

ÉTUDE DU SYSTÈME DE MANDAT DANS UNE  
PERSPECTIVE INTERNATIONALE

LES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DANOIS

AVEC LE SOUTIEN DE



PROF. DR. DE VISSCHER  
CAROLINE MONTUELLE  
FRANÇOIS RANDOUR

UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN  
INSTITUT DE SCIENCES POLITIQUES LOUVAIN-EUROPE  
(ISPOLE)

PLACE MONTESQUIEU 1 BOÎTE 7  
B-1348 LOUVAIN-LA-NEUVE  
BELGIQUE



# Étude du système de mandat dans une perspective internationale:

Les secrétaires généraux danois



Prof. Dr. Christian de Visscher  
Caroline Montuelle  
François Randour

Université Catholique de Louvain  
Institut de sciences politiques Louvain-Europe (ISPOLE)

Place Montesquieu 1 boîte 7  
B-1348 Louvain-la-Neuve  
Belgique

## Table des matières :

<b>Partie 1 :</b>	<b>4</b>
<b>Résumé du rapport « Mandate » sur les secrétaires généraux danois</b>	<b>4</b>
<b>A. Mise en perspective</b>	<b>4</b>
<b>B. Les variables dépendantes</b>	<b>5</b>
<b>C. Conclusion</b>	<b>9</b>
<b>Partie 2: Introduction et projet de recherche</b>	<b>10</b>
<b>1. Le Projet de Recherche « Mandate »</b>	<b>10</b>
1.1 Introduction générale	10
1.2 La théorie de Christopher Hood : les marchés bureaucratiques	11
1.2.1 Public Service Bargain : définitions et composantes	12
1.2.2 Les sortes de Public Service Bargains	12
<b>2. Introduction générale sur l'étude du cas danois</b>	<b>14</b>
2.1 Les institutions politiques danoises	14
2.2 Structuration des ministères	15
2.2.1 Généralités concernant les agences et les départements	15
2.2.2 Tâches et fonctions respectives des agences et des départements	16
2.3 La fonction publique danoise	16
2.4 Chronologie des réformes	17
<b>Partie 3: la variable indépendante</b>	<b>20</b>
<b>3. Relation d'emploi</b>	<b>20</b>
3.1 Eléments généraux	20
3.2 Procédures de recrutement des secrétaires généraux et directeurs d'agence	21
<b>4. Relation de direction</b>	<b>23</b>
<b>Partie 4: les variables dépendantes</b>	<b>24</b>
<b>5. La perception de l'identité et du rôle des fonctionnaires</b>	<b>24</b>
5.1 Identité personnelle	24
5.1.1 Diplôme	24
5.1.2 Age et durée en fonction	25
5.1.3 Appartenance syndicale	26
5.1.4 Relations avec le monde politique	27
5.2 Identité de rôle	28
5.2.1 Le rôle de conseiller politique	28
5.2.2 Le leader	29
5.2.3 Le manager	30
5.3 Identité sociale	31
5.4 Conclusion intermédiaire	32
<b>6. Les relations institutionnelles</b>	<b>34</b>
6.1 Relations avec le ministre et son équipe personnelle	34
6.1.1 Les conseils au ministre	34
6.1.2 Les relations entre le ministre et son secrétaire général	36
6.1.3 Les conseillers personnels	37
6.2 Relations avec les départements horizontaux	38
6.2.1 Gestion financière	38
6.2.2 Gestion des ressources humaines	43
6.3 Relations avec le parlement	44
6.4 Relations avec les groupes d'intérêt	45

6.5	Conclusion intermédiaire	46
<b>7.</b>	<b>Système de gestion de la performance</b>	<b>48</b>
7.1	Outils de performance pour les secrétaires généraux	49
7.1.1	Plan	49
7.1.2	Do	49
7.1.3	Check	49
7.1.4	Act	50
7.2	Outils de performance pour les directeurs des agences	51
7.2.1	Plan	51
7.2.2	Do	52
7.2.3	Check	52
7.2.4	Act	52
7.3	Conclusion intermédiaire	53
<b>Partie 5: Conclusion et annexes</b>		<b>55</b>
<b>8.</b>	<b>Conclusion</b>	<b>55</b>
8.1	La perception de l'identité et du rôle	56
8.2	Les relations institutionnelles	56
8.3	Le système de gestion de la performance	58
8.4	Conclusion finale	58
<b>9.</b>	<b>Bibliographie</b>	<b>60</b>
<b>10.</b>	<b>Entretiens</b>	<b>63</b>
<b>11.</b>	<b>Annexes</b>	<b>64</b>
11.1	Annexe 1 : Code de gouvernance publique : recommandations	64

## Table des illustrations :

<i>Figure 1</i>	<i>Division des tâches entre régions et municipalités</i>	14
<i>Figure 2</i>	<i>Emploi par secteur en 2008</i>	17
<i>Figure 3</i>	<i>Proportions de personnel bénéficiant du deuxième système de rémunération entre 2000 et 2008</i>	21
<i>Figure 4</i>	<i>Diplômes des secrétaires généraux en 2009</i>	25
<i>Figure 5</i>	<i>Fonctions exercées après une carrière de secrétaire général</i>	26
<i>Figure 6</i>	<i>Organisations syndicales dans la fonction publique danoise</i>	27
<i>Figure 7</i>	<i>Recommandations du code de gouvernance publique</i>	29
<i>Figure 8</i>	<i>Evaluation par les hauts fonctionnaires de l'importance accordée à chacune de leurs fonctions</i>	30
<i>Figure 9</i>	<i>Historique de carrière des fonctionnaires danois (%)</i>	32
<i>Figure 10</i>	<i>Organigramme du ministère des Finances en 2009</i>	39
<i>Figure 11</i>	<i>Schématisation des systèmes de management au Danemark</i>	40
<i>Figure 12</i>	<i>Cycle budgétaire au Danemark</i>	42
<i>Figure 13</i>	<i>Cycle d'évaluation sur une année parlementaire</i>	49
<i>Figure 14</i>	<i>Composition du salaire des secrétaires généraux</i>	51
<i>Figure 15</i>	<i>Evolution du pourcentage de salaire au rendement</i>	53

## **Partie 1 :** **Résumé du rapport « *Mandate* » sur les secrétaires généraux danois**

### **A. Mise en perspective**

Cette recherche vise à évaluer l'impact de l'introduction de contrats de performance dans l'administration danoise. La modernisation de l'administration danoise se présente davantage comme une succession de réformes partielles plutôt que comme une réforme globale formant une rupture avec le passé comme dans le cas de Copernic en Belgique.

Néanmoins, amorcées depuis les années 1990, les réformes danoises se caractérisent également par une volonté d'accroître l'efficacité de l'administration, et ce, bien que le principe du mandat, tel que défini suivant la loi belge, n'existe pas comme tel au Danemark. Après un bref rappel de notre variable indépendante, adaptée au contexte danois, nous présenterons l'impact des contrats de performance sur nos trois variables dépendantes.

#### **❖ *Relation d'emploi***

Le Danemark applique un système de carrière pour les rangs supérieurs de l'administration. Une fois recrutés, les hauts fonctionnaires effectuent une période de probation de deux ans à l'échéance de laquelle ils sont généralement engagés à durée indéterminée. Néanmoins, si la confiance est rompue entre le ministre et le haut fonctionnaire ou si la coopération entre les deux parties se passe mal, le fonctionnaire peut toujours perdre son emploi (Putseys & Hondeghem, 2002(b)). Il est alors généralement transféré à un autre poste au sein de l'administration.

Chaque ministre choisit son secrétaire général. Il n'existe pas de procédure standard pour la sélection des secrétaires généraux. Le ministre concerné établit une liste de trois candidats potentiels parmi lesquels sera choisi le futur secrétaire général. En règle générale, ce dernier doit posséder les qualités suivantes (Putseys & Hondeghem, 2002(b)):

- posséder suffisamment de connaissances sur les politiques et les procédures administratives ;
- être suffisamment visible ;
- s'intégrer dans la « culture insulaire » et posséder un large « réseau » à l'intérieur de la fonction publique.

#### **❖ *Relation de direction***

Dès 1992, la gestion du personnel axée sur la performance est développée via l'introduction de contrats de performance (Chemla-Lafay & Chol, 2006).

Les contrats de performance n'étaient, au départ, utilisés que pour les agences et pour leurs directeurs et non pour les secrétaires généraux des départements. Néanmoins, depuis 1997, tous les hauts fonctionnaires ont un contrat de performance. Contrairement aux directeurs d'agence, le contenu des contrats des secrétaires généraux est gardé secret (Balle Hansen, 2008) et la procédure d'évaluation reste relativement informelle (Putseys & Hondeghem, 2002(b)).

## B. Les variables dépendantes

### ❖ *La perception de l'identité et du rôle des fonctionnaires*

#### - *Identité personnelle*

**Diplôme** : En 2004, la totalité des secrétaires généraux possèdent un diplôme de second cycle ou plus (Kettl, Pollitt, & Svara, 2004). Les formations juridiques et économiques sont les plus fréquentes parmi les secrétaires généraux danois (Bourgault, 2004). Une augmentation des politologues est également observée.

**Age et durée en fonction** : En 2004, l'âge moyen des secrétaires généraux augmente légèrement et passe à 53 ans en moyenne (Kettl, Pollitt, & Svara, 2004). Depuis les années 1970, la plupart des secrétaires généraux quittent leur poste après moins de dix ans de service (Gregory & Gronnegard Christensen, 2004). Lorsqu'ils quittent leurs fonctions, les secrétaires généraux qui n'ont pas atteint l'âge de la retraite occupent généralement des fonctions de conseillers dans d'autres organisations, de préfets ou d'ambassadeurs.

**Appartenance syndicale** : Une caractéristique danoise assez importante est l'appartenance syndicale. Au total, 93% des fonctionnaires et employés contractuels de la fonction publique danoise sont représentés par le « Danish central Federation of State Employees'Organisation-CFU » et le « Confederation of Professional Associations-AC » (pour les emplois contractuels) (Dekens, 2001).

**Relations avec le monde politique** : La fonction publique danoise est neutre politiquement. Seul le ministre est nommé de manière partisane. Le principe de neutralité de l'administration est donc normalement d'application: lorsque le ministre quitte ses fonctions, les fonctionnaires restent en place (Balle Hansen, 2008).

#### - *Identité de rôle*

Suivant la littérature, le secrétaire général est considéré comme un « conseiller politique ». Il conseille le ministre concernant les grandes lignes de la politique d'un point de vue fonctionnel et non partisan.

Il est ainsi attendu des secrétaires généraux qu'ils aient des contacts directs avec les ministres et d'autres hommes politiques, et, parfois même, qu'ils manœuvrent pour arriver à des compromis entre les partis politiques au sein de la coalition (Pollitt, 2009). Les fonctionnaires jouent donc un rôle central dans l'élaboration des politiques publiques.

Le nouveau fonctionnaire se doit d'être un "policy maker" qui trouve les solutions adéquates aux challenges actuels de nos sociétés et les présente à son ministre. Les secrétaires généraux influencent donc le processus de prise de décision pour s'assurer que des « solutions raisonnables et efficaces » soient prises (Kettl, Pollitt, & Svara, 2004).

Les secrétaires généraux sont également les leaders de leurs organisations. En 2005 le « Code of public governance excellence » a été conçu par les top managers danois pour les aider à « atteindre un niveau d'excellence de la gestion publique » (Ministry of Finance, 2005). Ce code les incite à évaluer leur style de management, la manière de gérer leur personnel et les outils de management qu'ils utilisent.

Les secrétaires généraux sont enfin également des « managers ». Les secrétaires généraux danois sont de fait en charge de la gestion de leur département. Le ministre édicte des règles générales et laisse la

majeure partie du champ opérationnel de la gestion du ministère à charge du secrétaire général (Extrait d'interview d'expert en mai 2009).

- *Identité sociale*

Au Danemark, les fonctionnaires ne sont pas employés par « l'Etat » en tant que tel mais par un département spécifique pour un poste particulier (Poulsen, 2007). Le rôle du fonctionnaire danois est dès lors contingent de la culture organisationnelle du département dans lequel il travaille, ce qui favoriserait donc un sentiment d'appartenance départementale.

Cependant, les secrétaires généraux adoptent de plus en plus un profil généraliste. Ils sont des *policy entrepreneur* en poste afin d'aider le ministre dans ses tâches de policy making; ce qui lui permet de se détacher d'une identification proprement micro de son ministère (Extrait d'interview d'expert en mars 2010).

À présent, il est également devenu plus facile pour un secrétaire général de changer d'affectation. Les secrétaires généraux connaissent donc une plus grande mobilité qui leur permet de diversifier leur expérience et de se détacher d'une appartenance purement départementale.

Enfin, les secrétaires généraux n'ont que peu de contacts entre eux. Les seules rencontres sont plutôt informelles et non systématisées ce qui ne favorise pas l'émergence d'un esprit de corps transversal à l'ensemble de l'administration. Néanmoins, le « Forum for Top Executive Management » inauguré en septembre 2003 vise à accroître les contacts et synergies dans la communauté des secrétaires généraux.

❖ *Les relations institutionnelles*

- *Relations avec le ministre et son équipe personnelle*

La principale tâche du secrétaire général est de fournir des conseils à son ministre. Les fonctionnaires jouent un rôle central dans l'élaboration de nouvelles politiques. Les hauts fonctionnaires danois donnent des conseils sur les politiques publiques mais également des conseils purement politiques (Kettl, Pollitt, & Svara, 2004). Le secrétaire général joue le rôle d'intermédiaire et de médiateur entre le niveau politique et celui de l'administration.

En principe, le secrétaire général et le ministre forment une équipe. Le ministre travaille en étroite collaboration avec son département et son secrétaire général. Les départements, de taille réduite, servent de « secrétariat aux ministres ».

Le ministre possède, en outre, une structure personnelle de soutien. Il est assisté de conseillers personnels pour les questions techniques ou logistiques, ceux-ci sont choisis par le secrétaire général.

Parallèlement, dans certains ministères, des « conseillers spéciaux » apparaissent en complément (équivalent au personnel de cabinet du ministre en Belgique). Les conseillers spéciaux sont subordonnés au secrétaire général. Leurs tâches sont très délimitées et consistent généralement à donner des avis sur les questions médiatiques (Balle Hansen, 2008). Lorsqu'ils quittent leurs fonctions, les conseillers spéciaux poursuivent généralement leur carrière en consultance (Extrait d'interview d'expert en mars 2010).

- *Relations avec les départements horizontaux*

**Gestion financière :** Le ministère horizontal le plus important en matière de gestion des finances et de gestion des ressources humaines est le ministère des Finances.

Le ministère des Finances compte quatorze sections qui sont les centres d'expertise du ministère des Finances couvrant les différents domaines de l'action publique. Ces sections coordonnent la politique budgétaire et négocient annuellement, avec les différents ministères, le montant des crédits alloués à ces derniers.

De plus, quatre agences sont subordonnées à ce département :

- **Agence des services IT:** agence en charge de l'informatisation et du soutien informatique du gouvernement ;
- **Agence de l'emploi dans la fonction publique:** agence en charge de la gestion des ressources humaines ;
- **Agence du management gouvernemental:** soutient et développe l'efficacité et la bonne gestion financière dans le domaine de l'administration publique ;
- **Agence des propriétés et domaines:** agence en charge de la gestion du patrimoine public.

À partir de 1965, le Danemark a introduit un système d'enveloppe pour la gestion financière des ministères danois. À l'intérieur de ces enveloppes, une certaine autonomie est accordée aux ministres en fonction du programme gouvernemental. L'autonomie est néanmoins limitée par les priorités du gouvernement découlant de contraintes légales et d'accords politiques.

Pour maîtriser les dépenses, les ministres sont amenés à dépenser plus « intelligemment » en négociant des prix plus avantageux ou en mettant en œuvre un « lean management » pour réduire les coûts organisationnels.

Concernant la procédure budgétaire, les ministères élaborent une proposition de répartition des crédits qui sera associée à celle des autres ministères et regroupée dans une proposition de dépenses soumise par le ministre des Finances au comité de cabinet économique. En août, le budget global est présenté au Parlement (Blöndal & Ruffner, 2004). Le vote du budget doit quant à lui avoir lieu avant janvier (Ministry of Finance, 2009(a)). L'utilisation des crédits budgétaires est ensuite contrôlée, de manière a posteriori, par le « Bureau national d'audit » qui est une instance indépendante du gouvernement ne rendant compte qu'au Parlement.

Depuis les années 90, le rôle du ministère des Finances a évolué d'un contrôle plus a priori vers un cadrage global de l'utilisation des ressources en poussant les départements dépensiers à se gérer eux-mêmes sur base des propositions du ministère des Finances (Jensen, 2003).

**Gestion des ressources humaines :** Le ministère des Finances, par le biais d'une de ses agences, « l'Agence de l'emploi dans la fonction publique » détermine les règles générales applicables en matière de politiques du personnel comme les salaires, les pensions, etc. pour l'ensemble des ministères danois. En ce qui concerne l'autonomie des départements verticaux et de leurs agences, ces derniers peuvent recruter leur personnel dans la limite de la masse salariale qui leur est définie dans la loi de budget.

En 2003, l'Agence de l'emploi dans la fonction publique a introduit une nouvelle manière d'envisager la gestion des ressources humaines dans l'administration danoise. Elle se base sur une « vision » de la gestion des ressources humaines. La méthodologie de mise en œuvre de cette vision est donc laissée libre aux ministères verticaux, ce qui accroît la professionnalisation des ministères dans les matières liées à la gestion des ressources humaines.

#### - *Relations avec le Parlement*

Concernant la relation avec le Parlement, la Constitution danoise n'octroie aucune responsabilité distincte à l'administration. Le ministre est politiquement responsable des départements et des agences

qui en dépendent (Putseys & Hondeghem, 2002(b)). Il n'y a donc pas de devoir de responsabilisation de l'administration face au Parlement.

- *Relations avec les groupes d'intérêt*

Le système politique danois est reconnu comme étant très participatif. Ainsi, toutes les parties intéressées par une politique peuvent être associées au processus législatif.

Concernant les personnes responsables d'entretenir les contacts avec les groupes de pression, la plupart des secrétaires généraux négocient avec ceux-ci, et ce, au nom de leur ministre (Expert Committee on Civil Service, 2004).

❖ *Système de gestion de la performance*

- *Outils de performance pour les secrétaires généraux*

**Plan :** Depuis 1997, tous les secrétaires généraux ont un contrat de performance. Cependant, contrairement aux directeurs d'agence, le contenu du contrat est gardé secret (Balle Hansen, 2008). Chaque année, les secrétaires généraux reçoivent une lettre reprenant les priorités à mettre en œuvre pour l'année à venir.

**Do :** Le suivi des contrats varie sensiblement en fonction de la diversité des pratiques entre ministères.

**Check :** Le rapport annuel d'évaluation du rendement du secrétaire général est tout d'abord préparé par le secrétaire général lui-même (Putseys & Hondeghem, 2002(b)).

Les secrétaires généraux sont évalués de manière informelle sur la base des lettres de priorités et suivant les critères définis par le ministère des Finances:

- L'accomplissement de tâches importantes du ministère (ex : la fonction de conseil auprès du ministre) ;
- La gestion des ressources humaines du département (ex : l'intégration de minorité ethnique, de personnes à mobilité réduite ect.) ;
- La gestion des contrats et les relations avec les agences ;
- Les rapports du Bureau national d'audit ;
- Les efforts visant à promouvoir l'e-gouvernement dans le département ;
- Le management interministériel (Putseys & Hondeghem, 2002(b)).

Les secrétaires généraux sont également évalués sur leurs qualités de « conseiller » du ministre.

**Act :** L'impact de l'évaluation a principalement trait au salaire et aux primes accordées aux secrétaires généraux. Le Bureau du Premier ministre et le ministère des Finances se basent sur les informations recueillies (cf. *check*) pour ajuster le salaire du secrétaire général, et ce, sur la base des conventions collectives négociées avec les syndicats (AC). Des bonus liés à la performance peuvent également être attribués par le ministère des Finances. Cependant, cette part du salaire au rendement est relativement réduite et varie entre 1,3% et 10,6% du salaire du secrétaire général.

