



Observatoire de
l'administration
publique
ENAP

Coup d'oeil, novembre 1998, volume 4, numéro 4

La réforme de l'administration fédérale américaine après cinq ans

Jacques Auger

INTRODUCTION

La réforme actuelle, communément appelée *National Partnership for Reinventing Government (NPR)*, anciennement le *National Performance Review*, est la plus récente d'une série d'initiatives (*Planning Programming Budgeting System, Zero Based Budgeting, Management by Objective*) qui, au cours des trente dernières années, ont été mises en place par les gouvernements afin d'améliorer l'administration publique. Elle diffère des précédentes car, selon Pfiiffer⁽¹⁾, l'objectif des réformes précédentes était de renforcer les fonctions de l'administration centrale, alors que la *NPR*, au contraire, rejette les principes traditionnels de gestion de l'administration publique que sont la hiérarchie et la réglementation, et s'éloigne, du moins en principe, de la centralisation.

L'approche américaine, comme les autres réformes, tend vers un fonctionnement plus souple de la gestion publique. Dans un rapport de recherche, l'OCDE⁽²⁾ démontre que, pour atteindre un tel objectif les États-Unis comme le Canada, la Suède et les Pays-Bas, ont mis l'accent sur l'amélioration de la gestion plutôt que sur une démarche de type commerciale du genre de celle que l'on retrouve au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande et en Finlande.

Le présent document fait suite à un précédent *Télescope*⁽³⁾ dans lequel on retrouve les principaux éléments du rapport Gore⁽⁴⁾ qui a donné naissance en 1993 au *National Partnership for Reinventing Government (NPR)*. À la suite du dépôt de ce rapport, la réforme de l'administration fédérale s'est concrétisée en trois étapes. La première, qui débute en 1993, porte tout particulièrement sur l'amélioration de la gestion et de l'administration alors que la deuxième, amorcée en 1994 par le vice-président⁽⁵⁾ se penche principalement sur le rôle de l'État : la restructuration des organismes, la dévolution des responsabilités et la déréglementation. Ces deux premières phases ont été implantées au cours des cinq dernières années, alors que la troisième, amorcée par le Président en 1997, porte de façon prioritaire sur la gestion de la performance.

Il faut souligner que ces différentes étapes ne sont pas mutuellement exclusives et que les éléments qui les composent sont tous inter reliés. Chacune met

l'accent sur un aspect particulier de la réforme sans pour autant négliger les autres caractéristiques.

Cinq ans après le dépôt du rapport Gore, les principales réalisations⁽⁶⁾ mentionnées par le NPR sont :

- l'abolition de 348 000 postes fédéraux, soit 18 % des 1,9 million qu'on y retrouvait en 1993;
- la réalisation d'environ 60 % des 1500 actions recommandées dans le rapport Gore;
- la diminution du déficit : 203 milliards en 1994 à 22 milliards⁽⁷⁾ en 1998 (voir annexe 1);
- l'élimination de 16 000 pages de réglementation;
- l'élaboration de près de 4000 normes de qualité;
- la mise en place de 325 laboratoires de réinvention;
- l'adoption des 75 nouvelles lois nécessaires à la mise en application des recommandations du NPR.

1. Gestion de la performance

C'est en 1997, avec le dépôt du *Blair House Report*⁽⁸⁾ que le Président amorce cette nouvelle phase. Les principaux objectifs poursuivis sont : améliorer la confiance du public envers le gouvernement, assurer aux administrateurs un support adéquat pour permettre une amélioration constante de l'administration publique et fournir au Congrès les informations nécessaires sur la performance des programmes afin de permettre aux représentants et aux sénateurs de prendre des décisions éclairées. Cette phase s'appuie tout particulièrement sur trois outils soit : le *Government Performance and Result Act*⁽⁹⁾ (GPRA), le *Government Wide Performance Plan*⁽¹⁰⁾ et les *Performance Based Organizations*⁽¹¹⁾.

