'agences. Dans ce contexte, durant la période comprise entre septembre 1997 et juin 1998, huit études interministérielles (*Interdepartementale Beleidsonderzoeken - IBO*) se sont focalisées sur l'exploitation des grands services administratifs. L'idée est (1) d'explorer auprès de chaque service les possibilités d'appliquer un mode de gestion d'entreprise, davantage axé sur les résultats, et (2) de voir si l'introduction d'un système de comptabilité d'entreprise peut concourir à une gestion plus efficiente du service en question⁵⁵.

⁵³ Deuxième Chambre, session 1998-1999, 25257 et 25509, n°3.

⁵⁴ G. Versluis, "Effectiviteit van het agentschapsmodel voor een bestuurlijk en politiek gevoelige dienst", in: *De Transparante Overheid*, Expertmeeting: Evaluatie Agentschappen, 's-Gravenhage, Ministère de l'Intérieur, mai 1998.

⁵⁵ Voir annexe 2 de la lettre du Ministre des Finances, *Interdepartementale beleidsonderzoeken*, Deuxième Chambre, session 1998-1999, 26250, n°2.

Sur la base des études interministérielles précitées et du rapport d'évaluation des agences, le gouvernement a pris la décision d'étendre l'usage du système de comptabilité d'entreprise au-delà des agences. La raison en est que le nom ou statut d'agence n'est pas attrayant pour certains services ou leurs « propriétaires » (la direction politique et/ou administrative d'un ministère), alors que le système de comptabilité d'entreprise devrait apporter une réelle valeur ajoutée au niveau de la gestion.

Dans l'évaluation *Verder met resultaat*, on constate à ce sujet que pour différents services et leurs « propriétaires » l'agence est considérée comme une forme d'autonomisation. Toutefois, si pour certains le système de comptabilité d'entreprise apparaît comme une valeur ajoutée pour la gestion et la direction, ils ne vont pas jusqu'à demander le statut d'agence. Tout cela s'explique par le fait qu'au moment où *Verder Bouwen aan Beheer* fut écrit, c'était le temps de la grande opération « efficience », des analyses de tâches essentielles, des quotas d'effectifs et de la privatisation. C'était aussi l'époque de la transformation d'un grand nombre de sections ministérielles en organes administratifs autonomes.

Dans la présentation du budget pour l'année 1998 (*Miljoenennota 1998*), le gouvernement a annoncé que l'utilisation plus répandue du système de comptabilité d'entreprise sera formalisée lors de la prochaine (septième) modification de la Loi sur la comptabilité⁵⁶.

La note *Van uitgaven naar kosten*⁵⁷ indique que les effets de caisse dans un système de comptabilité d'entreprise peuvent être compensés par les facilités de prêt et de réserve. L'avantage des facilités de prêt est que en cas de grande quantité de dépenses en capital, le déficit de caisse qui en découle peut être compensé. Dans cette note, le gouvernement fait part de son intention d'introduire pour les agences la facilité de prêt en plus de la facilité de réserve, de façon à permettre une totale substitution entre les dépenses courantes et les dépenses en capital.

La facilité de prêt est prévue dans une disposition du ministère des Finances. Les agences ne seront pas habilitées à opérer de manière indépendante sur les marchés monétaires et des capitaux. Néanmoins, les coûts et profits des intérêts seront calculés au taux du marché.

A la lumière des résultats de l'évaluation du modèle d'agence, *Verder met resultaat* propose de reformuler les trois conditions suivantes pour la création d'agences⁵⁸ :

1. Les processus appliqués dans une organisation doivent être décrits et déboucher sur un ou plusieurs produits ou services. A partir d'un modèle de prix de revient, on peut imputer les coûts à ces produits et services.
2. Le service concerné doit pouvoir indiquer à l'avance à quel moment on pourra juger s'il travaille de manière plus efficiente. L'indicateur de base est le coût unitaire du produit ou du service. En complément, il convient de fixer un ou plusieurs critères de qualité.
3. Il doit toujours y avoir un cycle de planification et de contrôle externe axé sur les résultats, auquel est rattaché un cycle interne.

⁵⁶ *Nota over de toestand van 's rijks financiën*, Deuxième Chambre, session 1998–1999, 26 200 n° 1.

⁵⁷ Deuxième Chambre, session 1996–1997, 25 257 n° 1, p. 4.

⁵⁸ Ministère des Finances, op. cit., p. 51.