- *Outils de performance pour les directeurs des agences*

**Plan :** Concernant les agences, il y a deux types de contrats : les contrats des agences et les contrats de leur directeur. Les contrats de performance des agences et de leur directeur sont d'abord pré-rédigés par les agences. La lettre du ministère des Finances envoyée au département reprend également les

priorités que l'agence doit rencontrer. Ni le contenu, ni le format des contrats ne sont en effet déterminés de manière obligatoire.

**Do :** Concernant la phase de suivi du contrat de performance des directeurs, ces derniers ne sont pas tenus de rendre des rapports sur les progrès dans la réalisation du contrat, sauf si c'est explicitement prévu dans le contrat (Putseys & Hondeghem, 2002(b)).

**Check :** La mise en œuvre des objectifs est ensuite évaluée annuellement par le secrétaire général (Putseys & Hondeghem, 2002(b)).

**Act :** L'évaluation du directeur de l'agence est basée sur la réalisation des objectifs énoncés dans le contrat (Extrait d'interview d'expert en mars 2010).

Si l'agent ne réalise pas les objectifs énoncés, son salaire est diminué. Il peut également y avoir un impact sur ses opportunités de carrière ou sur le renouvellement de son contrat d'embauche à durée déterminée (Putseys & Hondeghem, 2002(b)). Les directeurs d'agence reçoivent un salaire inférieur aux secrétaires généraux. La part de la rémunération au rendement est au maximum de 25% du salaire du directeur (Putseys & Hondeghem, 2002(b)).

## C. Conclusion

Suite à l'introduction de mandats (contrats), on constate une légère évolution de nos variables dans le cadre de l'étude de cas danois ; cependant celle-ci ne va pas toujours dans le sens de nos hypothèses. L'identité de rôle des secrétaires généraux évolue de plus en plus vers le « conseiller politique ».

De même, l'attachement prioritaire au département préexiste à la réforme inspirée de la Nouvelle Gestion Publique. Il y aurait d'ailleurs à l'heure actuelle une tendance d'identification plus large à l'administration en général.

En ce qui concerne les relations institutionnelles, on peut constater une grande synergie entre le ministre et le secrétaire général. Il y a en outre très peu de conseillers politiques auprès du ministre. Les secrétaires généraux possèdent également une autonomie relative que ce soit dans le domaine de la gestion financière ou de la gestion des ressources humaines. Ils sont enfin également les garants des relations avec les groupes d'intérêts.

Le système de gestion de la performance reste informel, assez souple et progressif dans sa mise en œuvre. Il a en outre un impact sur l'évolution de la rémunération et sur la prolongation éventuelle du contrat de travail.

### 1. Le Projet de Recherche « *Mandate* »

#### 1.1 Introduction générale

Au cours des 20 dernières années, des réformes issues des idées de la Nouvelle Gestion Publique ont été introduites dans de nombreux pays. Une des réformes les plus notables a été la contractualisation de la relation de direction<sup>1</sup> et de la relation d'emploi<sup>2</sup> avec les hauts fonctionnaires. La Nouvelle-Zélande peut être considérée comme un précurseur: dès 1988, les *Permanent Heads* sont devenus *Chief Executives*. D'autres pays comme les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont suivi cette tendance dans les années 90. Aux Pays-Bas, une nouvelle structure a été créée, le « *Algemene Bestuursdienst* » (ABD). Dans le cadre de cet ABD, les 60 plus hauts fonctionnaires ont été regroupés au sein du *Top Management Group* (Putseys & Hondeghem, 2002(b)). Le Danemark fait également partie de cette mouvance. Bien que les hauts fonctionnaires soient toujours embauchés pour une durée indéterminée, ils sont cependant évalués sur les résultats attendus de leur contrat de performance.

Le présent rapport fait partie du projet «Etude du système des mandats dans l'administration fédérale dans une perspective internationale» financé par la Politique scientifique fédérale belge. Sur la base de la typologie des «Public Service Bargains (PSB)» de Christopher Hood nous discernons trois variables caractérisant la contractualisation de la relation avec les fonctionnaires: la perception de l'identité et du rôle, les relations institutionnelles et le système de gestion de la performance (Hood, 1998 ; 2000). Ces trois variables nous permettent de définir notre première question de recherche.

*QR1 : L'introduction d'un système de contrats de performance implique-t-elle une variation dans l'identité des fonctionnaires, dans les relations institutionnelles et dans le système de gestion de la performance ?*

Nous formulons les hypothèses suivantes :

1. En raison de l'introduction du système de contrats de performance, l'identité administrative traditionnelle, « schafferienne », évoluerait vers une identité managériale.
2. La contractualisation entraînerait aussi une modification des relations institutionnelles entre le fonctionnaire dirigeant et les autres acteurs impliqués dans la relation politico-administrative. Ces relations deviendraient ainsi plus horizontales avec un partage des tâches plus marqué que précédemment.

---

<sup>1</sup> Il s'agit de la transition d'une relation hiérarchique entre le principal (le politique) et l'agent (le fonctionnaire) à une relation contractuelle qui définit les objectifs à atteindre ainsi que les moyens mis à disposition de l'agent pour les atteindre (Putseys & Hondeghem, 2002).

<sup>2</sup> On passe ainsi d'un statut de droit public de fonctionnaire vers un contrat de travail privé (à durée indéterminée ou déterminée). La relation de travail a trait au statut et aux conditions de travail (sélection, contrat...) du fonctionnaire (Putseys & Hondeghem (a), 2002).

3. Le changement de « Public Service Bargain » amènerait à une adaptation du système de la gestion de performance<sup>3</sup>. Celui-ci ne viserait plus uniquement la conformité aux règles mais également la performance et le résultat.

Cependant, les évolutions dans les «Public Service Bargains» sont également fortement déterminées par des facteurs constitutionnels, sociaux et politiques<sup>4</sup> (de Visscher e. a., 2004). Dans la pratique, très peu de pays ont adopté un «managerial public service bargain». La plupart d'entre eux ont évolué vers un système bureaucratique de type hybride. Ceci nous mène à notre deuxième question de recherche.

*QR2 : En cas de changement de «Public Service Bargain», les trois variables - l'identité, les relations institutionnelles et le système de gestion de la performance – doivent-elles nécessairement évoluer dans le même sens? Après tout, certaines variables ne pourraient-elles pas évoluer dans une direction plus managériale tandis que d'autres demeureraient plus traditionnelles ?*

Pour vérifier ces hypothèses cinq cas ont été analysés, à savoir: la Belgique, le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas et le Canada. Le présent rapport présente les résultats de l'étude portant sur les secrétaires généraux danois.

Tout d'abord, le système institutionnel danois et sa haute fonction publique sera brièvement présenté. Une chronologie succincte des réformes ayant abouti à la mise en place de notre variable indépendante, les contrats de performance est ensuite retracée. Enfin, nous évaluons, au travers d'une revue de la littérature et d'entretiens, l'impact de l'introduction de ces contrats de performance sur nos trois variables dépendantes : l'identité, les relations institutionnelles et les systèmes de gestion de la performance.

## **1.2 La théorie de Christopher Hood : les marchés bureaucratiques**

La typologie du “Public Service Bargain” postule une relation d'échange entre les fonctionnaires et les responsables politiques. La question centrale porte sur ce que les différents acteurs sont prêts à donner et à recevoir dans le cadre de leur relation de travail. Dans les paragraphes suivants, cette typologie est expliquée de manière plus détaillée.

---

<sup>3</sup> Définitions : La performance est la mesure de l'activité et/ou des résultats de l'action des hauts fonctionnaires. La mesure de la performance : les outils, les processus ou modèles générant de l'information sur la performance (p. ex. le CAF). La gestion de la performance : l'usage d'indicateurs et d'outils de performance à des fins de décision.

<sup>4</sup> L'auteur identifie deux types de facteurs : a) les facteurs généraux tels que le style de gouvernement, la légitimité de l'Etat, l'attitude générale du pouvoir politiques envers les (hauts) fonctionnaires... et b) des facteurs spécifiques tels que la présence d'un statut commun, la durée des contrats, la mobilité des hauts fonctionnaires...

### 1.2.1 Public Service Bargain : définitions et composantes.

Le concept de *Public Service Bargain (PSB)* trouve son fondement dans le travail de Bernard Schaffer (1973). Hood (2000) développe le concept de Schaffer qui se définit comme: « (des) marchés réels ou imaginés conclus entre les fonctionnaires et les autres acteurs du système politique à propos de leurs droits et devoirs (relatifs aux responsabilités, à l'autonomie et à l'identité politique) et souvent exprimés dans une convention, une loi ou une combinaison des deux ». Plus récemment, Hood & Lodge (2006) définissent le PSB comme un “accord explicite ou implicite entre les fonctionnaires et ceux qu'ils servent”.

Le PSB permet de conceptualiser la relation d'échange réciproque entre les fonctionnaires, les acteurs du système social et politique. Cet échange est issu d'une part, de l'histoire (institutionnelle) spécifique et des accords antérieurs dans un pays, et d'autre part, des souhaits et désirs combinés de tous les acteurs concernés.

Trois concepts clés forment cette relation d'échange: la récompense, la compétence et la loyauté/responsabilité. Les fonctionnaires mettent leurs aptitudes et leurs compétences au service du niveau politique, et par extension à la société dans son ensemble.

En fonction du type de PSB en vigueur dans un pays, ou entre certains groupes, le rôle et la place que les fonctionnaires remplissent varient. Cette remarque est également vraie concernant les aptitudes et les compétences qui sont attendues et exigées des fonctionnaires. En échange, ceux-ci reçoivent une « récompense » qui peut être aussi bien matérielle qu'immatérielle. En plus d'un salaire, la récompense peut prendre différentes formes telles que des avantages extra-légaux, un statut particulier, des primes, une retraite, une carrière garantie, un système de promotion rapide etc. En bref, « les fonctionnaires fournissent loyauté et travail compétent au gouvernement du jour en échange de la confiance, de l'anonymat, de la sélection suivant le mérite et d'un emploi permanent » (de Visscher, Montuelle, 2009).

Finalement, le concept de « loyauté/responsabilité » indique envers qui la responsabilité et la loyauté sont dues. Ce concept traite donc également la question de la responsabilité: qui est responsable lorsque les résultats apparaissent être insuffisants ou en cas d'erreurs? Quelles en seront les conséquences?

### 1.2.2 Les sortes de Public Service Bargains

Il y a différentes sortes de marchés bureaucratiques. En effet, les PSB diffèrent non seulement entre pays, mais aussi au sein du secteur public d'un pays particulier. Hood discerne cinq sortes de *bargains/marchés* qui peuvent être regroupés en deux grandes catégories: les marchés systémiques et pragmatiques.

Le *marché* systémique « est un marché qui fait partie d'un accord constitutionnel fondamental » (Hood, 2001). Les marchés pragmatiques, de leur côté, font « partie d'ententes décisionnelles arrêtées en aval, plutôt que de contraintes institutionnelles fondamentales » (Hood, 2001). Ceux-ci reposent sur des « assises sociales » moins développées et ne font pas partie d'un accord étroit entre politiciens et fonctionnaires. Les marchés pragmatiques sont donc, selon Hood, plus faciles à changer.

En ce qui concerne les marchés systémiques, ceux-ci sont illustrés par les typologies dites du marché consociatif et du marché Hégélien.

Le marché consociatif est à trouver typiquement dans une société fortement fragmentée d'un point de vue social. Les membres de l'administration provenant de groupes sociaux différents procurent une forme de 'ciment', de 'liant social' « qui assure cohésion à la société » (Hood, 2001). Dans l'échange, ils reçoivent une partie du pouvoir administratif, souvent sous la forme de quota pour les différents groupes.

Le marché Hégélien repose sur les principes de Georg Hegel (1967) dans lesquels les fonctionnaires pourvus d'une grande autonomie surveillent l'intérêt général de l'Etat ou de la société. Ceci en échange d'un statut, de récompenses matérielles et de la garantie d'avoir une carrière prévisible et sûre (Hood, 2001).

Les marchés bureaucratiques « Schafferien », hybride et managerial sont issus des marchés bureaucratiques pragmatiques. Ceux-ci se trouvent sur un continuum allant du marché le plus collectif jusqu'au plus individuel. Le plus connu est le marché « Schafferien » qui était jusqu'il y a peu dominant dans plupart des administrations de type Westminster. Il est également le plus homogène : les conditions les plus importantes du marché s'appliquent généralement sur le groupe entier des fonctionnaires. Dans le marché « Schafferien », les fonctionnaires échangent leur loyauté et leurs compétences au gouvernement en échange de la confiance, de l'anonymat, d'un emploi fixe et d'une sélection sur base du mérite.

Selon Hood (2000), un déplacement a lieu en direction d'un nouveau type de marché : le marché public managérial. Cette forme de marché implique une autonomie plus large pour les fonctionnaires en échange d'une responsabilité accrue, y compris la responsabilité issue de résultats insuffisants ou d'erreurs. Le marché managérial est, par opposition au marché « Schafferien », le plus individuel, où – calqué sur le secteur privé - le salaire et les conditions de travail sont déterminés individuellement et négociables.

Entre ces deux extrêmes du continuum se trouve le marché hybride. Celui-ci propose plus d'espace pour les dispositions individuelles entre les politiciens et les fonctionnaires que dans un marché « Schafferien », mais ces dispositions ont été cadrées au sein d'un PSB collectif plus large. Au lieu d'un transfert complet en direction du fonctionnaire, la responsabilité est partagée entre les politiciens et les fonctionnaires (Hood, 2001).

## 2. Introduction générale sur l'étude du cas danois

Cette brève introduction générale restitue le système institutionnel danois et définit sa haute fonction publique ; ensuite elle présente une chronologie succincte des réformes ayant abouti à la mise en place de notre variable indépendante, les contrats de performance.

### 2.1 Les institutions politiques danoises

Le Danemark est un pays unitaire décentralisé. Les principales compétences appartiennent à l'Etat. Cependant, une certaine autonomie et certains pouvoirs ont été accordés au fil des années. Les régions et les communes possèdent ainsi désormais des pouvoirs spécifiques tout en restant sous la tutelle et la supervision de l'Etat central.

En 2007, les subdivisions étatiques ont été réorganisées. Désormais, le pays est divisé en 5 régions et 98 communes (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2009). Les pouvoirs des régions ont été globalement diminués au bénéfice des communes. Ces dernières ont récupéré certaines prérogatives anciennement régionales : l'enseignement obligatoire jusqu'à 18 ans, la santé, la politique de l'emploi et l'économie locale par exemple (Dekens, 2001). Le niveau national conserve quant à lui les lignes directrices et objectifs de politiques publiques et les fonctions dites « régaliennes » : la sécurité, la police, les affaires étrangères...

Le graphique ci-dessous illustre la division des tâches entre régions et municipalités depuis la réforme de 2007.

Réforme de 2007		
État :	Régions :	Communes :
<ul style="list-style-type: none"><li>- Sécurité, police, affaires étrangères, législation.</li><li>- Lignes directrices et objectifs de politiques publiques pour les services gouvernementaux locaux.</li><li>- Vérification de la performance des gouvernements locaux.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Services hospitaliers et transports publics</li><li>- Coordination du planning environnemental.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Services liés aux citoyens : éducation, culture, social et santé.</li><li>- Planning et développement rural et urbain.</li><li>- Politiques relatives au marché du travail.</li><li>- Politiques liés à l'économie locale.</li></ul>

**Figure 1** : Division des tâches entre régions et municipalités

(Andersen, 2008, p. 11)

Le Danemark est une monarchie constitutionnelle et une démocratie parlementaire c'est-à-dire que le pouvoir politique y est exercé au nom de la Nation par le Parlement, composé d'élus représentant le peuple. Le Parlement danois est unicaméral. Tous les quatre ans, les députés sont élus suivant le système de représentation proportionnelle (Blöndal & Ruffner, 2004).

Le gouvernement danois est généralement formé sur la base de coalitions. Les coalitions minoritaires y sont très fréquentes (Blöndal & Ruffner, 2004). Depuis 1909, il n'y a eu aucun gouvernement majoritaire au pouvoir. Le style de gouvernance y est plutôt négocié et consensuel. De cette situation découle une nécessité de dialogue renforcé avec les partenaires de la coalition afin d'obtenir des accords qui pourront ensuite être soutenus par le parlement. Des comités de cabinet sont donc mis en place pour assister les partenaires dans leurs négociations en offrant des forums de discussion sur les questions traitées (Blöndal & Ruffner, 2004).

Le gouvernement est nommé par la Reine. Il est constitué du Premier ministre et d'autres ministres ne possédant pas forcément chacun un département. Le choix du Premier ministre et des autres ministres est fait sur la base de la composition du parlement (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2009). Cependant une fois nommés, les ministres sont relativement indépendants de leur parti qui n'intervient peu ou plus dans les politiques qu'ils mènent (Extrait d'interview d'expert en mars 2010).

Le Premier ministre est considéré comme un « primus inter pares » (« premier parmi ses pairs ») : il a ainsi le pouvoir de nommer et de révoquer les ministres (Balle Hansen, 2008). Il crée et supprime les départements. Mais il ne peut arbitrer seul des décisions du Cabinet. La logique de négociation l'amène plutôt à favoriser un consensus entre les membres de sa coalition (Göransson, 2008).

## **2.2 Structuration des ministères**

### **2.2.1 Généralités concernant les agences et les départements**

Les ministères du gouvernement danois sont constitués d'un département et d'une ou de plusieurs agences (Putseys & Hondeghem, 2002(b))<sup>5</sup>. À l'heure actuelle, on dénombre 19 départements et 59 agences (Binderkrantz & Christensen, 2009(a)). La taille des départements danois varie de 40 agents au ministère des Eglises à près de 280 pour le ministère des Finances (Balle Hansen, 2008).

Chaque département peut être composé de plusieurs directions (Greve, 2003). Le secrétaire général est le plus haut fonctionnaire du département. Il possède l'autorité hiérarchique sur tous les agents du département (Extrait d'interview d'expert en mars 2010). Il a toujours un accès direct au ministre. Au Danemark, il y a toujours un seul secrétaire général par ministère (« one to one relationship ») (Balle Hansen, 2008). À l'heure actuelle, on dénombre 19 départements et donc 19 secrétaires généraux.

Les agences sont des organisations distinctes des départements, subordonnées à ces derniers. Elles possèdent leur propre direction, leur personnel et leur budget. « A ministerial agency is a national authority not reporting directly to a minister but with decision-making authority

---

<sup>5</sup> Il est à remarquer que cette division était antérieure à l'influence de la Nouvelle Gestion Publique (Binderkrantz & Christensen, 2009a). Les premières agences ont en effet vu le jour dans les années 50 (Christensen, 2001, p. 7)

within a precisely specified field of legislation and, depending on the specific departmental organization, tasks related to policy advice, and development” (Binderkrantz & Christensen, 2009). Les agences sont dirigées par des directeurs.

L’organisation des agences au Danemark relève généralement du ministre. Certaines ont un statut légal mais pour la plupart, les agences relèvent de la prérogative ministérielle qui peut les organiser à sa guise (Christensen, 2001).

### **2.2.2 Tâches et fonctions respectives des agences et des départements**

Le département est considéré comme le secrétariat du ministre : les services donnent des conseils politiques et stratégiques au ministre et l’aident dans ses rapports avec le parlement, les partis, les groupes d’intérêt et les médias. Les départements sont également responsables de la coordination des agences rattachées au ministère. (Binderkrantz & Christensen, 2009).

Les agences sont généralement responsables de la mise en œuvre de la politique dans un domaine spécialisé. Elles exercent différentes tâches allant de la recherche à la gestion des dossiers ou remplissent des fonctions très spécialisées (Kjaersgaard Pedersen, Dorthe Sorensen, & Buhl Vestergaard, 1999).

Si le modèle ainsi décrit du “department-directorate model” est généralement respecté, il arrive parfois qu’un ministère soit géré suivant le principe du « unity-model » (Greve, 2003). Dans ce cas, il n’y a pas de claire distinction entre les compétences des agences et du département (Greve, 2003). Le ministère dans son ensemble est géré de manière globale. Les départements délèguent alors parfois certaines de leurs fonctions aux agences. Celles-ci rédigent par exemple, des projets de lois. Il est de même important de préciser que les départements et agences « communiquent en permanence » (Blöndal & Ruffner, 2004).