1.1 *Government Performance and Results Act (GPRA)*

Afin de créer un cadre global pour la gestion de la performance, le Congrès et le Président ont adopté la *Government Performance and Results Act (GPRA)*. Ce dernier demande à chaque responsable d'organisme de :

1. déposer au Président et au Congrès, au plus tard le 30 septembre 1997, un **plan stratégique** qui doit contenir une description de la mission de l'organisme, l'identification des objectifs associés aux principales fonctions et opérations de l'organisme et une description de la façon dont les objectifs seront atteints;
2. déposer au Président et au Congrès, au plus tard en janvier 1999, un **plan de gestion de la performance** qui doit contenir l'identification d'objectifs opérationnels et quantifiables, une description des mesures de performance et de la façon dont elles sont reliées aux objectifs poursuivis,

- une description de la procédure d'évaluation et, enfin, une échéance d'implantation;
3. présenter au Président et au Congrès, à partir de l'an 2000, un **rapport sur la performance** de l'année précédente. Ce rapport sera, dès lors, préparé sur une base annuelle.

La plus importante caractéristique associée à cette loi est l'obligation faite aux organismes gouvernementaux⁽¹²⁾ de soumettre les plans stratégiques simultanément au Président et au Congrès, en plus d'avoir à consulter ce dernier lors de la préparation du plan.

Il est difficile de prévoir, à moyen terme, les impacts de l'implication du Congrès par le biais du *GPRA*, dans un cadre, jusqu'à maintenant, réservé exclusivement à l'exécutif. Comme on le fait remarquer dans un rapport de la *National Academy of Public Administration*⁽¹³⁾, le Congrès a facilement accepté le *GPRA*, car son niveau d'abstraction est tel qu'aucun politicien ne se sentait impliqué directement. Cependant, l'application de cette loi signifie la mise en place de mesures de performance⁽¹⁴⁾ et d'objectifs précis susceptibles d'affecter de façon significative la distribution des ressources, ce qui peut entrer en conflit avec les intérêts particuliers des politiciens.

1.2 *Government-Wide Performance Plan*

Le Président a aussi tenu à montrer que la politique de gestion de la performance pouvait compter sur le soutien du plus haut niveau de l'administration gouvernementale avec le dépôt, en 1998, d'un premier *Government-Wide Performance Plan*. Ce plan s'appuie sur trois grands secteurs de performance :

1.2.1 La performance fiscale⁽¹⁵⁾

Depuis le rapport Gore en 1993, des taux d'intérêt relativement faibles, une croissance économique soutenue, des coupes importantes dans les dépenses et les ajustements entrepris dans la gestion de l'administration fédérale ont permis de réduire le déficit de façon significative. Cependant, en dépit de cette réduction, l'*Office of Management and Budget* et le *Congressional Budget Office* ont émis l'opinion que, si le gouvernement ne pose pas de gestes additionnels, il est probable que le déficit recommencera à augmenter⁽¹⁶⁾. Aussi, afin d'assurer un budget équilibré⁽¹⁷⁾ pour les années à venir, le Président et le Congrès ont décidé, en 1997, de renforcer le *Budget Enforcement Act*⁽¹⁸⁾ dont l'objectif était d'équilibrer le budget pour 1998. Pour ce faire, ils ont adopté le *Balance Budget Act*⁽¹⁹⁾ qui vient compléter les efforts amorcés.

1.2.2 La performance administrative⁽²⁰⁾

En dépit du fait que l'Administration fédérale a déjà fait de nombreux efforts pour rendre l'administration publique plus efficace, le Président propose de nouvelles actions de plus en plus précises. Parmi les actions mentionnées dans le *Government-Wide Performance Plan*, le Président identifie⁽²¹⁾ 11 secteurs d'intervention prioritaires auxquels il fixe des objectifs très précis pour l'année 1999. Il fixe aussi des objectifs à 11 des 14 départements. De plus, le Président demande à 32 organismes (*High Impact Agencies*) qui ont des contacts réguliers avec les citoyens (annexe 2) de développer pour un ensemble de programmes déterminés des objectifs opérationnels mesurables pour l'an 2000.