Une autre modification est l'adaptation du système de logement de l'administration publique. En effet, en vertu du nouveau système la majeure partie des bâtiments publics seront mis à disposition à travers des contrats de location et non plus alloués par le Service des bâtiments de l'Etat. L'établissement d'une relation locataire-loueur entre le Service des bâtiments de l'Etat d'une part et les organisations qui utilisent un logement public d'autre part (notamment les agences) coïncide avec la décision de transformer ce service en agence.

4.4 Conclusion

L'agence constitue une forme caractéristique de gestion publique qui vient remplacer l'administration classique. Il existe toute une série de critères pertinents qui se rapportent aux ressources mobilisables. Il s'agit essentiellement de la gestion de l'information, de la planification de politique, des instruments de mise en œuvre, de la mesure de la performance et des capacités d'évaluation.

Les agences concluent avec le ministère dont elles font partie des accords sur les « produits » ou « services » à délivrer. Ces derniers sont le plus possible délivrés sur la base d'un coût unitaire fondé sur une logique d'économie d'entreprise. La fourniture d'informations s'effectue, entre autres, à l'aide d'indicateurs destinés à évaluer les performances des différentes agences. Idéalement, ces indicateurs doivent à la fois porter sur l'output et l'impact social, que ce soit en termes quantitatifs ou qualitatifs. Grâce à l'utilisation d'indicateurs, il est également possible de mesurer les prestations dans le temps. Dans certains cas, on peut comparer les prestations réalisées avec les prestations d'autres organisations équivalentes. Outre ce processus continu de mesure des performances, il est également prévu que les agences fassent l'objet d'audits ou évaluations en profondeur. Les indicateurs constituent un outil pour la gestion de l'information, en plus d'autres données financières. Les agences sont situées à une certaine distance du noyau des ministères en raison de l'autonomie de gestion qui leur est nécessaire pour la mise en œuvre des politiques publiques.

La technique dominante de modernisation des agences est l'utilisation du système de comptabilité d'entreprise qui se distingue du système de comptabilité de caisse applicable au reste de l'administration centrale. Le système de comptabilité d'entreprise utilisé par les agences part des coûts et recettes en fonction de la pertinence économique au lieu des revenus et dépenses de la caisse. En règle générale, une agence occupe une position relativement indépendante au sein d'un ministère et peut ainsi centrer davantage ses efforts sur les résultats. Selon l'évaluation du ministère des Finances, la création des agences a entraîné dans son sillage l'émergence d'un changement de culture dans le sens d'une gestion plus axée sur les résultats. Par ailleurs, la position indépendante des agences au sein des ministères permet en même temps la gestion du personnel et des finances au niveau de l'agence.

5 Résumé

La modernisation de l'administration publique aux Pays-Bas touche plusieurs fronts en même temps, sans que l'on puisse toutefois parler de plan global. La présente étude aborde la question de la modernisation en s'appuyant sur trois cas. En premier lieu, la normalisation des conditions de travail et des relations professionnelles dans la fonction publique

néerlandaise, dont l'objectif est de rapprocher le plus possible les fonctionnaires des autres travailleurs à tous points de vue. En deuxième lieu, la création du Service d'administration générale qui englobe tous les fonctionnaires jusqu'au niveau des cadres supérieurs de l'administration centrale, à l'exception des fonctionnaires du Service Diplomatique. Enfin, en troisième lieu, les agences qui sont davantage orientées vers les résultats et disposent à cette fin d'un dispositif financier et budgétaire particulier.

Le tableau ci-dessous offre un aperçu de la pertinence des différents facteurs qui sont repris dans la check-list appliquée aux trois études de cas. L'importance de ces facteurs pour les cas examinés ici est indiquée par une croix dans la case correspondante.

	Normalisation	ABD	Agences
Facteurs contextuels			
Culture managériale		X	X
Potentiel de recherche	X	X	X
Relation entre monde politique et haute administration		X	
Relation entre administration et système juridique			
Facteurs de déclenchement d'actions de modernisation	X	X	X
Conflit entre cultures dominantes			X
Système de décision politique			
Ressources mobilisables pour la modernisation			
Instruments de gestion de l'information			X
Planification de politique		X	X
Instruments de mise en œuvre			X
Coordination		X	
Déréglementation	X		
Mesure de la performance		X	X
Capacité d'évaluation		X	X
Mécanismes de renvoi			
Techniques et domaines de modernisation			
Changement de culture administrative	X	X	X
Management budgétaire et financier			X
Gestion des ressources humaines	X	X	
Gestion de l'information et de la communication			X
Techniques d'organisation et de gestion		X	X