Enfin, le ministre est légalement et politiquement responsable du département et de ses agences. Il lui est même loisible d’intervenir directement et à tout moment dans les activités de l’agence<sup>6</sup> (Kjaersgaard Pedersen, Dorthe Sorensen, & Buhl Vestergaard, 1999).

### **2.3 La fonction publique danoise**

L’administration danoise est fortement décentralisée au niveau local où se situe la plus grande partie de ses effectifs (Putseys & Hondeghe, 2002(b)).

Comme nous pouvons le constater sur le graphique suivant représentant l’emploi par secteur en 2008, sur les 680,000 personnes employées dans le secteur public danois, 4/5 le sont aux niveaux régional et local (Greve, 2006).

---

<sup>6</sup> Une exception cependant : il lui est interdit d’intervenir « dans les dossiers individuels traités par les agences chargées de faire respecter la loi et par celles investies d’une mission régulatrice » (Blöndal & Ruffner, 2004).

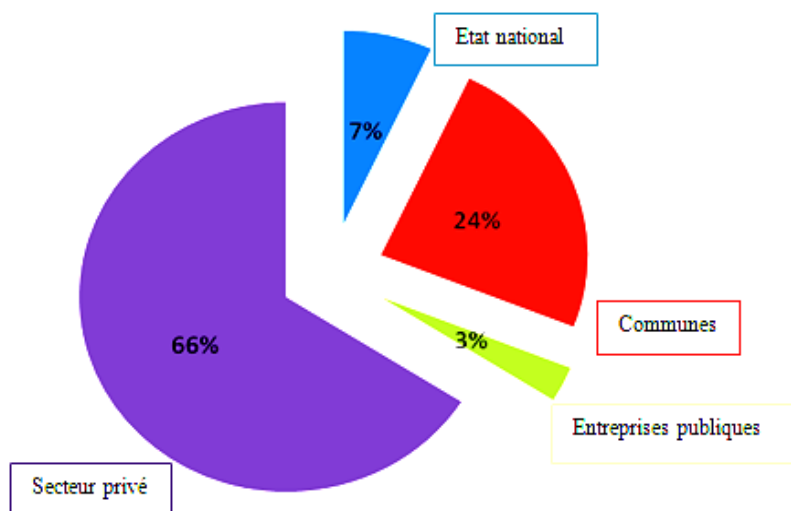


Figure 2 : Emploi par secteur en 2008

(State Employer's Authority, Augst 2009)

Jusque dans les années 60, tous les membres de l'administration ont bénéficié d'un statut défini par la « Loi sur les fonctionnaires » et la «Loi sur les retraites des fonctionnaires » qui spécifient « les droits et devoirs du fonctionnaire, les règles disciplinaires, les modalités concernant la démission et la retraite » (Chemla-Lafay & Chol, 2006).

Depuis le 1er janvier 2001, le titre de « fonctionnaire » est réservé à certaines fonctions de l'administration danoise : les hauts fonctionnaires, les juges, les fonctionnaires de police, le personnel pénitentiaire et les militaires (Chemla-Lafay & Chol, 2006). Seuls ces derniers possèdent donc encore un statut. Les autres agents du service public sont assujettis à la réglementation générale en matière d'emploi (Dekens, 2001). L'objectif final de ce processus de réduction du nombre des « fonctionnaires » est de diminuer à 15% le personnel de l'administration portant ce titre (Blöndal & Ruffner, 2004).

## 2.4 Chronologie des réformes

Suite à d'importantes difficultés budgétaires, le Danemark décide de réformer son administration. **Dès les années 70**, le gouvernement danois prend conscience du coût grandissant de l'administration et décide de le réduire. De plus, il veut alors rendre la fonction publique plus réactive aux demandes des hommes politiques (Gregory & Gronnegard Christensen, 2004) et à celles de la société en général. En conséquence, le nombre de « fonctionnaires » est diminué, et les responsables budgétaires des agences contraints à réduire davantage leurs dépenses.

La crise économique des **années 1980** accélère encore le processus de réforme (Larue, 2001). L'accent est désormais mis sur les outputs, sur la qualité et sur l'efficacité des prestations administratives (Putseys & Hondegheem, 2002(b)).

**En 1986**, le Parlement vote une loi autorisant l'engagement de hauts fonctionnaires sous contrat – de trois ou de six ans – compensé par une hausse salariale. Cependant, cette embauche à durée déterminée n'est que peu utilisée, sauf lors du recrutement de candidats externes (Dekens, 2001).

**En 1992**, des « contrats de management » sont introduits entre les agences et les départements. Ces contrats ont une durée moyenne de quatre ans avec possibilité de révisions annuelles (Blöndal & Ruffner, 2004). Les agences reçoivent donc, pour quatre ans, des crédits budgétaires assortis, suivant les termes du contrat, « d'une obligation de résultats en matière de productivité et de performance » (Auger, 2000).

**En 1995**, des contrats sont introduits entre les directeurs des agences et les secrétaires généraux. Ceux-ci se fondent sur les contrats liant les agences aux départements.

**En 1996**, les agences sont invitées à publier des rapports sur le contenu des contrats, sur les résultats obtenus, sur l'affectation des crédits, sur les dépenses et sur les sources de financement (Larue, 2001). Le but recherché par l'introduction de ces rapports annuels est « l'accroissement des informations disponibles sur les activités de l'agence, l'amélioration des prestations des agences et de l'information en rapport avec les performances et la réalisation des objectifs » (Dekens, 2001). La même année, un système de rémunération au rendement pour les fonctions dirigeantes est également instauré.

Une évaluation de ces différentes initiatives en 1997 indique dans les faits que ces réformes sont rarement appliquées.

**En 1999**, le guide intitulé "Central Government Personnel Policy -Taking Word into Action" réforme donc de nouveau la politique du personnel. Celui-ci prône:

- « le management : permettre aux employés de développer leurs compétences en tant que managers responsables ;
- l'évaluation des ressources humaines et le développement des compétences: promouvoir le professionnalisme et la flexibilité ;
- une approche holistique de l'employé: combiner vie professionnelle et personnelle<sup>7</sup> » (Financeministeriet, 1999).

Le « Forum for Top Executive Management » est inauguré en septembre **2003**<sup>8</sup>. Il s'agit d'un projet conjoint entre les cadres des municipalités, des régions et de l'Etat. L'ambition du projet est de diffuser les bonnes pratiques de management dans l'administration danoise grâce à un

---

<sup>7</sup> Le concept de « whole employee » est créé: "The whole employee is a framework around the multitude of conditions which may contribute to the well-being of the employees, making them feel committed, responsible and motivated for their work. This is a matter of the basic conditions of the work situation which should be in order for the staff to thrive with their work. But it is also a question of establishing an adequate balance between their work and the other life, to the benefit of the place of work as well as the particular employee" (Financeministeriet, 1999).

<sup>8</sup> La création du Forum a eu lieu à peu près en même temps que la nomination de la Commission de la structure administrative en octobre 2002 (Ministry of Finance, 2005). Cette Commission a été mise en place pour «évaluer dans quelle mesure la structure du secteur public devait être ajustée afin de maintenir un secteur public décentralisé (...) qui assure l'efficacité et la performance et qui contribue au développement et au soutien de la démocratie locale » (The Ministry of the Interior and Health, 2004).

La Commission avait notamment comme mission d'examiner si, dans certains cas, il pouvait s'avérer opportun de conduire des missions publiques sur la base de partenariats municipaux. En 2004, cette Commission a proposé des réformes visant à redécouper des frontières administratives au sein de l'Etat danois et à redistribuer les tâches au sein des trois nouvelles entités (The Ministry of the Interior and Health, 2004).

forum de discussion et un processus d'apprentissage mutuel<sup>9</sup>. Des réseaux similaires voient également le jour au niveau des municipalités et des régions (Ministry of Finance, 2005).

**En 2004**, les stratégies d'efficience des ministères sont mises en œuvre. Les départements et agences doivent désormais publier un document faisant état de « la réalisation effective » des objectifs du département (OCDE, 2008) en mettant en exergue les activités qui « améliorent l'efficacité et l'efficience » (Rikke Ginnerup, Broeng Jørgensen, Møller Jacobsen, & Refslund, 2007). Ce document a pour vocation de contrôler les résultats des organismes et d'« assurer la cohérence et la coordination entre les différents systèmes de gestion de la performance tels que les contrats de performance, l'externalisation des tâches et les achats » (Rikke Ginnerup, Broeng Jørgensen, Møller Jacobsen, & Refslund, 2007). Le but est aussi de faciliter la transition vers la comptabilité par activités et la comptabilité d'exercice. Pour ce faire, les stratégies doivent comprendre :

- « Des objectifs explicites pour les fonctions de service aux usagers afin de garantir le plus haut degré possible de transparence que les entreprises et les citoyens peuvent attendre des institutions administratives ;
- Une stratégie pour les contrats de performance, la diffusion des résultats etc., afin de garantir productivité et efficacité dans l'accomplissement des missions de l'Etat ;
- Une politique d'appel d'offre qui incite les services du ministère à travailler de façon active et systématique avec cette procédure ;
- Une politique d'approvisionnement qui assure une gestion rigoureuse et professionnelle des commandes publiques » (OCDE, 2008).

En conclusion, le Danemark a généralement adopté une méthode incrémentale pour réformer sa gestion publique. Au fil des années, de multiples réformes ont ainsi visé à accroître peu à peu le niveau de responsabilisation et d'autonomie des cadres dirigeants. Cependant la mise en pratique effective de ces réformes n'a pas systématiquement mené à l'efficacité escomptée. De nombreuses mesures n'ont ainsi été mises en œuvre que partiellement.

---

<sup>9</sup> Le Forum possède notamment son propre site internet: [www.publicgovernance.dk](http://www.publicgovernance.dk), sur lequel la communauté des top managers peut suivre les projets en cours et les activités du forum.

## Partie 3: la variable indépendante

Nous allons maintenant analyser notre variable indépendante (l'introduction de contrat de performance) via l'analyse des réformes intérieures au niveau de la relation d'emploi<sup>10</sup> et de direction<sup>11</sup> des secrétaires généraux danois. Tout d'abord, les traits généraux de la haute fonction publique danoise ainsi que les procédures de recrutement seront présentés. Par après, l'introduction de la gestion du personnel axée sur la performance sera développée dans l'analyse de la relation de direction.

### 3. Relation d'emploi

#### 3.1 Eléments généraux

Le Danemark applique un système de fonction publique d'emploi pour les rangs inférieurs de l'administration. Les postes vacants sont publiés systématiquement afin que tout le monde puisse y postuler (Chemla-Lafay & Chol, 2006).

Pour les rangs supérieurs, le système de carrière est d'application même si les postes de secrétaires généraux sont ouverts aux candidats externes. L'embauche à durée déterminée est parfois pratiquée pour les cadres supérieurs. Néanmoins ce cas de figure reste excessivement rare (Gregory & Gronnegard Christensen, 2004).

Une fois recrutés, les hauts fonctionnaires effectuent une période de probation de deux ans à l'échéance de laquelle, ils sont généralement engagés à durée indéterminée<sup>12</sup>. Néanmoins, si la confiance est rompue entre le ministre et haut fonctionnaire ou si la coopération entre les deux parties se passe mal, le fonctionnaire peut toujours perdre son emploi (Putseys & Hondegheem, 2002(b)). Il est alors généralement transféré à un autre poste au sein de l'administration.

Il existe donc désormais deux systèmes de rémunération pour les fonctionnaires, l'ancien basé sur l'ancienneté et le nouveau, instauré en 1992, basé sur la performance et la comparaison avec le secteur privé<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Pour rappel : la relation d'emploi analyse le passage d'un statut de droit public de fonctionnaire vers un contrat de travail privé (à durée indéterminée ou déterminée). (Putseys & Hondegheem, 2002).

<sup>11</sup> Pour rappel, la relation de direction a trait à la relation hiérarchique entre le principal (le politique) et l'agent (le fonctionnaire). Elle a trait au type de contrat de performance introduit dans l'administration. Celui-ci définit les objectifs à atteindre ainsi que les moyens dont dispose l'agent pour les atteindre (Putseys & Hondegheem, 2002).

<sup>12</sup> Le principe de l'emploi permanent est encore présent dans les esprits même si en pratique, il n'est plus systématiquement appliqué. Pour parer les inconvénients du renvoi anticipé d'un secrétaire général, il existe donc des systèmes de compensations financières. Ainsi, le statut « Tjenestemænd » prévoit une protection légale de ces agents, mais seulement de manière économique. Cette protection économique est fondée sur les droits à la pension des fonctionnaires et sur le droit à compensation sur le niveau de salaire en vigueur (Putseys & Hondegheem, 2002(b)).

<sup>13</sup> Au niveau de l'administration centrale, il existe un système d'ajustement des salaires du secteur public sur les salaires du secteur privé. Entre 1975 et 1991, les hauts fonctionnaires ont subi une perte de salaire de 30% due aux ajustements des salaires danois afin d'augmenter les plus bas salaires et de baisser les plus élevés. La situation économique s'améliorant, la rémunération à la performance et les bonus avaient pour ambition d'augmenter les salaires dans la fonction publique afin qu'ils cadrent mieux avec ceux exercés dans le secteur privé (Putseys & Hondegheem, 2002(b)).

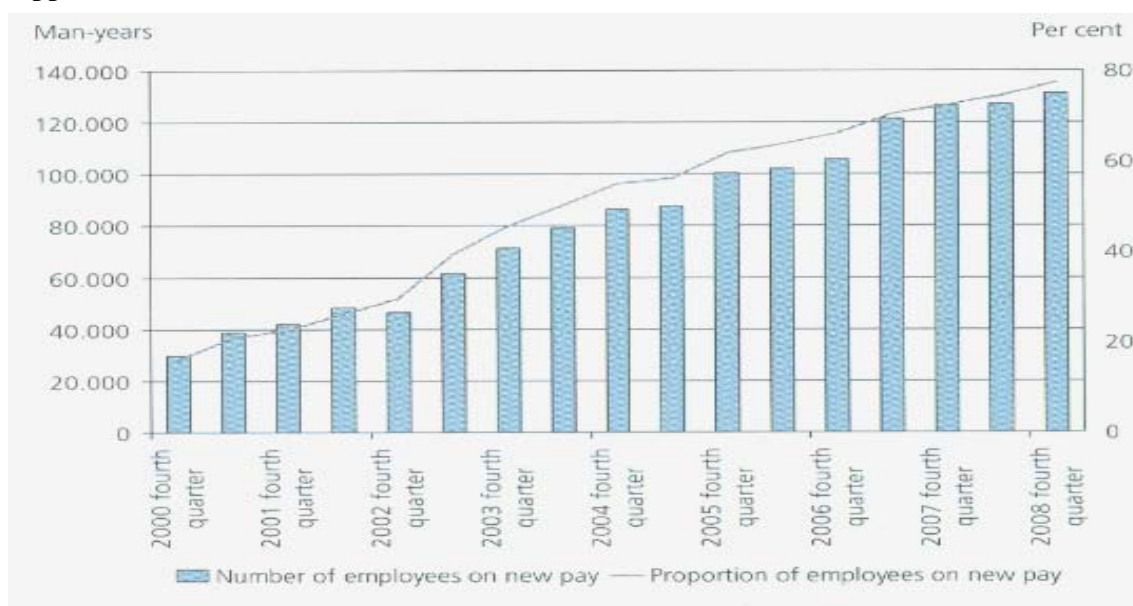
Dans le premier, les agents de la fonction publique sont rémunérés en fonction du grade et de l'ancienneté. Au total, il y a 42 grades et 55 échelles salariales. Ces dernières sont réévaluées tous les deux ans en accord avec les syndicats et reprises dans une convention collective (Dekens, 2001).

Le deuxième système de rémunération apparaît en novembre 1992. Le gouvernement décide alors d'ajuster les traitements de manière individualisée suivant la performance de l'agent et suivant « les compétences, les qualifications et les résultats » (Larue, 2001). Le salaire est désormais composé à 80% d'un salaire de base auquel peuvent s'ajouter diverses primes (Dekens, 2001).

Les nouveaux fonctionnaires engagés sont directement assujettis au nouveau système. Pour les anciens, il leur est loisible de choisir lequel s'applique à eux (Putseys & Hondeghem, 2002(b)). À l'heure actuelle, approximativement 80% des employés du secteur public sont assujettis au nouveau système de rémunération (State Employer's Authority, August 2009). Il semble cependant toujours relativement difficile d'étendre le système de rémunération au rendement. Les syndicats s'opposent ainsi à accroître la part du salaire ajustable en fonction du rendement de l'agent. Ils privilégieraient de fait la négociation de salaires communs à l'ensemble de la fonction publique (Extrait d'interview d'expert en mars 2010).

Le graphique présenté ci-dessous permet d'illustrer l'évolution de la proportion de fonctionnaires bénéficiant du deuxième système de rémunération qui repose sur une approche individualisée de la rémunération.

Nous pouvons également déduire, comme expliqué ci-dessus, que la proportion des employés rémunérés exclusivement sur la base de l'ancienneté ne représente plus qu'approximativement 20 %.



**Figure 3 :** Proportions de personnel bénéficiant du deuxième système de rémunération entre 2000 et 2008

(State Employer's Authority, August 2009).

### **3.2 Procédures de recrutement des secrétaires généraux et directeurs d'agence**

Chaque ministre choisit son secrétaire général. Il n'existe pas de procédure type pour la sélection des secrétaires généraux. Le ministre concerné établit une liste de trois candidats potentiels parmi lesquels sera choisi le futur secrétaire général. En règle générale, ce dernier doit posséder les qualités suivantes (Putseys & Hondeghem, 2002(b)):

- posséder suffisamment de connaissances sur les politiques et les procédures administratives ;
- être suffisamment visible ;
- s'intégrer dans la « culture insulaire » et posséder un large « réseau » à l'intérieur de l' « île » de la fonction publique.

La « culture insulaire » de l'administration danoise veut que la fonction publique danoise fonctionne comme une sorte de « communauté fermée » organisée à partir de réseaux puissants. Ces réseaux internes permettent aux secrétaires généraux d'acquérir toutes les connaissances nécessaires pour exercer leurs fonctions de conseils politiques et administratifs (Putseys & Hondeghem, 2002(b)). L'appartenance au corps et la « culture insulaire » sont essentielles pour devenir secrétaire général. Ces qualités sont évaluées comme suit:

*The recruitment is decided by ministers who make the final decision and have their own views: who do they know, who do they trust, who do they consider qualified, who do they feel they can work with, who will they trust as personal advisors, and so on. Clearly, they get some advice as to who would be 'candidates'. The departmental secretaries in top ministries, the coordinating ministries, the Ministries of State and Finance, will be the typical advisors in a recruitment situation and say: 'when we look at the central administration at large, then we think that this agency-director, or this head of division or this head of section for that matter, these are people with the potential'. So for many reasons you can say that the central administration is the natural place of recruitment for those jobs" (Jensen, 2001)*

*[...] The ability to advise a minister is the primary qualification in my view and, therefore, it is among senior departmental employees you look when you recruit departmental secretaries (Jensen, 2001).*

Le ministre choisit son secrétaire général de manière discrétionnaire en fonction des différents critères décrits ci-dessus (Gregory & Gronnegaard Christensen, 2004). Il prend l'avis d'autres secrétaires généraux, du ministre des Finances et d'un comité du Cabinet<sup>14</sup> présidé par le Premier ministre (Blöndal & Ruffner, 2004). En pratique, il aura tendance à choisir une personne qui lui est proche (Balle Hansen, 2008). Ce sont donc généralement des fonctionnaires qui occupent cette fonction.

Les directeurs d'agences sont également choisis par leur ministre. À l'heure actuelle, le système d'embauche à durée déterminée est plus fréquent pour la sélection de ces directeurs (Putseys & Hondeghem, 2002(b)). Ces derniers peuvent néanmoins également être engagés

---

<sup>14</sup> Ce comité est organisé au sein du Bureau du Premier ministre et présidé par ce dernier. Le ministre des Finances, le ministre du département concerné et le Premier ministre en font d'office partie. A ceux-ci s'ajoutent d'autres ministres issus des différents partis de la coalition gouvernementale (Putseys & Hondeghem, 2002(b), p. 136)

comme fonctionnaires ou sur la base de contrats à durée indéterminée. Une fois en poste, ils sont mis sous l'autorité du secrétaire général du ministère.