Plusieurs autres activités sont aussi identifiées, dont *Access America*⁽²²⁾, l'une des pièces maîtresses de l'implantation d'un gouvernement électronique. Composé de 18 éléments différents (annexe 3), ce projet doit rendre accessible l'ensemble des programmes et services gouvernementaux aux citoyens et aux entreprises. On peut aussi mentionner la mise en place de plusieurs groupes de travail intersectoriels, notamment, le *President's Management Council (PMC)* composé des dirigeants des plus importants organismes gouvernementaux, dont le rôle est d'analyser différentes situations problématiques et de faire des recommandations au Président.

1.2.3 La performance des programmes⁽²³⁾

Depuis 1997, de nombreuses actions ont été entreprises et différents outils de gestion de la performance ont été développés. À date, cette gestion s'est toujours faite dans le cadre de l'administration d'un seul organisme. Cependant, à la demande du Président, les programmes des différents départements sont désormais regroupés et étudiés en fonction des objectifs qu'ils ont en commun, ce qui les oblige à coordonner leurs efforts et à fonctionner dans un cadre intersectoriel. De plus, l'analyse des budgets par les administrations centrales (*Office of Management and Budget* et *Congressional Budget Office*) s'appuie maintenant sur les mesures de performance développées par les agences dans le cadre des plans stratégiques soumis au Président et au Congrès en septembre 1997.

1.3 Performance Based Organizations

Lors du dépôt du *Blair House Paper*⁽²⁴⁾, le Président américain propose la création de *Performance Based Organizations* (PBO) dont les buts sont de libérer l'administration gouvernementale des contraintes administratives traditionnelles, de rendre les administrations imputables des résultats obtenus et de permettre aux gestionnaires de gérer comme s'ils étaient dans le secteur privé⁽²⁵⁾.

L'implantation des *Performance Based Organizations* s'appuie tout particulièrement sur l'expérience des agences britanniques. C'est en 1997 que le Congrès adoptait le *Performance Based Organizations Bill*⁽²⁶⁾ et que

l'administration mettait en place un projet pilote, le *St-Lawrence Seaway Development Corporation*⁽²⁷⁾. Actuellement, mis à part cette expérience, aucune *PBO* n'est opérationnelle. Cependant, l'administration Clinton souhaite voir la création d'une douzaine d'entre elles dans un avenir rapproché. Tout dernièrement, le 14 juillet 1998, le Congrès a accepté la transformation du *Department's Student Financial Aid en PBO*⁽²⁸⁾.

La gestion des *PBO* se fait dans un cadre de gestion bien défini. Ainsi, à tous les cinq ans, le Secrétaire du Département et le *Chief Operating Officer (COO)* responsable de la *PBO* doivent s'entendre dans le cadre d'un contrat sur les buts poursuivis par cette dernière. De plus, à chaque année, le *COO* doit préparer et faire accepter par le Secrétaire les objectifs opérationnels que son organisme entend poursuivre au cours de la prochaine année budgétaire. Finalement, la loi oblige le Secrétaire à transmettre, au plus tard cinq ans après la création d'une *PBO*, un rapport au Président recommandant ou non la poursuite des activités de l'organisme (*Sunset Clause*).

Dans une analyse des *Performance Based Organisations*, Roberts⁽²⁹⁾ constate que le principal problème origine de l'obligation de consulter le Congrès, entre autres, sur le contenu des mesures de performance, ce qui donne à ce corps législatif un rôle beaucoup plus important que celui donné aux politiciens en Grande-Bretagne. Tremblay⁽³⁰⁾, dans une analyse comparative, souligne que le modèle américain, contrairement au modèle britannique, n'est pas le pivot organisationnel de la réforme, mais plutôt un élément complémentaire. Roberts souligne aussi une résistance importante de la part de l'administration et des syndicats qui ont soulevé la possibilité que le manque de contrôle central peut faire en sorte que l'on retombe dans le favoritisme qu'on a connu, il y a de nombreuses années.