Les directeurs d'agence proviennent généralement de la fonction publique (Greve, 2003). La mobilité du personnel au sein du secteur public est, en effet, favorisée. Un agent travaillant dans un département peut demander son transfert dans une agence et inversement (Blöndal & Ruffner, 2004). On estime ainsi à 71% le nombre de directeurs d'agence ayant travaillé dans le département avant d'être affecté au sein de l'agence attenante à ce même département (Kettl, Pollitt, & Svava, 2004).

Chaque agence détermine les modes de recrutement et les conditions d'emploi de son personnel. Cependant, les rémunérations sont du ressort du ministère des Finances (Blöndal & Ruffner, 2004).

#### **4. Relation de direction**

Au Danemark, la gestion du personnel axée sur la performance existe depuis 1992. Celle-ci s'appuie sur les contrats de performance (Chemla-Lafay & Chol, 2006). Une distinction est opérée entre les contrats de performance visant les fonctionnaires et les contrats des agences. Dans les deux cas, ceux-ci spécifient les objectifs à atteindre, les ressources disponibles à cet effet et les conditions opérationnelles à respecter (Gregory & Gronnegard Christensen, 2004).

Au niveau des agences, des contrats ont tout d'abord été introduits entre celles-ci et leur département, et ensuite entre les directeurs des agences et les secrétaires généraux.

Dans certaines agences, des contrats de performance internes sont également conclus entre l'administration centrale de l'agence et les niveaux extérieurs ou déconcentrés (Larue, 2001). Ces contrats n'ont pas de valeur juridique mais sont utilisés pour l'évaluation des performances des employés (Larue, 2001). Des contrats individuels peuvent également lier le chef d'unité et son supérieur hiérarchique (Dekens, 2001).

Au départ, il n'était pas prévu d'étendre les contrats de performance aux secrétaires généraux des départements. Ces contrats n'étaient applicables que dans un environnement où l'on peut définir très clairement les objectifs et les résultats à atteindre. Ceci est le cas pour les agences, mais moins pour les secrétaires généraux des départements (Putseys & Hondeghem, 2002(b)). De plus, dans le système danois, il semblait impensable que le ministre puisse conclure un contrat avec son secrétaire général parce que cela va à l'encontre de la relation de confiance indispensable entre les deux protagonistes. Enfin, les secrétaires généraux sont censés être « autonomes » par rapport à leur ministre. L'introduction de contrats entre ces deux acteurs pourrait dès lors aller à l'encontre de ce principe.

Néanmoins, depuis 1997, tous les hauts fonctionnaires ont un contrat de performance. Contrairement aux directeurs d'agence, le contenu des contrats des secrétaires généraux est gardé secret (Balle Hansen, 2008) et la procédure d'évaluation reste relativement informelle (Putseys & Hondeghem, 2002(b)).

## Partie 4: les variables dépendantes

Nous allons à présent évaluer l'impact de l'introduction de contrats de performance sur l'identité, les relations institutionnelles et les systèmes de gestion de la performance des secrétaires généraux danois.

### 5. La perception de l'identité et du rôle des fonctionnaires

La variable dépendante « identité » sera étudiée au travers de différentes dimensions : l'identité personnelle, l'identité de rôle et l'identité sociale. Voici, pour rappel, notre hypothèse générale concernant la variable identité :

En raison de l'introduction du système de contrats de performance, on peut s'attendre à voir l'identité administrative traditionnelle, « schafferienne », des hauts fonctionnaires évoluer vers une identité managériale.

#### 5.1 Identité personnelle

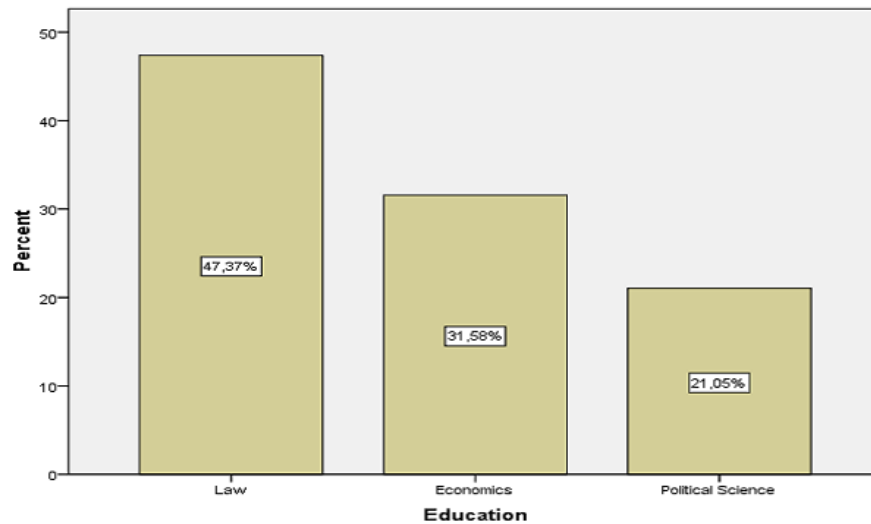
L'identité personnelle renvoie aux traits distinctifs personnels et à l'image que le haut fonctionnaire donne de lui-même (Vandenabeele, 2007). Nous allons ici déterminer comment les hauts fonctionnaires danois se distinguent les uns des autres au niveau de leurs origines sociaux-économiques, leur éducation et de leur rapport à la politique.

Pour ce faire, nous allons passer en revue les facteurs suivants : le(s) diplômes, l'âge et la durée en fonction, l'appartenance syndicale et les relations avec le monde politique.

##### 5.1.1 Diplôme :

Les fonctions de secrétaire général sont généralement remplies par des universitaires (Putseys & Hondeghem, 2002(b)). Ainsi, en 2004, la totalité des secrétaires généraux possèdent un diplôme de second cycle ou plus (Kettl, Pollitt, & Svara, 2004).

Les formations juridiques et économiques sont les plus fréquentes parmi les secrétaires généraux danois (Bourgault, 2004). Cependant, les juristes connaissent un déclin sensible au fil des années (Balle Hansen & Salomonsen, 2011) alors que dans le même temps, le nombre de politologues exerçant ces fonctions augmente (Bourgault, 2004). En 2009, comme l'illustre le tableau ci-dessous, 21% des secrétaires généraux en fonction ont un diplôme en science politique.



**Figure 4:** Diplômes des secrétaires généraux en 2009

(Balle Hansen, 2010).

Suivant l'enquête menée en 2004 par Kettl, Pollitt et Svava, les secrétaires généraux reconnaissent posséder des connaissances limitées en gestion des technologies de l'information, en analyse des politiques publiques et en affaires internationales (Kettl, Pollitt, & Svava, 2004). Ainsi, les connaissances des secrétaires généraux semblent être plus axées sur les fonctions de conseils et sur la gestion de leurs organisations (cf. *infra* : 5.2 *identité de rôle*) (Kettl, Pollitt, & Svava, 2004).

### 5.1.2 Age et durée en fonction :

Dans les années 90, l'âge moyen d'entrée en fonction des secrétaires généraux est de 46 ans et l'âge moyen de sortie est de 50 ans (Bourgault, 2004)). En 2004, l'âge moyen de sortie des secrétaires généraux augmente légèrement et passe à 53 ans (Kettl, Pollitt, & Svava, 2004).

Depuis les années 1970, la plupart des secrétaires généraux quittent leur poste après moins de dix ans de service (Gregory & Gronnegard Christensen, 2004). En 2009, ils restent en moyenne 5,1 années en poste (Balle Hansen & Salomonsen, 2011). Néanmoins, cette réduction de la durée en fonction ne semble pas être directement liée à l'utilisation des contrats mais plutôt à la propension du ministre à utiliser son pouvoir discrétionnaire afin de démettre un secrétaire général de ses fonctions (Gregory & Gronnegard Christensen, 2004). Il apparaît également que cette courte durée en fonction soit liée à l'accroissement de la mobilité interdépartementale des hauts fonctionnaires (Gregory & Gronnegard Christensen, 2004) (cf. *infra*).

Lorsqu'ils quittent leurs fonctions, les secrétaires généraux qui n'ont pas atteint l'âge de la retraite occupent généralement des fonctions de conseiller dans d'autres organisations, de préfet ou d'ambassadeur. Ils privilégieraient des fonctions avec un salaire similaire et un grand prestige mais sans autorité hiérarchique (Putseys & Hondeghem, 2002(b)). Par exemple, 70 % des secrétaires généraux trouvaient en 2003 un poste dans la diplomatie (Bourgault, 2004).

Nous pouvons constater ces remarques dans le tableau ci-dessous illustrant les fonctions exercées après une carrière de secrétaire général.

Position	% Secrétaires généraux quittant leurs fonctions avant 65ans	Occupation des Secrétaires généraux quittant leurs fonctions avant 65 ans (%)					N= population / Secrétaires généraux quittant leurs fonctions avant 65ans
		Retraité	Conseiller, ambassadeur, préfet, etc.	Corporation gouvernemental, business privé	Ministre, parlementaire	Promotion ou transfert à un emploi de même niveau	
1990							
Secrétaire général	85	4	57	17		22	27/23
Directeur d'agence	64	35	27	8		30	56/37

**Figure 5** : Fonctions exercées après une carrière de secrétaire général

(Putseys & Hondeghem, 2002(b)).

Dernières précisions sur ce point, la haute administration danoise était composée à plus de 90% d'hommes en 2003 (Kettl, Pollitt, & Svava, 2004).

### 5.1.3 Appartenance syndicale :

L'appartenance syndicale n'est pas obligatoire mais fortement répandue. Ainsi, 80% des travailleurs, des chômeurs et des pensionnés appartiennent à un syndicat rassemblant les corps de métiers particuliers (juristes, menuisiers...) (Dekens, 2001).

Les employés de la fonction publique appartiennent en grande majorité à une organisation syndicale en fonction de leur affiliation professionnelle. Ces organisations se regroupent ensuite pour pouvoir défendre leurs droits communs face à l'Etat. Les différents syndicats<sup>15</sup> du personnel du gouvernement central sont donc regroupés au Comité joint (le CFU), qui est le seul interlocuteur de l'Agence de l'emploi dans la fonction publique dans le cadre de la négociation des conventions collectives. Au total, 93% des fonctionnaires et employés contractuels de la fonction publique danoise sont représentés par le « Danish central Federation of State Employees' Organisation-CFU » et le « Confederation of Professional Associations-AC » (pour les emplois contractuels) (Dekens, 2001).

Le schéma ci-dessous reprend les différentes centrales syndicales de la fonction publique danoise faisant partie de la *Danish Central Federation of State Employees' Organisations (CFU)*.

<sup>15</sup> Ces mêmes syndicats sont représentés au niveau des départements et agences par des commissions paritaires appelées des « Co-operation Committee » rendues obligatoires à partir de 35 travailleurs dans l'organisation. (Dekens, 2001).

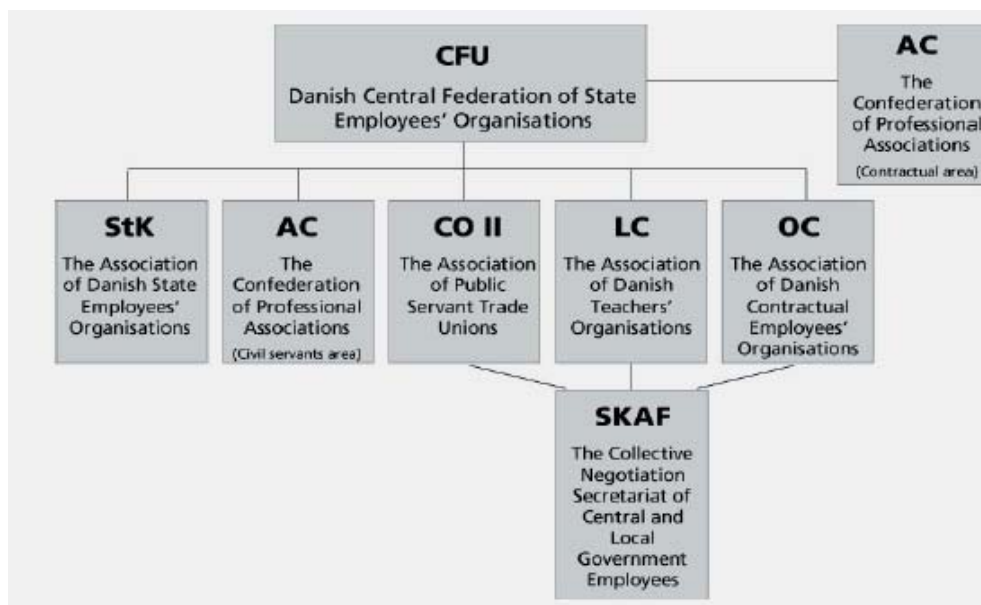


Figure 6 : Organisations syndicales dans la fonction publique danoise

(State Employer's Authority, February 2005).

#### 5.1.4 Relations avec le monde politique :

La fonction publique danoise est neutre politiquement. Seul le ministre est nommé de manière partisane. Il est « très rare qu'un ministre ait des collaborateurs nommés politiquement » (Blöndal & Ruffner, 2004) et ce, même si le fonctionnaire danois a le droit d'exprimer des opinions politiques en privé et appartenir à un parti politique (Expert Committee on Civil Service, 2004).

Mais dans le cadre de leur fonction, les fonctionnaires se doivent de respecter un devoir de neutralité et de réserve (Göransson, 2008). Par exemple, lors des campagnes électorales, les fonctionnaires doivent limiter leurs communications avec les médias aux informations factuelles et à ce qui a trait aux affaires courantes (Göransson, 2008).

Le but ultime de cette neutralité obligée est que le fonctionnaire ne laisse pas transparaître ses propres opinions politiques dans les conseils qu'il donne au ministre. La neutralité veut également garantir la mise en œuvre la plus objective et loyale possible des politiques du ministre. Elle leur permet enfin de garder la confiance des gouvernements, et ce, malgré un changement éventuel de la composition de la coalition en place (Expert Committee on Civil Service, 2004).

Rappelons que les ministres possèdent un pouvoir discrétionnaire de nomination et de révocation de leurs secrétaires généraux. Or, il semble que depuis quelques années, les ministres utilisent de manière plus « assertive » leurs pouvoirs en matière de révocation et de nomination, et ce, même si les nominations à des postes supérieurs doivent être confirmées par un comité spécial du Cabinet (Damgaard, 2004). Cette dernière évolution combiné à l'introduction des contrats de performance pourrait, à terme, engendrer le recrutement de personnes davantage « aux ordres du ministre », tout en maintenant le principe de la sélection au mérite (Gregory & Gronnegard Christensen, 2004).

## **5.2 Identité de rôle**

L'identité de rôle renvoie à l'idée que le fonctionnaire se fait de son rôle au sein de l'administration. Il existe différents types d'identité au sein du service public. Parmi celles-ci, une distinction est faite dans la littérature scientifique entre les professionnels, les managers, les conseillers politiques, les leaders et les bureaucrates<sup>16</sup> (Breed, 2005; Exworthy & Halford, 1999; Rainey, 2003).

Nous tâcherons d'analyser lesquels de ces rôles peuvent être assimilés aux secrétaires généraux danois afin de déterminer si l'introduction d'une certaine forme de contractualisation a amené un changement dans leur identification de rôle. *Nous supposons que ceux-ci se voient davantage comme des « leaders » et des « managers » et moins comme des professionnels ou/et des bureaucrates.*

### **5.2.1 Le rôle de conseiller politique**

Suivant la littérature, le secrétaire général est considéré comme un « conseiller politique ». Il conseille le ministre concernant les grandes lignes de la politique d'un point de vue fonctionnel et non partisan. Ainsi, il met en œuvre non seulement ce que le ministre a décidé (ce que fait également le bureaucrate classique), mais est également impliqué dans la conception et la réalisation de la politique. Ce rôle semble être d'ailleurs le rôle traditionnel du secrétaire général danois.

Après la seconde guerre mondiale, l'accroissement des demandes adressées au secteur public a considérablement augmenté l'ampleur de l'administration danoise. Le rôle des secrétaires généraux est alors réorganisé afin de mieux répondre à ces nouvelles demandes. Deux options sont envisagées: rendre le service public plus proactif et moins bureaucratique ou créer des postes de secrétaires d'Etat. En 1975, un accord entre le ministère des Finances et les syndicats aboutit à la redéfinition du rôle de secrétaires généraux. Les secrétaires généraux deviennent alors plus proactifs et assument un rôle d'entrepreneurs politiques avec un pouvoir d'initiative dans le domaine des politiques publiques. Les secrétaires généraux sont désormais principalement en charge du conseil au ministre. En contre-partie, ils sont amenés à être plus mobiles et peuvent être révoqués plus facilement (Extrait d'interview d'expert, mars 2010).

Il est donc attendu des secrétaires généraux qu'ils aient des contacts directs avec les ministres et d'autres hommes politiques, et, parfois, qu'ils manœuvrent pour arriver à des compromis entre les partis politiques au sein de la coalition (Pollitt, 2009). Les fonctionnaires jouent donc un rôle central dans l'élaboration des politiques publiques. Les hommes politiques danois réclament d'ailleurs des fonctionnaires une sensibilité accrue aux questions politiques tout en leur demandant plus d'efficacité et une gestion publique professionnelle (Pollitt, 2009). Dans l'enquête menée par Kettl, Pollitt et Svava en 2004, les deux tiers des secrétaires généraux et

---

<sup>16</sup> Le *Professionnel* possède ainsi une légitimité fondée sur l'expertise technique, juridique,...dans son métier ou son domaine. Le *Manager* a une légitimité fondée sur ses capacités à gérer des projets et des processus (économie, efficacité, efficacité). Le *Bureaucrate* est attaché aux valeurs traditionnelles bureaucratiques, comme le respect des règles et de la hiérarchie. Le *Leader* inspire et motive son personnel. Enfin, le *Conseiller politique* conseille le ministre sur les grandes lignes de ses politiques publiques.

un quart des directeurs ont indiqué qu'ils offrent souvent des conseils politiques (Kettl, Pollitt, & Svava, 2004).

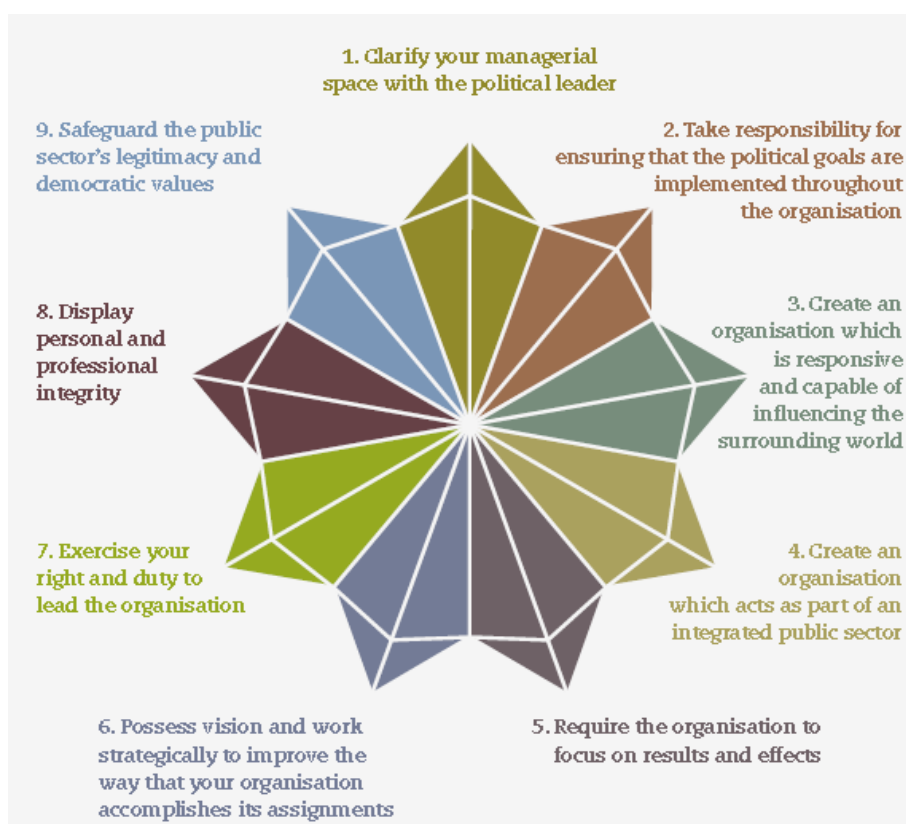
Tous les cadres supérieurs sont très largement impliqués dans la formulation des idées et des visions. Ils sont des innovateurs dont les idées peuvent influencer les questions politiques et/ou les processus organisationnels. Le secrétaire général n'est plus un simple négociateur ou facilitateur dans le processus. Il doit agir de manière proactive afin de tenir l'agenda politique contre les pressions extérieures.

### 5.2.2 Le leader

Les secrétaires généraux sont également les leaders de leurs organisations.

En 2005 le « Code of public governance excellence » a été conçu par les top managers du pays afin de les aider à « atteindre un niveau d'excellence de la gestion publique » (Ministry of Finance, 2005). Les fonctionnaires en charge de ce projet voulaient ainsi développer un code qui les inspirerait dans leurs tâches quotidiennes comme dans leur réflexion stratégique (Ministry of Finance, 2005). Cette initiative insiste sur le fait que la gouvernance publique et la responsabilité managériale sont des éléments décisifs de l'efficacité, du progrès et de la cohérence du secteur public.

Les recommandations de ce code sont les suivantes :



**Figure7:**  
Recommandations du code de gouvernance publique  
(Forum for Top Executive Management, 2005).

Ce code les incite à évaluer leur style de management, la manière de gérer leur personnel et les outils de management qu'ils utilisent, et ce, aussi bien pour des questions purement managériales - baser son leadership sur les résultats, améliorer le fonctionnement pratique de l'organisation - que pour les questions éthiques comme être intègre, défendre les valeurs du service public, influencer et répondre aux influences internationales, respecter les devoirs inhérent à la qualité de leader... Le Code comprend d'ailleurs un processus d'auto-évaluation qui leur permet d'avoir une approche critique de leur système de management (Ministry of Finance, 2005)<sup>17</sup>. Il permet aux hauts fonctionnaires de « réfléchir sur leurs propres pratiques managériales à la lumière de ces recommandations » (Forum for Top Executive Management, 2005).

### 5.2.3 Le manager

Les secrétaires généraux sont enfin également des « managers ». Les managers partagent les valeurs de la nouvelle gestion publique, utilisent les dernières techniques de gestion visant à améliorer les processus et la structure de l'organisation et recherchent l'efficacité (Breed, 2005). Les secrétaires généraux danois sont en charge de la gestion de leur département. L'organisation interne quotidienne du ministère est en effet de facto attribuée au secrétaire général. Le ministre édicte des règles générales et laisse la majeure partie du champ opérationnel de la gestion du ministère à charge du secrétaire général (Extrait d'interview d'expert en mai 2009).

Nous pouvons dès lors en conclure que les secrétaires généraux danois peuvent, dans une certaine mesure, être qualifiés de « leaders » et de « managers » (Poulsen, 2007). Mais ils sont cependant prioritairement des conseillers politiques. Dans une étude menée en 2004, il apparaît que les secrétaires généraux passent d'ailleurs plus de temps à donner des conseils aux ministres qu'à la gestion de leur département, et ce, contrairement aux directeurs d'agence, plus focalisés sur les questions managériales (Kettl, Pollitt, & Svara, 2004).

Il est important de préciser que ce sont les perceptions des fonctionnaires qui sont analysées et représentées dans le tableau ci-dessous. Celui-ci est le résultat d'une évaluation par les hauts fonctionnaires de l'importance accordée à chacune de leurs fonctions. Néanmoins, il est important de garder en tête qu'il peut y avoir une différence entre les perceptions du rôle et la réalité.



**Figure 8** : Evaluation par les hauts fonctionnaires de l'importance accordée à chacune de leurs fonctions (Kettl, Pollitt, & Svara, 2004)

<sup>17</sup> Voir annexe 1 : questionnaire détaillé pour mettre en œuvre les recommandations du Code.

### 5.3 Identité sociale

Dans le cadre du projet, nous visons à déterminer l'institution à laquelle s'identifie en priorité le haut fonctionnaire: se reconnaît-il comme appartenant à la fonction publique en général, à son département ou à son service ? Selon notre hypothèse, **avec l'introduction de contrats de performance, l'identification du secrétaire général devrait évoluer d'une dimension macro, plus large (la fonction publique danoise), à une vision micro plus restreinte (le département du secrétaire général, par exemple).**

Au Danemark, les fonctionnaires ne sont pas employés par « l'Etat » en tant que tel mais par un département spécifique pour un poste particulier (Poulsen, 2007). Le rôle du fonctionnaire danois est dès lors contingent de la culture organisationnelle du département dans lequel il travaille, ce qui favorise donc un sentiment d'appartenance départementale.

En outre, avant 1975, les secrétaires généraux étaient considérés principalement comme des spécialistes du domaine de compétence de leur ministère dans lequel ils restaient jusqu'à la fin de leur carrière.

Désormais, les secrétaires généraux sont de plus en plus vus comme des généralistes. Ils sont des *policy entrepreneurs* en poste afin d'aider le ministre dans ses tâches de *policy making*. L'important n'est plus la connaissance pointue du domaine d'action du ministère mais le développement des qualités de leadership et de sensibilité politique (Extrait d'interview d'expert en mars 2010).

En outre, comme explicité au point 5.2.1, il est également devenu plus courant pour un secrétaire général de changer d'affectation. Cette plus grande mobilité leur permet de diversifier leur expérience et de se détacher d'une appartenance purement départementale. Ainsi, jusque dans les années 70, les promotions se faisaient quasiment exclusivement au sein d'un même département (Peters & Pierre, 2004).

Position	Carrière antérieure politique et/ou activités liées aux groupes d'intérêts.	Recruté dans le même ministère.	Recruté dans un autre ministère.	Autre secteur public	Professions et « business »	N = population de hauts fonctionnaires.
1970						
PS <sup>18</sup>		74	19	7		27
AH <sup>19</sup>		71	4	21	4	56
1980						
PS		63	19	19		27
AH	5	86	2	6	3	65

<sup>18</sup> Secrétaire général

<sup>19</sup> Directeur d'agence

1990						
PS		70	22	7		27
AH	5	75	3	9	8	64
1999						
PS		60	40			20
AH	2	69	7	10	13	61

**Figure 9 :** Historique de carrière des fonctionnaires danois (%)

(Putseys & Hondeghem, 2002(b), p.38).

Le tableau ci-dessus, présentant un récapitulatif des carrières des hauts fonctionnaires dans l'administration danoise entre 1970 et 1999, permet d'observer que les recrutements de hauts fonctionnaires originaires d'un autre ministère sont en augmentation : 40% en 1999. Dans la grande majorité, les secrétaires généraux proviennent donc toujours du même ministère (Putseys & Hondeghem, 2002(b)) même si il est indéniable que leur mobilité a augmenté. De plus en plus de hauts fonctionnaires ont travaillé dans plusieurs ministères avant leur nomination. En 1996, plus de 44% ont travaillé dans deux ou trois autres ministères (Putseys & Hondeghem, 2002(b)). Les départements des Finances et de la Justice semblent ainsi avoir eu en leurs rangs nombre de futurs secrétaires généraux (Peters & Pierre, 2004). L'accroissement de la mobilité des secrétaires généraux pourrait dès lors les inciter à s'identifier plus à l'administration fédérale en général qu'auparavant, ce qui tend à infirmer notre hypothèse initiale.

Enfin, la dernière caractéristique pouvant avoir un impact sur l'identité sociale du secrétaire général est le manque d'attaches corporatistes de l'administration danoise. Les secrétaires généraux n'ont que peu de contacts entre eux. Les seules rencontres sont plutôt informelles et non systématisées ce qui ne favorise pas l'émergence d'un esprit de corps. Néanmoins, le « Forum for Top Executive Management » inauguré en septembre 2003 est un forum de rencontres entre les différents fonctionnaires visant à accroître les contacts et synergies dans la communauté des secrétaires généraux.

## **5.4 Conclusion intermédiaire**

Nous venons donc d'étudier la perception de l'identité et du rôle des secrétaires généraux. Pour ce faire, nous avons analysé l'identité personnelle, de rôle et sociale en nous basant sur l'hypothèse suivante : *en raison de l'introduction du système de contrats de performance, on peut s'attendre à voir l'identité administrative traditionnelle, « schafferienne », des hauts fonctionnaires évoluer vers une identité managériale.*

En ce qui concerne l'identité personnelle, nous l'avons développé à partir de l'analyse du degré d'éducation, de l'âge et de la durée de fonction, de l'appartenance syndicale et des relations avec le monde politique. Nous pouvons conclure que le profil des secrétaires généraux danois a légèrement évolué au fil des années. Néanmoins, contrairement à notre hypothèse de départ qui postulait une évolution vers une identité plus managériale, celle-ci ne se confirme pas totalement. Si d'un côté, on observe un déclin des juristes et une augmentation des politologues, et par ailleurs une diminution du temps passé en fonction, évolutions qui vont dans le sens de l'hypothèse, de l'autre, on constate que certains traits de

l'identité personnelle, comme l'affiliation à un syndicat, n'ont pas évolué. De plus, il est difficile d'établir si les raisons de ces changements sont rattachables au développement de contrat de performance.

En ce qui concerne l'identité de rôle, le rôle premier des hauts fonctionnaires danois est concentré sur le « **conseil politique** ». Le secrétaire général est plus qu'un simple exécutant de la politique publique. Il est un négociateur, facilitateur et agit de manière pro-active afin de tenir l'agenda politique contre les pressions extérieures. Ils sont également des « **leaders** » comme le démontre le développement du « code of public governance excellence », insistant sur le fait que la gouvernance publique et la responsabilité managériale sont des éléments décisifs de l'efficacité, du progrès et de la cohérence du secteur public. Finalement, les secrétaires généraux danois peuvent également être considérés comme « **manager** ». En effet, les secrétaires généraux danois sont responsables de leur département. L'organisation et la gestion quotidienne du ministère est attribué au secrétaire général. Dans le cadre de notre recherche, *nous avons postulé une évolution de l'identité de rôle vers davantage de leaders et de managers*. Comme nous l'avons remarqué, le rôle premier des hauts fonctionnaires reste la fonction de conseil, suivit de la fonction de leader et finalement de manager. Ce constat ne permet pas de confirmer notre hypothèse de départ.

Enfin, les résultats de la littérature sur notre troisième variable (identité sociale) ne confirment pas non plus l'hypothèse que nous avons formulée. En effet, selon celle-ci, avec *l'introduction de contrats de performance, l'identification du secrétaire général devrait évoluer d'une dimension macro, plus large (ex : la fonction publique danoise) à une vision micro, plus restreinte (ex : le département)*. Il ressort de nos résultat un détachement de l'identification micro vers une appartenance plus corporatiste.

## 6. Les relations institutionnelles

La variable « relations institutionnelles » analyse différents types de relations que le secrétaire général rencontre dans le cadre de son travail.

Tout d'abord, les relations entre le secrétaire général, son ministre et le personnel politique du cabinet personnel du ministre sont décrites. Ensuite, nous établissons les relations entre le secrétaire général et les départements horizontaux, c'est-à-dire les départements qui ont une activité de soutien et de contrôle vis-à-vis des départements opérationnels, généralement dans les domaines suivants : l'élaboration du budget et le contrôle de gestion ainsi que les ressources humaines. Enfin, les relations du secrétaire général avec le parlement et les groupes d'intérêts sont envisagées.

L'analyse des relations institutionnelles reposera sur l'hypothèse générale suivante :

*Avec l'introduction de contrat de performance, la relation entre le ministre et le haut fonctionnaire devrait évoluer d'une relation de commandement de type « schafferien » vers une relation plus managériale dans laquelle les responsabilités et les rôles sont partagés entre le ministre, les conseillers politiques et le haut fonctionnaire.*

### **6.1 Relations avec le ministre et son équipe personnelle**

Afin de comprendre les relations qu'entretiennent les hauts fonctionnaires avec le ministre et son équipe personnelle, nous passerons en revue le rôle de conseil au ministre, les relations entre le ministre et son secrétaire général et finalement, le rôle des conseillers personnels.

Cette analyse repose sur l'hypothèse spécifique suivante : **nous supposons un glissement vers une relation plus horizontale qui accroît l'autonomie et la responsabilité du haut fonctionnaire dans la gestion de son service.**

#### **6.1.1 Les conseils au ministre**

La principale fonction du secrétaire général est de fournir des conseils à son ministre. Comme expliqué précédemment, les fonctionnaires jouent un rôle central dans l'élaboration de nouvelles politiques. Les secrétaires généraux danois donnent des conseils sur les politiques publiques mais également des conseils purement politiques (Kettl, Pollitt, & Svara, 2004).

D'ailleurs « (...) there seems to have been a shift in the role of the Permanent Secretary, when it comes to advising a minister, towards a more politically proactive role » (Poulsen, 2009). Le rapport du Comité sur la fonction publique de 2004 a émis des recommandations sur le cadre dans lequel des conseils peuvent être prodigués au ministre. Le secrétaire général apporte deux types de conseils et d'assistance : l'assistance technico-professionnelle et l'assistance politico-tactique. La première a trait aux questions juridiques, économiques ou techniques d'une politique. La seconde concerne les questions de négociation avec les membres de la coalition, avec le parlement, avec les partis politiques et avec les groupes d'intérêts (Expert Committee on Civil Service, 2004). Le secrétaire général apporte dès lors à la fois des conseils techniques sur la faisabilité des politiques et des conseils politiques concernant la mise à l'agenda et la pertinence des politiques publiques à mettre en œuvre. La connaissance

technique et le conseil politique sont d'ailleurs perçus comme complémentaires dans les rôles de l'administration (Ministry of Finance, 1998 cité dans Poulsen, 2009).

En outre, la responsabilité administrative est devenue à la fois multiforme et complexe ; elle est dorénavant plutôt de forme hybride regroupant à la fois des modes de reddition des comptes traditionnels et des modes caractéristiques des critères de performance et de transparence influencés par la Nouvelle Gestion Publique (Poulsen, 2009) :

*It is argued that although new modes of governance have been introduced, and new interpretations of accountability have been proliferated, neither conventional modes of governance nor older interpretations of accountability disappear. Thus, what we see is a co-existence of competing traditions of governance and different and sometimes contradictory interpretations of administrative accountability, which create potential dilemmas and contradictions for the individual civil servant (Poulsen, 2009).*

Dorénavant les fonctionnaires ne sont plus seulement contrôlés par rapport au suivi des règles et de procédures, comme dans les modes traditionnels de contrôle de l'administration, mais ils sont également contrôlés sur leur performance (Poulsen, 2009) : “Civil servants now play, and are expected to play, a much more proactive role, more or less independent of politicians. Thus old or more traditional interpretations of administrative accountability exist side by side with new ‘result’ and ‘performance-based’ ones” (Poulsen, 2009). Ces différents types de responsabilité, à la fois procédurale et liée à la performance, coexistent; ce qui peut provoquer des dilemmes de conception de rôle dans le chef des fonctionnaires (Poulsen, 2009). Ces dilemmes entre responsabilité traditionnelle et managériale sont particulièrement manifestes aux niveaux inférieurs de la hiérarchie danoise<sup>20</sup>.

Les managers moyens, c'est-à-dire les chefs de service ou de division, sont ceux qui souffrent le plus des dilemmes de responsabilité. Ils sont ainsi pris entre deux exigences qui peuvent parfois apparaître comme contradictoires. D'une part, ils sont tenus par le respect des règles et procédures traditionnelles et de l'autre, ils sont invités à prendre des risques pour satisfaire leur ministre (Poulsen, 2009). Ainsi il arrive que des chefs de service subissent des pressions du ministre dans le but de faciliter l'atteinte de certains objectifs politiques poursuivis par ce dernier. À titre d'exemple, un ministre insiste pour que l'on modifie ou nuance quelque peu un rapport s'opposant par des arguments budgétaires, techniques ou juridiques, à la réalisation d'un projet ou d'une politique auquel il est particulièrement attaché.

Les fonctionnaires sont alors pris dans un dilemme entre agir de manière à respecter les anciennes formes de responsabilité et celles consistant à être performants. Ils doivent se positionner entre agir dans le respect des règles professionnelles et/ou agir de manière à aider au mieux le ministre dans ses choix (Poulsen, 2009).

Dans le cas des secrétaires généraux, ces dilemmes semblent être moins fréquents car ils ont un rôle politique explicite à jouer. Ce rôle est reconnu publiquement et s'est accru au cours de

---

<sup>20</sup> L'existence de ce dilemme et la différence entre les niveaux inférieurs de la hiérarchie danoise et les secrétaires généraux peuvent être observées à la page 32, Figure 8 : *Evaluation par les hauts fonctionnaires de l'importance accordée à chacune de leurs fonctions.*

ces deux dernières décennies (Poulsen, 2009). « The role of the permanent secretary – as very closely connected to the political level in the organization – is a legitimate and rather unambiguous role compared to the role of middle managers” (Poulsen, 2009). Le secrétaire général n’est pas accaparé complètement par la dimension administrative de sa tâche comme le manager moyen. De même, il n’est pas complètement absorbé par le politique. Il joue le rôle d’intermédiaire et de médiateur entre le niveau politique et celui de l’administration. Son expertise dans ce cadre se situe dans sa capacité à permettre que les « bonnes politiques publiques puissent être mises en œuvre »<sup>21</sup>. Son expertise se situe donc au-delà de ses pures connaissances techniques (Poulsen, 2009).

### **6.1.2 Les relations entre le ministre et son secrétaire général**

Au Danemark, par tradition, la relation entre le gouvernement et la fonction publique est en partie régie par des coutumes issues des interactions entre les parties et par des conventions issues de la "soft law", notamment les rapports de comités d’experts (Expert Committee on Civil Service, 2004).

En principe, le secrétaire général et le ministre forment une équipe. D’ailleurs, le management à ce niveau de pouvoir est qualifié de « management en tandem », c’est-à-dire une coopération entre un leader politique et un haut fonctionnaire qui doivent développer un style de management qui convienne aux attentes de chacun d’eux (Ministry of Finance, 2005).

Le ministre travaille donc en étroite collaboration avec son département et son secrétaire général. Le ministre est considéré à la fois comme un supérieur et comme un partenaire (Putseys & Hondeghem, 2002(b)). Les départements, de taille réduite, servent de «secrétariat aux ministres ».

Le secrétaire général se doit en outre d’être capable de servir des ministres aux affinités politiques différentes. Il est ainsi de coutume qu’un nouveau ministre garde le secrétaire général en place sous son prédécesseur et ce notamment pour assurer la continuité de la gestion du département (Extrait d’interview d’expert en mars 2010). Les ministres, surtout les plus jeunes, dépendent de leur secrétaire général. À l’heure actuelle, les ministres sont rarement des spécialistes de leur département. Ils ne connaissent parfois que peu leurs nouvelles compétences. Le secrétaire général devient alors indispensable pour conseiller et guider le ministre dans ses fonctions. (Extrait d’interview d’expert en mars 2010)

Néanmoins, en cas de problème, le ministre est le responsable ultime de l’organisation à la fois concernant les questions politiques mais également administratives (Poulsen, 2007).

---

<sup>21</sup> En 1997, le ministère danois des finances a mis en place un comité pour étudier la relation entre les hommes politiques et les fonctionnaires. Le but de ce comité était de limiter les influences néfastes de la politisation de l’administration. En 1998, ce comité a conclu qu’il n’était nullement nécessaire de séparer les rôles de «conseiller politique» et de «conseiller technique». (Poulsen, 2007).

### 6.1.3 Les conseillers personnels

Le ministre possède, en outre, une structure personnelle de soutien. Il est assisté de conseillers personnels pour les questions techniques ou logistiques. Ceux-ci sont des fonctionnaires (excepté l'attaché de presse) choisis par le secrétaire général. Ils restent en fonction malgré les changements de gouvernement.