Conclusion

La réforme américaine s'appuie sur de multiples éléments, tous orientés vers l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacités ainsi que vers une amélioration de la gestion budgétaire. Les principaux éléments de la réforme s'appuient sur une volonté ferme de l'exécutif et du Congrès. Si le *NPR* trouve son origine dans le rapport Gore, la *GPRA* et les *PBO* résultent d'une action législative concertée du Président et du Congrès.

Ces modifications doivent s'ajuster au cadre de travail dans lequel elles opèrent. Ainsi le *NPR*, qui n'a pas de cadre légal, doit s'appuyer principalement sur la volonté présidentielle et sur l'implication des dirigeants d'organisme et de département, alors que le cadre légal qui encadre le *GPRA* et les *PBO* oblige une action concertée de l'exécutif et du législatif.

La réforme américaine a atteint certains résultats depuis son lancement en 1993 ; ils sont cependant inégaux. Dans le cadre d'une recherche, Ketti⁽³¹⁾

conclut que les efforts de l'administration, tout particulièrement ceux du vice-président, pour réformer l'administration fédérale sont très valables et méritent d'être soulignés. Cependant, en dépit d'un fort leadership des hautes autorités politiques, il souligne que les employés des niveaux inférieurs ont souvent reçu des signaux contradictoires qui ont mené à beaucoup d'incompréhension et d'insécurité. Son rapport présente aussi une évaluation détaillée des différents éléments de la réforme où il classe ces derniers à partir des résultats obtenus selon une échelle de A à D (voir annexe 4). Par exemple, il donne la note B+ pour l'amélioration du service à la clientèle, C pour la gestion de la performance et D pour la capacité à identifier les objectifs.

Notes

¹ James P. Pfiffner. " The American Tradition of Administrative Reform " dans *The White House and the Blue House*, sous la direction de H. George Frederickson et Yong Hyo Cho, p. 238. New-York : University Press of America. [retour](#)

² OCDE, 1998, *En quête de résultats : pratique de gestion des performances*, Paris : Éditions de l'OCDE, p. 11-15. [retour au texte](#)

³ Jacques Auger, " La réforme de l'administration fédérale américaine ", *Télescope*, vol. 3, no 2, Observatoire de l'administration publique, 1996. [retour au texte](#)

⁴ National Performance Review Report : Creating a Government that Work Better and Cost Less. September 1993. [retour au texte](#)

⁵ Executive Office of the Vice President. Vice Presidential Memorandum Announcing Phase II of NPR. (page consultée le 3 janvier 1995).
Adresse URL : <http://www.npr.gov/homepage/266e.html> [retour au texte](#)

⁶ États-Unis d'Amérique (page consultée le 17 juillet 1998). Adresse URL :
<http://www.npr.gov/homepage/266e.html>
National Performance Review Accomplishments (page consultée le 17 juillet 1998).
Adresse URL : <http://www.npr.gov/accompl/index.html> [retour au texte](#)

⁷ Government-wide Performance Plan for FY1999, p. 23 (page consultée le 21 juillet 1998).
Adresse URL : <http://www.financenet.gov/financenet/fed/docs/perform.htm> [retour au texte](#)

⁸ *Blair House Report* (page consultée le 21 juillet 1998). Adresse URL :
<http://www.npr.gov/library/papers/bkgrd/blair.html> [retour au texte](#)

⁹ Government Performance and Results Act (PL 103-62) (page consultée le 17 juillet 1998).
Adresse URL : <http://www.ombwatch.org/www/ombw/gpra/gpra1.html> [retour au texte](#)

¹⁰ Government-wide Performance Plan for FY1999 (page consultée le 21 juillet 1998). Adresse URL : <http://www.financenet.gov/financenet/fed/docs/perform.htm> [retour au texte](#)