Parmi ceux-ci, des secrétaires privés assistent le ministre dans ses tâches quotidiennes : les contacts avec le parlement, la coordination des réunions du ministre, les relations avec la presse. Les secrétaires privés sont généralement de jeunes fonctionnaires du ministère (Expert Committee on Civil Service, 2004)

Parallèlement, dans certains ministères, apparaissent en complément des « conseillers spéciaux » (équivalent au personnel de cabinet du ministre en Belgique) qui donnent des conseils et des avis. Ces conseillers spéciaux restent en place uniquement durant le mandat du ministre. Ils sont employés dans des secrétariats privés. Leur présence a été formalisée à partir de 1998.

Il n'existe aucune loi limitant le nombre de conseillers spéciaux dans les cabinets danois (Expert Committee on Civil Service, 2004). Depuis les années 90, le nombre de conseillers politiques des ministres a augmenté mais il reste relativement faible si on le compare à la taille des cabinets ministériels belges ou français. Ainsi, en 2004, il n'y avait que 14 conseillers spéciaux pour 18 ministres (Expert Committee on Civil Service, 2004).

La moitié de ces conseillers spéciaux étaient auparavant généralement journalistes ou politologues. L'autre moitié était constituée de conseillers de communication auprès d'organisations politiques, de groupes de pression ou alors ils étaient membres du parti du ministre. Subséquemment à l'accroissement de leur nombre au cours des dernières années, les conseillers spéciaux ont essuyé de nombreuses critiques dans la presse ; on les considère comme des « spin doctors » n'agissant pas toujours de façon morale (Expert Committee on Civil Service, 2004).

En 1997, une commission a donc édicté des règles pour la nomination de ces conseillers personnels (Putseys & Hondeghem, 2002(b)):

- Les conseillers ne peuvent travailler qu'auprès du ministre.
- Ils n'ont aucun pouvoir sur les chefs des départements.
- Ils sont engagés pour une période déterminée et suivant les dispositions des conventions collectives.
- Toutes les positions doivent être annoncées publiquement pour assurer la transparence du processus de sélection.

Les conseillers spéciaux sont subordonnés au secrétaire général. Leurs tâches sont très délimitées et consistent généralement à donner des avis sur les questions médiatiques (Balle Hansen, 2008). Le secrétaire général peut donner son avis sur les nominations et depuis 2003, il peut également donner des ordres aux conseillers spéciaux (Extrait d'interview d'expert en mars 2010).

Dans la pratique, la coopération entre les conseillers spéciaux et les secrétaires généraux semble être basée sur « le respect mutuel et la reconnaissance de la nécessité d'une coopération étroite » (Expert Committee on Civil Service, 2004). Cependant, il semble y avoir une certaine variation entre ministères dans la mise en œuvre effective des directives concernant la répartition des pouvoirs entre fonctionnaires et conseillers spéciaux. (Expert Committee on Civil Service, 2004).

Enfin, lorsqu'ils quittent leurs fonctions, les conseillers spéciaux poursuivent généralement leur carrière en consultance (Extrait d'interview d'expert en mars 2010)

## **6.2 Relations avec les départements horizontaux**

La relation institutionnelle entre le haut fonctionnaire et le pouvoir politique est également dépendante de l'accès aux ressources, et plus particulièrement de la marge de manœuvre dont dispose le fonctionnaire dirigeant dans la gestion de son personnel et de son budget.

Suite à l'introduction du système de contrats de performance, les fonctionnaires dirigeants des départements sont appelés à être davantage responsables de leurs ressources. Ils disposent d'un certain budget alloué et d'un effectif en personnel plafonné pour une période déterminée, et gèrent l'attribution de ces ressources entre les services dont ils ont la responsabilité, sous la supervision des ministères des finances et de la fonction publique (Guillaume, Durant et Silvent, 2002).

Nous supposons de manière plus précise que *l'introduction de contrats de performance devrait donc amener à une évolution vers une relation plus managériale entre le secrétaire général et les départements centraux et en fonction de laquelle les contrôles s'exercent sur un mode a posteriori et sur la base d'un cadrage global de l'utilisation des ressources.*

### **6.2.1 Gestion financière**

Afin de saisir l'évolution de la gestion financière au Danemark, il est nécessaire de prendre en compte plusieurs facteurs importants. Pour ce faire, nous analyserons l'organisation du ministère des Finances, suivi d'une explication des piliers de la gestion budgétaire danoise (système de gestion de la performance et d'enveloppes budgétaires) pour finalement se concentrer sur le processus d'élaboration budgétaire.

#### ***Organisation du ministère des Finances***

Le ministère horizontal le plus important en matière de gestion des finances et de la gestion des ressources humaines est le ministère des Finances. Il est organisé sur le principe du « râteau » ayant pour but de décloisonner l'organisation du département (Nieuwenkamp, 2001). Les directeurs généraux n'assument pas la responsabilité hiérarchique sur les directions générales, mais ils sont responsables d'un domaine de compétences particulier qui peut être transversal à plusieurs directions générales (de Visscher, Le Bussy, & Eymeri, 2004). Ils rendent ensuite compte à une instance collégiale regroupant les plus hauts fonctionnaires du département. Ce collège assure « le pilotage stratégique, le cadre général et la coordination des divers programmes ou initiatives conduits dans le ministère, et l'allocation des tâches et des ressources aux diverses entités ». (de Visscher, Le Bussy, & Eymeri, 2004). Les directeurs généraux se réunissent donc pour prendre les décisions stratégiques dans

leur domaine de compétence. Ils ne sont pas en charge de la gestion journalière et opérationnelle d'une direction générale.

Cette structure en réseau, est illustrée ci-dessous dans l'organigramme du ministère des Finances danois.



Figure 10 : Organigramme du ministère des Finances en 2009

(Ministry of Finance, 2009).

Le ministère des Finances compte quatorze sections qui sont les centres d'expertise du ministère des Finances couvrant les différents domaines de l'action publique. Ces sections coordonnent la politique budgétaire et négocient annuellement, avec les différents ministères, le montant des crédits alloués à ces derniers.

Chaque section possède ainsi un domaine d'expertise et elle doit négocier avec les départements les paragraphes de la loi de finances publiques qui s'y rapportent. Les négociations ont lieu sous la direction des secrétaires généraux adjoints et des chefs de sections compétents pour chaque domaine (Extrait d'interview d'expert en mars 2010). C'est donc au sein du ministère des Finances, et plus particulièrement dans ces sections, que se concentre l'expertise en gestion des dépenses budgétaires (Jensen, 2003).

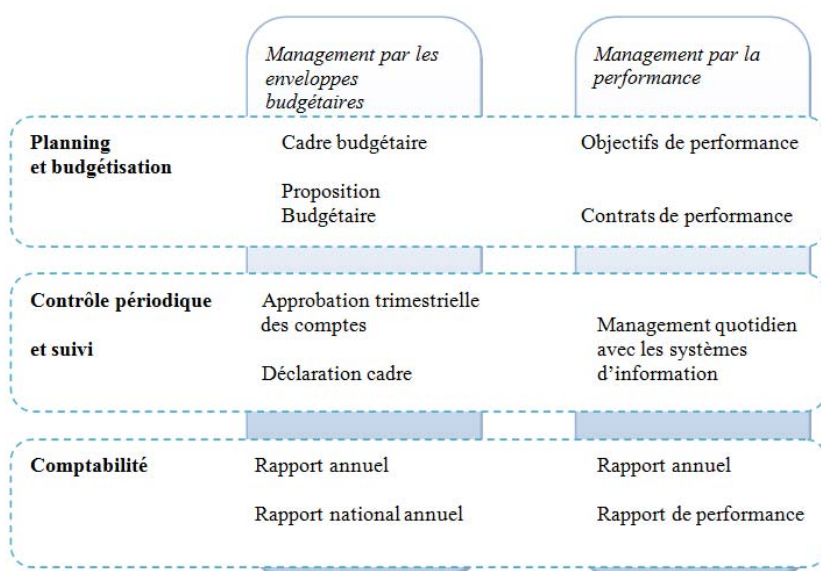
De plus, quatre agences sont subordonnées à ce département :

- **Agence des services IT:** agence en charge de l'informatisation et du soutien informatique du gouvernement ;
- **Agence de l'emploi dans la fonction publique:** agence en charge de la gestion des ressources humaines ;
- **Agence du management gouvernemental:** soutient et développe l'efficacité et la bonne gestion financière dans le domaine de l'administration publique ;
- **Agence des propriétés et domaines:** agence en charge de la gestion du patrimoine public<sup>22</sup>.

### *Piliers de la gestion budgétaire*

Au Danemark, il existe deux systèmes distincts de management. Le premier est basé sur le système de gestion de la performance (cf. infra : outils de gestion de la performance) par la fixation et le contrôle d'objectifs de performance. Le second se base sur un système d'enveloppes budgétaire et sur la comptabilité d'exercice.

Comme illustré ci-dessous, ces deux systèmes de management possèdent leurs propres outils pour mesurer la performance des départements.



**Figure 11** : Schématisation des systèmes de management au Danemark  
(Refslund, Bojsen, & Hammer, 2010)

<sup>22</sup> Pour plus d'informations à ce sujet, voir le site de l'agence : <http://www.ses.dk/en.aspx>

À partir de 1965, le Danemark a introduit un système d’enveloppes dans la gestion des finances des ministères danois. Une limite générale des dépenses de l’Etat est fixée au préalable et des limites plus spécifiques sont imposées ensuite aux ministères dépensiers qui bénéficient en contrepartie d’une plus large autonomie de gestion interne. En effet, « The system provided a much-needed flexibility and contributed to the shift from the Ministry of Finance being a “command and control” post, controlling and specifying every single item of expenditure, to a ministry that allows freedom to act while at the same time ensuring financial discipline” (Rikke Ginnerup, Broeng Jørgensen, Møller Jacobsen, & Refslund, 2007).

Cette marge de manœuvre doit cependant respecter les accords gouvernementaux et les bases légales qui contraignent parfois les ministères à beaucoup de dépenses obligatoires. Par exemple, le ministère des Affaires sociales est obligé de payer les allocations et les pensions de la population. Ces dépenses obligatoires sont d’ampleur variable en fonction du domaine de compétences. Les ministères dépensiers ne disposent dès lors que d’un budget limité pour les dépenses facultatives. Pour maîtriser les dépenses, les ministres sont amenés à dépenser plus « intelligemment » en négociant des prix plus avantageux ou en mettant en œuvre un « lean management » pour réduire les coûts organisationnels (extrait d’interview d’expert mars 2010).

### ***Processus d’élaboration et de contrôle du budget***

#### *- L’élaboration du Budget -*

En janvier, le ministre des Finances prépare un projet définissant les priorités pour l’année budgétaire à venir, et le soumet au Comité de cabinet économique. Le projet énonce le montant total des dépenses publiques et propose des plafonds de crédit pour chaque ministère. Le comité de cabinet économique, et ensuite le gouvernement, débattent du projet et l’approuvent. Ensuite, le ministre des Finances envoie aux ministres dépensiers une lettre de cadrage contenant notamment l’enveloppe attribuée à chacun d’entre eux. Des négociations ont lieu, entre les ministères et les chefs de section du ministère des Finances, en vue d’arriver à un accord sur les montants des crédits qui seront soumis au vote du Parlement.

L’autorité du ministère des Finances dans cette partie du cycle est dépendante de différents facteurs : sa force d’impulsion, la force de conviction du ministre ou du secrétaire général du département dépensier et le domaine d’action publique (Jensen, 2003).

Les ministères élaborent alors une proposition de répartition des crédits qui sera associée à celle des autres ministères et regroupée dans une proposition de dépenses soumise par le ministre des Finances au comité de cabinet économique.

En août, le budget global est présenté au parlement (Blöndal & Ruffner, 2004). Une première lecture du projet de loi de Finances est effectuée par la commission des Finances. Elle est soumise à un premier débat au parlement. Le ministre des Finances doit ajouter les amendements à la proposition suivant le résultat de ces discussions. Un deuxième débat a alors lieu. Finalement à la mi-décembre, la dernière discussion parlementaire prend place. Le vote du budget doit quant à lui avoir lieu avant le début de l’année budgétaire, à savoir, avant le mois de janvier (Ministry of Finance, 2009(a)).

- *Le contrôle du budget* -

L'utilisation des crédits budgétaires est ensuite contrôlée, de manière a posteriori, par un organisme indépendant, le « Bureau national d'audit » qui est une instance indépendante du gouvernement ne rendant compte qu'au parlement.

Le Bureau national d'audit joue un rôle important dans l'évaluation des activités des organisations (Putseys & Hondeghe, 2002(b)). Il effectue des audits et examine « comment les activités ont été menées, en ce y compris si les considérations financières ont été prises en compte dans l'administration des fonds » (Drewry, Greve, & Tanquerel, 2005).

Le Bureau national d'audit est aidé dans cette tâche par des unités de contrôle interne aux départements et aux agences. Ces services d'audit interne dépendant du Bureau national d'audit analysent l'efficacité interne et externe, la qualité, la satisfaction des clients et la mise en œuvre des systèmes d'informations managériales (Blöndal & Ruffner, 2004).

Un tiers des audits effectués l'est à la demande du parlement. Les audits de performance représentent 40 à 50 % des activités de l'Office. Cependant, à de maintes reprises, les experts interrogés ont remis en question la qualité et la pertinence des audits effectués vu la grande quantité de rapports et d'audits effectués par cet organisme annuellement.

Afin de représenter au mieux le cycle budgétaire au Danemark, voici un tableau produit par l'OCDE reprenant les différentes étapes du processus.

Janvier	Le MF examine la situation préalable au budget et propose des objectifs généraux.
Début février	Décomposition des objectifs généraux en plafonds de consommation et de transferts pour chaque ministère.
Début mai	Les ministères dépensiers adressent leurs propositions budgétaires au MF.
Mai-juin	Le MF se livre à un examen technique du projet de loi de finances, à l'aide de diverses analyses budgétaires, et débat avec les ministères dépensiers du financement de nouvelles initiatives, etc.
Août	Dernières estimations de la situation économique et de son incidence sur le budget.
Fin août	Présentation du projet de budget.
Début septembre	Premier débat parlementaire sur le projet de budget.
Début novembre	Fin de la négociation politique du projet de budget.
Mi-novembre	Le MF présente les amendements du gouvernement et les modifications apportées au projet initial (résultant notamment de la négociation politique).
Fin novembre	Le MF présente des amendements basés sur une estimation finale de la situation économique et de ses effets sur le projet de budget.
Mi-décembre	Troisième et dernière lecture du projet de budget au Parlement.

**Figure 12** : Cycle budgétaire au Danemark  
(OCDE, 2008).

Le rôle du ministère des Finances dans le processus budgétaire est donc conséquent : il émet les directives et orientations pour les ministères dépensiers lors de l'élaboration des propositions de budget. Il rassemble les projets de budget et les agrège pour constituer la proposition finale du budget gouvernemental. Il assure le suivi des recettes et des dépenses du gouvernement et fait des prévisions économiques.

Dans ce cadre, une des agences du ministère des Finances, à savoir l'Agence danoise du management gouvernemental exerce entre autres, les activités principales suivantes (Økonomistyrrelsen, 2008):

- préparation des comptes de l'exercice et développement des règles régissant la gestion financière ;
- développement, spécification et exécution des initiatives de financement visant à accroître l'efficacité des processus administratifs ;
- conseils en matière de subventions et de prêts dans l'administration, de gestion financière et de rationalisation des processus de travail.

Cette agence agit donc en tant qu'organe de soutien du ministère des Finances.

## 6.2.2 Gestion des ressources humaines

Après avoir analysé la relation entre les hauts fonctionnaires et les départements horizontaux concernant la gestion financière, nous allons maintenant approfondir la gestion des ressources humaines. Pour ce faire, nous allons nous attarder sur l'organisation et les compétences de l'Agence de l'emploi dans la fonction publique avant d'analyser l'autonomie des départements et la réformes de 2003 dans ce domaine.

### *Organisation et compétences de l'Agence*

La gestion des ressources humaines est également en partie déléguée aux départements et aux agences. Le ministère des Finances, par le biais d'une de ses agences, « l'Agence de l'emploi dans la fonction publique » détermine les règles générales applicables en matière de politiques du personnel comme les salaires, les pensions, etc. pour l'ensemble des ministères danois ; et ce, suivant les conventions collectives.

Les conditions de travail et les rémunérations sont négociées entre l'Agence et les syndicats de l'administration centrale représentés par le CFU (Chemla-Lafay & Chol, 2006).

Enfin, l'Agence émet des recommandations et des conseils sur les instruments de management, sur la manière d'implémenter les règles...

Pour ce faire, l'Agence de l'emploi dans la fonction publique est composé de quatre directions générales (State Employer's Authority, February 2005):

- **Politique de gestion du personnel** : la direction est responsable de la politique du personnel, y compris la gestion des talents et le développement de la carrière, ainsi que de l'apprentissage et la diffusion des politiques du gouvernement en matière de gestion du personnel.

- **Droit du personnel et pension** : la direction est compétente pour la législation sur la fonction publique, ainsi que pour les dispositions générale sur les vacances et les congés, les représentants syndicaux, etc. La division est en outre responsable des questions relatives aux pensions de retraite.
- **Administration et services** : il s'agit d'une entité de gestion interne de l'Agence qui fournit des services ayant notamment trait à la communication, à l'ICT et à la gestion des ressources humaines et budgétaires.
- **Ententes et politiques salariales** : cette direction prend part à la négociation des conventions et des accords collectifs. Elle applique la politique salariale et développe des statistiques sur les salaires.

### *Autonomie des départements et réformes de 2003*

En ce qui concerne l'autonomie des départements verticaux et de leurs agences, ces derniers peuvent recruter leur personnel dans la limite de la masse salariale qui leur est disponible et suivant les dispositions de la loi de budget. Le nombre et la rémunération des postes de direction les plus élevés sont toutefois déterminés de manière centralisée par le ministère des Finances (Chemla-Lafay & Chol, 2006).

Ainsi, en 2003, l'Agence de l'emploi de la fonction publique a introduit une nouvelle manière d'envisager la gestion des ressources humaines dans l'administration danoise. Elle se base sur une « vision » de la gestion des ressources humaines et des lignes directrices générales communiquées aux départements. La méthodologie de mise en œuvre de cette vision est laissée libre aux ministères verticaux (Extrait d'interview d'expert en mars 2010), ce qui accroît donc la professionnalisation des ministères dans les matières liées à la gestion des ressources humaines.

Ainsi les ministères dépensiers ont la possibilité d'usé de leur budget afin d'engager du personnel ou de récompenser les employés méritants (Extrait d'interview d'expert en mars 2010). Le ministère des Finances n'exerce par la suite que peu de contrôles sur la manière dont la « vision » est mise en œuvre dans les départements. Il laisse une grande flexibilité dans l'application des règles uniformes et permet à chaque ministère d'y insuffler sa spécificité (Extrait d'interview d'expert en mars 2010). On évolue donc vers un système de contrôle « ex post » et stratégique des ministères.

### **6.3 Relations avec le parlement**

Avec l'instauration des contrats de performance, *nous supposons qu'une partie de la responsabilité de l'action de l'administration assumée jusqu'alors par le ministre pourrait être reportée sur les hauts fonctionnaires*. De ce fait, cette responsabilité du fonctionnaire devrait entraîner une transparence accrue de ce dernier vis-à-vis du parlement. On pourrait ainsi s'attendre à ce que les parlements exercent un contrôle plus suivi sur l'action de l'administration.

La constitution danoise n'octroie aucune responsabilité directe – distincte de celle du politique - à l'administration. Le ministre est politiquement responsable des départements et

des agences qui en dépendent (Putseys & Hondeghem, 2002(b)). Il n'y a pas de devoir de responsabilisation de l'administration face au parlement. (Balle Hansen, 2010)

Depuis 1997, les agences sont tenues de remettre des rapports annuels au parlement. Ceux-ci doivent comprendre les tâches, les objectifs, les réalisations, les comptes financiers, les dépenses administratives, les investissements de capitaux physiques, la productivité, la structure organisationnelle et l'utilisation du personnel (Putseys & Hondeghem, 2002(b)). Un rapport de performance en fait également partie: les objectifs externes atteints, le rendement réel et l'analyse relative aux sur sous-performances (Rikke Ginnerup, Broeng Jørgensen, Møller Jacobsen, & Refslund, 2007). Ces rapports sont ensuite rendus publics (OCDE, 2008).

Le ministère des Finances émet des obligations minimales pour la rédaction de ces rapports : le type d'informations à fournir, la présentation de celles-ci, etc. Ces rapports doivent être approuvés par le département responsable avant d'être soumis à la commission parlementaire des comptes publics. Cependant, certains experts interrogés en mars 2010 s'interrogent quant à l'utilité réelle de ces rapports. Une très grande quantité de rapports et de données sont en effet fournies au parlement et au Bureau national d'audit. Il ne semble dès lors pas matériellement possible pour ces institutions de tous les étudier en profondeur.

Les départements utilisent ces rapports pour évaluer les prestations. Ils s'en servent également comme source d'information pour la rédaction des nouveaux contrats de performance.

Enfin, l'administration est contrôlée par l'ombudsman parlementaire (le médiateur) qui peut conduire des enquêtes sur les actions de l'administration, en particulier pour savoir si elle a enfreint la loi ou commis des fautes ou négligences (Chemla-Lafay & Chol, 2006).

#### **6.4 Relations avec les groupes d'intérêt**

Les contrats de performance introduisent une responsabilisation et une transparence accrue du haut fonctionnaire. Dans ce cadre, *nous supposons une évolution d'une relation hiérarchique dans laquelle les groupes d'intérêt et les citoyens ont un accès limité aux fonctionnaires, vers une relation plus horizontale et managériale dans laquelle les fonctionnaires ont des contacts plus fréquents avec les groupes d'intérêt et sont plus transparents vis-à-vis de ceux-ci ?*

Le système politique danois est reconnu comme étant très participatif. Ainsi, toutes les parties intéressées par une politique peuvent être associées au processus législatif. Elles peuvent notamment participer aux débats ou à la mise en œuvre de la politique en question, et ce, par le biais de nombreux comités qui représentent les intérêts des citoyens (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2009).

Ces conseils et comités sont généralement consultatifs. Néanmoins, il arrive parfois qu'ils possèdent certains pouvoirs tels que : statuer sur des plaintes ou même distribuer des fonds (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2009).

Les personnes responsables d'entretenir les contacts avec les groupes de pression sont pour la plupart des secrétaires généraux. Ceux-ci négocient avec les groupes d'intérêts, et ce, au nom de leur ministre (Expert Committee on Civil Service, 2004). Les ministres ne rencontrent pas

les groupes d'intérêt de manière individuelle ; les négociations et demandes particulières de ses différents groupes étant adressées directement à l'administration (Göransson, 2008).

Le secrétaire général est ainsi désormais un « meta-governor » qui doit développer son action et sa réflexion stratégique au bénéfice du ministre (cf. *supra* : 5.2.1 *relation avec le ministre*) (Poulsen, 2009). Il doit notamment aider le ministre dans ses contacts avec les groupes de pression ce qui entraîne, de fait, une visibilité accrue des hauts fonctionnaires danois.

## **6.5 Conclusion intermédiaire**

Nous venons donc d'étudier la variable portant sur l'analyse des relations institutionnelles des secrétaires généraux danois. Pour ce faire, nous avons analysé la relation que le secrétaire général développe avec le ministre et son équipe, les relations avec les départements horizontaux, les relations avec le Parlement danois et finalement les relations avec les groupes d'intérêt. Nous nous sommes basés sur l'hypothèse suivante : *avec l'introduction de contrats de performance, les relations de travail avec le ministre sont passées d'un type de relation « schafférienne » hiérarchique à un type plus horizontal et managérial dans lequel les responsabilités sont davantage partagées.*

L'analyse de la relation entre le ministre, son équipe personnelle et l'administration a permis d'analyser l'existence ou non d'une division précise du travail entre ceux-ci. En effet, dans la vision wébérienne des relations politico-administratives, le politique décide, l'administration exécute et le tout est légitimé par les citoyens lors de la tenue d'élection (Spanou, 2007). Néanmoins, l'introduction de contrat de performance pourrait amener au passage d'une relation hiérarchique à une relation managériale qui accroît l'autonomie et les responsabilités des hauts fonctionnaires.

Suite à l'analyse du cas danois, les observations suivantes peuvent être avancées: (a) les secrétaires généraux danois participent de manière active au processus de politiques publiques, (b) ils entretiennent de très bonnes relations basées sur la confiance avec leur ministre et son/ses conseiller(s) personnels. Cependant, certaines variations existent entre ministères dans la mise en œuvre effective des directives concernant la répartition des pouvoirs entre fonctionnaires et conseillers spéciaux.

Les observations présentées ci-dessus, concernant la dimension «relation avec le ministre et son personnel politique», ne permettent pas de confirmer notre hypothèse de départ. Il n'y a pas eu de changements significatifs avec l'introduction d'un contrat de performance pour les secrétaires généraux danois, ceux-ci travaillant déjà à l'aide d'un « management en tandem » le ministre étant considéré comme un supérieur mais également un partenaire.

La deuxième dimension de notre analyse portait sur la relation avec les départements horizontaux (gestion des ressources humaines et budgétaires). La manière d'accéder aux ressources, mais également l'existence (ou non) d'une marge de manœuvre suffisante dans la gestion d'un département doivent être pris en compte pour l'analyse des relations institutionnelles. D'après la littérature, nous supposons une évolution d'un contrôle a priori détaillé à l'introduction d'une relation plus horizontale où les départements horizontaux exercent un contrôle a posteriori et sur base d'un plan général de l'utilisation des ressources.

*Concernant la gestion des ressources humaines*, il est important de noter que les ministères verticaux danois possèdent une certaine liberté dans leur gestion interne. Le système des enveloppes et l'autonomie ministérielle concourent en théorie à cette liberté. Ainsi, « once appointed each minister is the supreme head in his or her portfolio » (Binderkrantz & Christensen, 2009(a)). Les ministres sont les seuls responsables des actions de leurs départements et de leurs agences. En pratique cependant, les rapports de force entre le ministre des Finances et les ministres/les secrétaires généraux et les limites imposées par les programmes de gouvernement restreignent de nouveau cette autonomie effective. Néanmoins, la réforme de 2003 présentée dans notre rapport, a permis un accroissement de l'autonomie en matière de gestion des ressources humaines. L'évolution vers un système de contrôle « ex-post » via notamment l'introduction du système d'enveloppe confirment donc notre hypothèse.

*Pour la gestion financière*, depuis les années 90, le rôle du ministère des Finances a évolué d'un contrôle plus a priori vers un cadrage global de l'utilisation des ressources en poussant les départements dépensiers à se gérer eux-mêmes sur base des propositions du ministère des Finances (Jensen, 2003). L'enveloppe globale est attribuée à chaque ministère sur base d'une proposition du ministère des Finances. Il appartient ensuite à chaque ministère de gérer les crédits dans leur domaine. Ces observations ne confirment pas notre hypothèse, l'introduction de contrat de performance n'a pas amené à plus d'autonomie, celle-ci étant déjà développée depuis les années 90. La marge de manœuvre est néanmoins limitée par les accords politiques pluriannuels qui imposent certaines priorités. Leur liberté est également contingente des dépenses obligatoires en fonction du domaine de compétence des départements et/ou du degré d'influence effectif du ministre ou de son secrétaire général.

Les relations avec le parlement, dans le cas du Danemark, ne sont pas très développées. Le rôle du parlement peut être de différentes natures. Dans la vision classique de la théorie sur la responsabilité ministérielle, les fonctionnaires ne rendent des comptes que devant leur ministre et non devant l'administration. Par contre, les Etats-Unis et leur régime présidentiel favorise une intervention plus grande du Congrès dans l'administration fédérale (de Visscher, Montuelle, 2009). Avec l'introduction de la gestion par la performance, nous proposons l'hypothèse d'un partage des responsabilités entre le secrétaire général et le ministre. Néanmoins, comme nous allons l'avons vu précédemment, celle-ci n'est pas confirmée par nos observations. En effet, la constitution Danoise n'octroie pas de responsabilité distincte à l'administration, c'est donc bien la responsabilité ministérielle qui est en vigueur. Néanmoins, l'administration est contrôlée par l'ombudsman médiateur qui peut enquêter sur certaines décisions de l'administration.

Finalement, les relations avec les groupes d'intérêts sont assez transparentes au vu de la tradition participative danoise et nous n'avons pas observé de changement de cette dimension. Les secrétaires généraux négocient avec les groupes d'intérêts au nom de leur ministre. Le questionnement portait sur qui, du ministre ou du secrétaire général, possèdent la prérogative de la relation avec les groupes d'intérêts. Notre hypothèse proposait, avec l'introduction de contrats de performance, une responsabilisation et une transparence accrue du haut fonctionnaire suite à un développement de contacts plus régulier avec les groupes d'intérêts.

## 7. Système de gestion de la performance

En vue d'aborder le système de gestion de la performance, notre cadre d'analyse reprend le cycle du management de la performance de Deming (Deming, 1986) : planifier, réaliser, évaluer, corriger/adapter (« plan, do, check, act » - PDCA). Ce cycle se concentre sur « l'amélioration continue ». En effet, « ce cycle souligne que tout programme d'amélioration doit débiter par une planification soignée, aboutir à une action effective, être contrôlé et éventuellement adapté avant d'entamer un nouveau cycle » (CAF, 2006).

La phase « planifier » a trait à la rédaction de plans de management reprenant les attentes des différents acteurs impliqués dans le cycle. La phase « réaliser » reprend le suivi de ces plans, celle-ci peut-être illustré par la définition de procédures. L'évaluation prend place dans la phase « évaluer ». Finalement, la phase « corriger/adapter » relate les conséquences de l'évaluation et amène, le cas échéant, à des améliorations et ajustements. Ci-dessous, nous allons successivement aborder ces phases pour le cas danois.

L'analyse du système de gestion de la performance reposera sur l'hypothèse générale suivante :

*Il est attendu que le système de gestion de la performance évolue d'un contrôle « ex-ante » basé sur le respect des règles à un contrôle de type « ex-post » basé sur la performance et les résultats.*

L'évaluation des fonctionnaires est faite par le supérieur hiérarchique. Elle a lieu annuellement pour les hauts fonctionnaires (Kuperus & Rode, 2008, p. 61). Le ministère des Finances propose des lignes directrices et laisse ensuite aux départements et agences le choix du contenu et de la méthodologie pour la réalisation effective de ces contrats (Extrait d'interview d'expert en mars 2010).

Dans les années 1980, le Danemark a commencé à utiliser un système d'évaluation à grande échelle. Celles-ci sont envisagées de manière à s'adapter à la culture respective des secteurs des différents ministères. Ainsi, dans le domaine de la politique de l'éducation, un modèle d'évaluation est utilisé, alors que le secteur de la santé un autre modèle est d'application. Il appartient donc aux ministères individuels et aux agences de se prononcer sur leurs propres cadres d'évaluation, et sur l'impact qu'ils veulent y donner<sup>23</sup> (Rikke Ginnerup, Broeng Jørgensen, Møller Jacobsen, & Refslund, 2007).

---

<sup>23</sup> Néanmoins le « Bureau national d'audit » vérifie quant même de manière plus concrète les rapports des ministères rendant notamment compte de la gestion des ressources humaines. Il transmet ensuite ses recommandations au parlement.

## **7.1 Outils de performance pour les secrétaires généraux**

### **7.1.1 Plan**

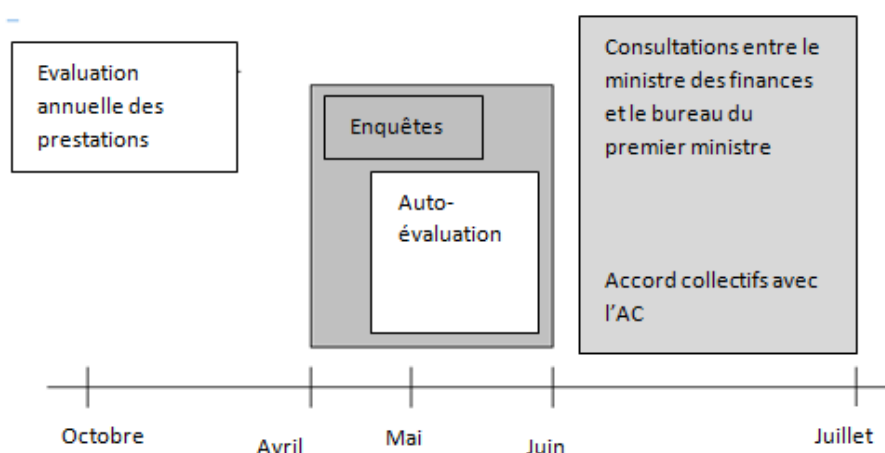
Depuis 1997, tous les secrétaires généraux ont un contrat de performance. Cependant, contrairement aux directeurs d'agence, le contenu du contrat est gardé secret (Balle Hansen, 2008). Chaque année, les secrétaires généraux reçoivent une lettre reprenant les priorités à mettre en œuvre pour l'année à venir. Il est ici important de souligner que le contenu exact des contrats est très variable d'un ministère à l'autre. Le ministre possède en effet une large autonomie de gestion de son département et peut de ce fait adapter les contrats en fonction du contexte particulier de ce dernier.

### **7.1.2 Do**

En raison de la diversité des pratiques entre ministères évoquées ci-dessus, il s'avère difficile de rendre compte de l'utilisation réelle des contrats de performance comme instrument de gestion par les hauts fonctionnaires.

### **7.1.3 Check**

Le rapport annuel d'évaluation du rendement du secrétaire général est tout d'abord préparé par le secrétaire général lui-même. Il effectue donc une auto évaluation de son rendement. Celle-ci est accompagnée d'enquêtes statistiques sur la mise en œuvre de la politique de rémunération et de la politique sur les minorités ethniques. Les rapports du Bureau national d'audit servent également à l'évaluation effectuée formellement en juin (Putseys & Hondegheem, 2002(b), p. 27). Le ministre peut donner son opinion sur l'évaluation de son secrétaire général mais cette pratique n'est pas systématique (Extrait d'interview d'expert en mars 2010).



**Figure 13** : Cycle d'évaluation sur une année parlementaire  
(Putseys & Hondegheem, 2002(b))

Les secrétaires généraux sont évalués de manière informelle sur la base de la lettre de priorités envoyé par le ministère des finances et suivant des critères définis préalablement.

L'évaluation se concentre sur :

- « la gestion des ressources humaines: mise en œuvre du nouveau système de rémunération et exécution du « chapitre social », qui comprend notamment le recrutement, et l'intégration des minorités ethniques;
- la gestion des contrats et les relations avec les agences;
- les rapports du Bureau national d'audit;
- les efforts visant à promouvoir l'e-gouvernement dans le département.
- les obligations de gestion interministérielle » (Putseys & Hondeghem, 2002(b)).

Il est à nouveau important de préciser que la performance vise également le conseil politique: le secrétaire général doit être un facilitateur dans les relations avec les divers réseaux de politiques publiques, il doit fournir des conseils au ministre pour élaborer les politiques nécessaires, et trouver des solutions aux problèmes (cf. *supra* : 6.1 relations avec le ministre) (Poulsen, 2009). Cette dimension fait également partie intégrante de l'évaluation du secrétaire général danois, cependant elle ne fait pas partie du contrat. Il est ainsi extrêmement difficile de décrire de manière objective, objectivable et mesurable la qualité des conseils offerts par le secrétaire général. L'évaluation sur ces qualités essentielles du secrétaire général se fait donc de manière plus informelle (Extrait d'interview d'expert en mars 2010).

Les deux premiers facteurs sont ceux qui comptent le plus lors de l'évaluation (Putseys & Hondeghem, 2002(b), p. 26). Néanmoins, malgré ces critères génériques, "the decision concerning performance pay is not based on specific, "objective" or transparent performance criteria, but rather it is based upon a general assessment of the relative workload of the permanent secretaries in the past year, including reflections on their involvement in preparing and implementing major reforms » (Balle Hansen & Salomonsen, 2011). L'évaluation est effectuée annuellement par le secrétaire général du ministère des Finances et par celui du Premier ministre.

#### **7.1.4 Act**

Le secrétaire général n'a a priori pas la possibilité de justifier ses actions lors de son évaluation. De même, aucune forme de feed back de l'évaluation des secrétaires généraux des ministères n'est prévue. Les secrétaires généraux ne sont donc généralement pas informés de la manière dont leur évaluation a été conduite (Extrait d'interview d'expert en mars 2010).

L'impact de l'évaluation a principalement trait au salaire et primes accordées aux secrétaires généraux. Le Bureau du Premier ministre et le ministère des Finances se basent sur les informations recueillies (cf. *check*) pour ajuster le salaire du secrétaire général, et ce, sur la base des conventions collectives négociées avec les syndicats (AC). Des bonus liés à la performance peuvent également être attribués par le ministère des Finances. Cependant cette part du salaire au rendement est relativement réduite, entre 1,3% et 10,6% du salaire du secrétaire général. (Balle Hansen & Salomonsen, 2011). Les impacts des contrats de performance sont dès lors peu importants (Extrait d'interview d'expert en mars 2010).

<i>Bonus lié à la performance</i>	<i>Déterminé par le ministère des finances</i>
<i>Supplément individuel lié à la performance</i>	
<i>Supplément pour les chefs de département : 138.054 d.Kr.</i>	<i>Déterminé par les accords collectifs avec le Akademikernes Centralorganisation (AC)</i>
<i>Supplément de position : 79.978 d.Kr.</i>	
<b>Salaire de base</b>	
Grade -40: 595 777 d.Kr	
Grade -41: 668 250 d.Kr	
Grade -42: 751 251 d.Kr	

**Figure 14** : Composition du salaire des secrétaires généraux  
(Putseys & Hondeghem, 2002(b))

Par ailleurs, il peut y avoir un impact de l'évaluation sur la prolongation d'un contrat à durée déterminée si le haut fonctionnaire a été engagé sur cette base (Putseys & Hondeghem, 2002(b)).

## **7.2 Outils de performance pour les directeurs des agences**

### **7.2.1 Plan**

Concernant les agences, il y a deux types de contrats : les contrats des agences et les contrats de leur directeur. Ces deux types de contrats couvrent depuis 2009 la même période. Ils visent globalement les mêmes objectifs (Extrait d'interview d'expert en mai 2009).

Les contrats de performance des agences sont d'abord pré-rédigés par les agences. La lettre du ministère des Finances envoyée au département reprend également les priorités que l'agence doit rencontrer. Le département vérifie alors que les objectifs fixés dans les contrats de performance sont mesurables et que les objectifs stratégiques de l'agence y sont repris. Des unités de contrôle internes au département veillent à ce que les objectifs à atteindre par les différentes agences subordonnées au département soient compatibles (Putseys & Hondeghem, 2002(b)).

Les directeurs des agences ont également un contrat de performance qui est lié à celui de l'agence. Il doit refléter, aux trois-quarts environ, le contenu du contrat de performance de l'agence (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007). Une réunion a généralement lieu entre le directeur de l'agence et le secrétaire général pour négocier le contenu du contrat du directeur (Putseys & Hondeghem, 2002(b)).

Le contenu des contrats de performance des agences et de leur directeur varie énormément d'une agence à l'autre (Binderkrantz & Christensen, 2009). Ni le contenu, ni le format des contrats ne sont en effet déterminés de manière obligatoire. La performance de chaque agence et de son directeur est rapportée chaque année mais il est du ressort du département de prendre ou non en compte le résultat de ces rapports (Rikke Ginnerup, Broeng Jørgensen,

Møller Jacobsen, & Refslund, 2007). Cependant, quatre grandes points sont repris dans tous les contrats (Binderkrantz & Christensen, 2009) :

- le contenu des activités à entreprendre par l'organisme au cours de la période du contrat ;
- une variable décrivant la manière dont seront évaluées les attentes définies au point 1 ;
- les groupes-cibles des activités à entreprendre ;
- une variable politique précisant la mesure dans laquelle le contrat se réfère explicitement à un programme de gouvernement ou un plan ministériel, à la législation officielle, aux accords parlementaire, ou éventuellement aux engagements internationaux.