¹¹ Performance-Based Organizations (PBO) (page consultée le 21 juillet 1998). Adresse URL : <http://www.npr.gov/initiati/21cent/index.html> [retour au texte](#)

- ¹² Government Performance and Results Act (page consultée le 17 juillet 1998). Adresse URL : <http://www.ombwatch.org/www/ombw/gpra/gpra1.html> [Sect. 3 §306(e)] [retour au texte](#)
- ¹³ National Academy of Public Administration (NAPA) 1998 *Effective Implementation of the Government Performance and Result Act* (Washington, DC : NAPA). [retour au texte](#)
- ¹⁴ National Academy of Public Administration (NAPA), " Benchmarking, Performance Measurement Help Governments Manage for Results " *Public Objective 2* :2 (May1996) : 1-3. [retour au texte](#)
- ¹⁵ Government-wide Performance Plan for FY 1999(page consultée le 21 juillet 1998). Adresse URL : Adresse URL : <http://www.financenet.gov/financenet/fed/docs/perform.htm> (Voir *Section III, " Creating a Bright Economic Future*).[retour au texte](#)
- ¹⁶ Le principal facteur identifié par ces deux organismes est le retrait prochain du marché du travail des *Baby Boomers* et l'impact de ce retrait sur les programmes de santé. [retour au texte](#)
- ¹⁷ Claude Beauregard en collaboration avec Marie-Josée Gingras, " Les lois anti-déficit aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande ", *Télescope*, vol. 5, no. 1, Observatoire de l'administration publique, 1998. [retour au texte](#)
- ¹⁸ Budget Enforcement Act (page consultée le 14 septembre 1998). Adresse URL : <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query> [retour au texte](#)
- ¹⁹ Balance the Budget First Act of 1997 FY1999 (page consultée le 21 juillet 1998). Adresse URL : <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c105:1:./temp/~c105AZg8X3> [retour au texte](#)
- ²⁰ Government-wide Performance Plan for FY1999 (page consultée le 21 juillet 1998). Adresse URL : <http://www.financenet.gov/financenet/fed/docs/perform.htm>(Voir Section IV, " Improving Performance Through Better Management ") [retour au texte](#)
- ²¹ Government-wide Performance Plan for FY1999 PP. 36-47 (page consultée le 21 juillet 1998). Adresse URL : Adresse URL : <http://www.financenet.gov/financenet/fed/docs/perform.htm> [retour au texte](#)
- ²² Access America Conference (page consultée le 28 juillet 1998). Adresse URL : <http://gits.gov/> Access America Plan(page consultée le 14 août 1998). Adresse URL : <http://www.cryptosoft.com/snews/feb97/20029700.htm> [retour au texte](#)
- ²³ Government-wide Performance Plan for FY1999 (page consultée le 21 juillet 1998). Adresse URL : <http://www.financenet.gov/financenet/fed/docs/perform.htm> (Voir Section VI, " Investigating in the Common Good : Program Performance in Federal Function ").[retour au texte](#)
- ²⁴ The Blair House Papers 1997 FY1999 (page consultée le 21 juillet 1998). Adresse URL : <http://www.npr.gov/library/papers/bkgrd/blair.html> [retour au texte](#)
- ²⁵ Roberts, Alasdair. 1997 " Performance-Based Organizations: Assessing the Gore Plan, " *Public Administration Review* 57 :6 (november/December), p. 465-478. [retour au texte](#)
- ²⁶ Model Performance-Based Organization Bill (page consultée le 17 août 1998). Adresse URL : <http://www.npr.gov/initiati/21cent/summary1.html> [retour au texte](#)

²⁷ St-Lawrence Seaway Development Corporation Bill (page consultée le 5 août 1998). Adresse URL : <http://www.npr.gov/initiati/21cent/slsbilr.html> St-Lawrence Seaway Development Corporation (page consultée le 5 août 1998). Adresse URL : <http://www.npr.gov/initiati/21cent/slsdc.html> [retour au texte](#)


²⁸ Congress Creates Performance-Based Organization (page consultée le 5 août 1998). Adresse URL : <http://www.govexec.com/dailyfed/0798/071498b1.htm> [retour au texte](#)

²⁹ Roberts, Alasdair. 1997 " Performance-Bases Organizations: Assessing the Gore Plan, " *Public Administration Review* 57 :6 (November/December), p. 468. [retour au texte](#)

³⁰ Stanley Tremblay. 1998. " Analyse comparée entre le modèle des Agences britanniques et la *Performance Based Organizations* américaine ". Montréal (Qué.) : Atelier 22 ENAP, p. 16. [retour au texte](#)

³¹ Reinventing Government : A Fifth Year Report Card. (page consultée le 29 septembre 1998). Adresse URL : <http://www.brook.edu/gs/cpm/government.pdf> [retour au texte](#)

Annexe 1

 wpe1.jpg (33530 octets)

Annexe 2 High Impact Agencies

Agriculture :

Animal and Plant Health Inspection Service
Food Safety and Inspection Service
Food and Consumer Service
Forest Service

Commerce :

Bureau of the Census
U.S. and Foreign Commercial Service/Inter-national
Trade Administration
Patent and Trademark Office
National Weather Service

Defense :

Acquisition Reform

Education :

Student Financial Assistance

Environmental Protection Agency

Federal Emergency Management

Agency

General Services Administration

Health and Human Services :

Food and Drug Administration
Administration for Children and Families
Health Care Financing Administration

Interior :

National Park Service
Bureau of Land Management

Justice :

Immigration and Naturalization Service

Labor :

Occupational Safety and Health Administration
National Aeronautics and Space Administration

Office of Personnel Management

Small Business Administration

Social Security Administration State :

Bureau of Consular Affairs

Transportation :

Federal Aviation Administration

Treasury :

Customs Service

Internal Revenue Service
Office of Domestic Finance/Financial
Management Service

U.S. Postal Service

Veterans Affairs :

Veterans Health Administration
Veterans Benefits Administration

Annexe 3 Projets associés à *Access America*

1. améliorer l'accès du public au services gouvernementaux;
2. implanter un *Electronic Benefits Transfer* (EBT) national;
3. fournir tous les paiements fédéraux par l'utilisation du *Electronic Funds Transfer* (EFT) avant 1999;
4. fournir de l'information sur l'environnement au public;
5. offrir de l'information électronique à l'intention des entreprises sur la réglementation environnementale, la sécurité et la santé;
6. établir le *Public Safety Network* (réseau des services de sécurité publique);
7. augmenter l'utilisation des TI dans le secteur de la justice;
8. offrir un rapport simplifié de taxe pour les employeurs;
9. supporter l'*International Trade Data System* (accès électronique aux informations sur l'exportation et l'importation);
10. créer des centres électroniques d'assistance à l'exportation;
11. utiliser le commerce électronique pour rationaliser les transactions gouvernementales;
12. développer l'*Intergovernmental Information Enterprise* (groupe chargé de promouvoir la coopération intergouvernementale et les TI dans la prestation de services aux citoyens);
13. améliorer le partage d'informations sur les expériences de technologies de l'information avec les autres pays;
14. garantir le droit à la vie privée et la sécurité;
15. intégrer les différentes infrastructures supportant les services gouvernementaux d'information;
16. améliorer le processus d'acquisition des technologies de l'information;
17. améliorer la productivité des employés fédéraux;
18. accroître les connaissances sur les technologies de l'information.

Annexe 4
The Fifth-Year NPR Report Card

Category	Grade
Downsizing	B
Identifying objectives of government	D
Procurement reform	A
Customer service	B+
Disaster avoidance	B-
Political leadership	C+
Performance improvements	C+
Improved results in "high-impact" programs	INC
Service coordination	INC
Relations with Congress	D

Improvements in citizen confidence in government	C
Inspiration from other governments, private sector reforms	B-
Effort	A+
OVERALL GRADE	B