Les objectifs du contrat doivent en outre être clairement définis et mesurables. Ils doivent être formulés avec précision pour permettre l'évaluation ultérieure de leur réalisation effective (Putseys & Hondeghem, 2002(b)).

Cependant, les différentes demandes sont pondérées de façon très différente suivant les ministères (Binderkrantz & Christensen, 2009). Dans certains cas, le contenu des activités reste très abstrait ou succinct, dans d'autres, les groupes cibles ne sont pas spécifiés de manière précise. « Les ministères utilisent leur liberté de gérer leurs propres affaires » (Binderkrantz & Christensen, 2009).

### **7.2.2 Do**

Les directeurs et agences ne sont pas tenus de rendre des rapports sur les progrès dans la réalisation du contrat, sauf si c'est explicitement prévu dans le contrat du directeur (Putseys & Hondeghem, 2002(b)).

### **7.2.3 Check**

La mise en œuvre des objectifs est ensuite évaluée annuellement par le secrétaire général (Putseys & Hondeghem, 2002(b)). Cette évaluation se fait de manière discursive, sous forme d'une conversation entre le directeur de l'agence et le secrétaire général sur base de l'auto-évaluation du directeur (Putseys & Hondeghem, 2002(b)).

### **7.2.4 Act**

L'évaluation du directeur de l'agence est basée sur la réalisation des objectifs énoncés dans le contrat (Balle Hansen, 2010). Le directeur d'agence reçoit une prime de rendement en fonction du nombre de points qu'il a gagné. Celle-ci est calculée sur base des objectifs du contrat et est pondérée en fonction de leur importance. Sur base du total de points agrégés par le directeur, ce dernier reçoit une rémunération au rendement (Putseys & Hondeghem, 2002(b)).

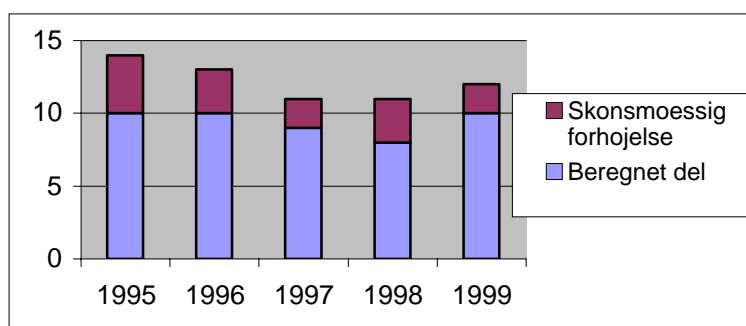
L'instauration de la rémunération au rendement est perçue comme un puissant incitant à l'accomplissement des objectifs (Putseys & Hondeghem, 2002(b)). Si l'agent ne réalise pas les objectifs énoncés, son salaire est diminué. Il peut également y avoir un impact sur ses opportunités de carrière ou sur le renouvellement de son contrat d'embauche à durée déterminée (Putseys & Hondeghem, 2002(b)).

Les directeurs d'agences reçoivent un salaire inférieur aux secrétaires généraux. Les bonus personnels constituent une bonne part de leur masse salariale. À celles-ci sont ajoutées, le cas échéant, les primes liées à l'emploi à durée déterminée (Putseys & Hondeghem, 2002(b)).

La rémunération des directeurs d'agence est donc également constituée d'un salaire de base assorti de primes au rendement. Celles-ci peuvent être de deux ordres :

1. **Beregnet Beløb** est le montant maximal lié à la performance: il se situe généralement entre 8% et 12% du salaire (Putseys & Hondeghem, 2002(b))
2. **Skønsmæssigt begrundet**: il s'agit de suppléments négociés entre le directeur de l'agence et le secrétaire général. Ils sont généralement accordés dans le cadre de circonstances ou de performances exceptionnelles. Ce montant peut doubler le montant maximum du Beregnet Beløb (Putseys & Hondeghem, 2002(b)).

Le montant total de la rémunération au rendement est au maximum de 25% du salaire du directeur (Putseys & Hondeghem, 2002(b)).



**Figure 15:** Evolution du pourcentage de salaire au rendement  
(Putseys & Hondeghem, 2002(b))

Comme nous pouvons le voir dans le graphique ci-dessus, le "Beregnet Del" constitue donc la plus grande partie de la rémunération liée aux performances. Cela est relativement logique compte tenu du fait que *Skønsmæssigt begrundet* s'applique seulement aux performances exceptionnelles.

### **7.3 Conclusion intermédiaire**

Nous venons d'étudier la variable portant sur le système de gestion de la performance des secrétaires généraux danois. Pour ce faire, nous avons basé notre recherche sur le cycle du management de la performance de Deming (PDCA): planifier, réaliser, évaluer, corriger/adapter (« plan, do, check, act »). Il est à noter que les outils de performance sont différents pour les secrétaires généraux danois et pour les directeurs d'agences. Néanmoins, nous nous sommes basés sur l'hypothèse suivante : *il est attendu que le système de gestion de la performance évolue d'un contrôle « ex-ante » basé sur le respect des règles à un contrôle de type « ex-post » basé sur la performance et les résultats.*

En ce qui concerne la phase « planifier » du cycle de Deming, tous les secrétaires généraux ont un contrat de performance depuis 1997. Du côté des directeurs des agences, nous avons mis en avant l'existence de deux types de contrats : les contrats des agences et les contrats de leur directeur lié à celui de l'agence. En outre, le ministre n'intervient pas dans le contenu de ces contrats. Il s'agit de documents internes propres à l'organisation opérationnelle interne du ministère laissé par le ministre à charge du secrétaire général. Dès lors, lorsque le ministre

change, le contrat n'est généralement pas affecté par ce changement (Extrait d'interview d'expert en mai 2009).

Pour ce qui est de la deuxième phase du cycle Deming, « réaliser », il est difficile de rendre compte de l'utilisation des contrats de performance comme outil de gestion pour les secrétaires généraux en raison de la diversité des pratiques. De même, comme mentionné précédemment, les directeurs et agences, n'ont pas pour obligation de faire rapport des progrès dans la réalisation de leur contrat. Que ce soient les contrats des agences ou de leurs directeurs, ces derniers servent surtout de « moyens de communication entre les départements et leurs agences ». Aucun d'entre eux n'est d'ailleurs obligatoire (Dekens, 2001). Les contrats peuvent également être résiliés à tout moment (Putseys & Hondeghem, 2002(b)). Les contrats de performance ne sont pas traités comme des documents légaux. Ils doivent seulement suivre les lignes directrices émises par le ministère des Finances (OCDE, 2008) ; ce qui permet des variations considérables dans la manière dont les contrats de performance sont utilisés car cette liberté permet aux ministères de concevoir leur organisation interne en fonction de leurs besoins particuliers (Binderkrantz & Christensen, 2009).

La phase d'évaluation du haut fonctionnaire est constituée d'une auto-évaluation préparée par le secrétaire général. Il est important de noter que le ministre peut donner son opinion sur l'évaluation mais cette pratique est assez rare. L'évaluation est de nature informelle et est basée sur (a) l'auto-évaluation du secrétaire général, (b) des enquêtes statistiques sur la politique de rémunération et de minorités ethniques et (c) sur les rapports du Bureau national d'audit. Des critères définis par le ministère des Finances (cf. point 7.1.3 *Check* - p. 50) ainsi que les lettres de priorités servent de base à l'évaluation finale. Pour ce qui des résultats des agences et de leur directeur, ceux-ci sont évalués par le secrétaire général de manière discursive sur base de l'auto-évaluation.

Enfin, la phase « corriger/adapter », dernière dimension du cycle de Deming, nous avons observé que les conséquences de l'évaluation portait principalement sur le salaire et les primes qui sont accordées aux secrétaires généraux. De plus, si le fonctionnaire est engagé sur base d'un contrat à durée indéterminée, la prolongation (ou non) de celui-ci peut également être une conséquence de l'évaluation. Les directeurs d'agences n'échappent pas à ce constat, le processus se passe de manière flexible et ajustable avec pour seul impact un accroissement ou une diminution des primes au rendement.

En conclusion, nous avons observé le développement d'une gestion de la performance basée sur les résultats. Le processus est flexible et informel et repose sur le développement progressif de « contrats de performance » pour les secrétaires généraux depuis 1992. Par après, des contrats ont également été introduits entre les directeurs des agences et les secrétaires généraux en 1995. De plus, avec l'introduction de « stratégies d'efficience » (cf. 2.4. Chronologie des réformes) en 2004, et l'instauration d'un deuxième système de rémunération basé sur les performances, nous pouvons considérer que notre hypothèse de départ, postulant une évolution du système de gestion de la performance vers un contrôle de type « ex-post » basé sur les résultats est confirmée.

## Partie 5: Conclusion et annexes

### 8. Conclusion

Dans le cadre du projet MANDATE (Etude des systèmes des contrats de performance dans une perspective internationale), le cas des secrétaires généraux danois a été débattu tout au long de ce rapport.

L'objectif de celui-ci était d'analyser l'impact de la « contractualisation » des secrétaires généraux danois à l'aide de trois variables dépendantes : (a) la perception de l'identité et du rôle, (b) les relations institutionnelles avec les différents acteurs du système politico-administratifs et (c) l'analyse du système de gestion de la performance. Nous posons la question suivante : dans quelle mesure il est possible de parler de « *marché bureaucratique managérial* » lorsque l'on analyse le cas du Danemark ? Comme nous l'avons expliqué dans l'introduction de cette recherche (cf. 1.1 Introduction générale), dans la pratique, très peu de pays ont évolué vers un marché bureaucratique managérial. Une autre possibilité pourrait être de constater une évolution vers un marché bureaucratique de type « *hybride* ».

L'analyse de notre variable indépendante – l'introduction de contrat de performance – nous a permis d'analyser plus en profondeur la relation de direction (étude de la relation hiérarchique entre le principal et l'agent) et d'emploi (étude du passage d'un statut de droit public de fonctionnaire à un contrat de travail privé) dans la haute administration danoise.

En ce qui concerne la deuxième dimension – **la relation d'emploi** -, le système de carrière, le type de rémunération et la procédure de sélection des secrétaires généraux et directeurs d'agence ont été développés. Tout d'abord, le système de carrière est d'application pour l'administration danoise. Néanmoins les postes de secrétaires généraux sont ouverts aux candidats externes. Il est à noter que l'embauche à durée déterminée est parfois pratiquée mais celle-ci reste très rare. Deuxièmement, il existe deux systèmes de rémunération au sein de l'administration danoise. L'un est basé sur l'ancienneté et l'autre, introduit en 1992, est basé sur la comparaison avec le secteur privé et la gestion de la performance. Ce dernier modèle représente à l'heure actuelle près de 80 % de la fonction publique danoise. Enfin, la procédure de sélection des secrétaires généraux et directeurs d'agence est réalisée de manière discrétionnaire par le ministre en fonction de différents critères tels que : avoir des connaissances des politiques et procédures administratives, être « visible » et s'intégrer dans la culture insulaire de la fonction publique. Toujours concernant la procédure de sélection, le ministre prend l'avis de différents acteurs du système politico-administratifs (Ministre des Finances, comité du Cabinet présidé par le Premier Ministre et avis d'autres secrétaires généraux). En pratique, il aura tendance à choisir une personne qui lui est proche (Balle Hansen, 2008). Les directeurs d'agences sont également choisis par leur ministre.

**La relation de direction**, de son côté, a vu l'introduction de contrat de performance depuis 1992. Néanmoins, il est important de préciser qu'il existe une distinction entre les contrats de performances des secrétaires généraux et entre les agences et leur directeur. Les contrats ont tout d'abord été introduits au niveau des agences. Par après, ceux-ci ont été élargis aux secrétaires généraux même s'il est plus dur d'y définir clairement les objectifs et résultats à atteindre que dans le cas des agences. Toutefois, depuis 1997, tous les hauts fonctionnaires ont un contrat de performance. La seule différence qui existe entre les contrats des secrétaires

généraux et ceux des agences est que le contenu des contrats des secrétaires généraux est gardé secret et que la procédure d'évaluation reste relativement informelle.

### **8.1 La perception de l'identité et du rôle**

L'hypothèse formulée concernant la perception de l'identité et du rôle était qu'*avec l'introduction d'un contrat de performance, nous nous attendions à voir l'identité administrative traditionnelle évoluer vers une identité plus managériale*. Pour ce faire, nous avons étudié l'évolution de l'identité personnelle, sociale et de rôle en nous basant sur des éléments empiriques tels que le niveau d'étude, la durée en fonction, la relation avec le monde politique ect.

Pour ce qui est de **l'identité personnelle**, le profil des secrétaires généraux est dominé par les formations juridiques et les formations économiques. Néanmoins, une augmentation des politologues peut être observée ces dernières années. De plus, il y a également une légère évolution concernant l'âge moyen des secrétaires généraux, celui-ci est passé à 53 ans de moyenne. Il est également utile de rappeler un trait particulier de la fonction publique danoise : l'appartenance syndicale qui est très élevée.

**L'identité de rôle**, de son côté, nous a permis d'identifier le rôle premier des secrétaires généraux danois. Sont-ils des conseillers politiques, des managers, des professionnels, des leaders ou des bureaucrates ? Il ressort de notre étude que le rôle premier du secrétaire général, qui peut d'ailleurs être considéré comme rôle traditionnel, reste celui de « conseiller politique ». La relation « ministre – secrétaire général » doit être comprise comme un « duo ». En effet, il est demandé au secrétaire général de mettre en œuvre les politiques publiques, mais également d'être impliqué dans la réalisation et la conception des politiques. Ils sont en charge du conseil au ministre et sont amenés à être plus mobiles et peuvent être révoqués plus facilement. Les secrétaires généraux sont également des « leaders » et des « managers » puisqu'ils sont également responsables de la gestion quotidienne de leur département.

Finalement, à propos de **l'identité sociale**, nous avons développé le fait que le secrétaire général n'est pas le fonctionnaire de « l'Etat » mais bien d'un département spécifique pour un poste particulier. Néanmoins, l'accent est dorénavant mis sur la faculté des secrétaires généraux à devenir des *policy entrepreneurs* – à l'opposé des spécialistes du domaine de compétence de leur ministère – pouvant aider le ministre dans son rôle de *policy making*. Cette montée en puissance des « généralistes » peut également être observée via l'augmentation de la mobilité des secrétaires généraux, ce qui permet de diversifier leurs expériences et de se dégager d'une appartenance uniquement départementale.

### **8.2 Les relations institutionnelles :**

Nous avons émis l'hypothèse qu'*avec l'introduction d'un contrat de performance, la relation entre le ministre et le fonctionnaire devrait évoluer d'une relation de commandement de type « schafferien » vers une relation plus managériale dans laquelle les responsabilités et les rôles sont partagés entre le ministre, les conseillers politiques et le haut fonctionnaire*. Nous avons analysé la relation du haut fonctionnaire avec (a) le ministre et son équipe personnelle, (b) les départements horizontaux, (c) le Parlement danois et (d) les groupes d'intérêts.

**Les relations du secrétaire général danois avec son ministre** sont coopératives. En effet, celui-ci, comme expliqué précédemment (cf. notamment point 8.1, *La perception de l'identité et du rôle*), a comme tâche principale de fournir des conseils à son ministre, que ce soit des conseils techniques ou politiques. Toutefois, l'apparition de « conseillers spéciaux » - équivalent aux membres des cellules stratégiques en Belgique – a été observée ces dernières années. Leurs tâches sont délimitées au préalable et portent généralement sur les questions médiatiques. Cependant, il existe certaines variations concernant la répartition des pouvoirs entre fonctionnaires et conseillers spéciaux. Néanmoins, nous avons constaté l'existence d'une relation plus managériale entre le secrétaire général et le ministre et ce, avant le développement de contrats de performance, ce qui ne permet pas de confirmer notre hypothèse.

La relation avec les **départements horizontaux** a été analysée via l'observation des pratiques en matière de gestion des ressources humaines et budgétaires. *Pour ce qui est de la GRH*, nous avons porté notre attention sur l'analyse de « l'agence de l'emploi dans la fonction publique » et nous avons relevé une augmentation de l'autonomie en matière de ressources humaines depuis la réforme de 2003. Le système d'enveloppes et l'autonomie ministérielle concourent en théorie à cette liberté. Ainsi, « once appointed each minister is the supreme head in his or her portfolio » (Binderkrantz & Christensen, 2009(a)).

*L'autonomie financière*, quant à elle n'a pas réellement évolué mais reste toutefois importante. Une enveloppe globale est attribuée à chaque ministère sur proposition du ministère des Finances. Une fois cette proposition négociée avec le ministère des Finances et acceptée par le Parlement danois, il appartient à chaque ministère de gérer leurs crédits. L'autonomie est donc importante, ce qui n'est pas toujours le cas à propos de la « marge de manœuvre » budgétaire. Celle-ci doit prendre en compte les accords politiques pluriannuels et les dépenses obligatoires des différents départements. Les ministres doivent donc essayer de dépenser plus intelligemment.

Pour ce qui est des relations entre les hauts fonctionnaires et le **Parlement** danois, celles-ci restent peu développées, ce qui ne confirme pas notre hypothèse de départ. En effet, la Constitution danoise n'octroie pas de responsabilité distincte du politique à l'administration, renforçant donc la traditionnelle responsabilité ministérielle. Néanmoins, il est à noter que depuis 1997, les agences sont tenues de remettre des rapports annuels au parlement, les composantes du rapport étant édictées par le Ministère des Finances. Nous ne pouvons donc pas affirmer que les relations avec le Parlement danois ont évolué vers un partage des responsabilités entre le haut fonctionnaire et le ministre même si l'introduction de rapports obligatoires pour les agences marque une légère avancée dans ce domaine.

Finalement, les relations avec les **groupes d'intérêts** n'ont pas non plus évolué dans la direction que nous attendions. En effet, le système politique danois était déjà reconnu comme étant très participatif, et ce, avant l'introduction de contrats de performance dans l'administration. La plupart des secrétaires généraux négocient donc avec les groupes d'intérêts au nom de leur ministre.

### **8.3 Le système de gestion de la performance :**

L'hypothèse en lien avec l'étude du système de gestion de la performance est la suivante : *il est attendu que le système de gestion de la performance évolue d'un contrôle « ex-ante » basé sur le respect des règles à un contrôle de type « ex-post » basé sur la performance et les résultats.* Cette aspect du rapport a été développé à l'aide des quatre phases du cycle de la politique publique de Deming (PCDA) : *plan-do-check-act.* Nous avons constaté une évolution de ces phases allant dans le sens de notre hypothèse.

**La phase « planifier »** a vu une évolution nette vers l'introduction de contrat de performance. Tout d'abord, ceux-ci étaient réservés aux agences et à leur directeur, et par après, aux secrétaires généraux. Depuis 1997, tous les secrétaires généraux ont un contrat de performance. Le contenu des contrats de performance des secrétaires généraux est gardé secret. Les contrats des agences et de leur directeur quant-à-eux varient énormément, que ce soit au niveau du contenu ou du format. **La réalisation**, deuxième phase de Deming, varie sensiblement en fonction de la diversité des pratiques des ministères. L'utilisation de contrat de performance comme instrument de la gestion quotidienne du département ne peut pas être confirmée, ni infirmée. Pour ce qui est de la **phase « évaluation »**, celle-ci est, que ce soit pour le secrétaire général ou le directeur d'agence, basée sur une auto-évaluation préalable du haut fonctionnaire. L'évaluation est réalisée de manière informelle et sur base des lettres de priorités et critères définis par le ministère des Finances. Le secrétaire général est également évalué sur ses qualités de conseiller politique. Finalement, **la phase « adaptation/correction »** confirme également notre hypothèse de départ. Même si approximativement vingt pourcent des fonctionnaires danois restent assujettis à un système de rémunération basé sur l'ancienneté, le reste des fonctionnaires fonctionne avec un système de rémunération plus proche du secteur privé et basé sur la performance. Il existe donc des conséquences de l'évaluation, que ce soit sur les salaires et les primes des secrétaires généraux, mais également sur la prolongation (ou non) de leur fonction de haut fonctionnaire.

### **8.4 Conclusion finale :**

La question centrale de notre recherche portait sur l'impact de la contractualisation des variables suivantes : la perception de l'identité et du rôle, les relations institutionnelles et le système de gestion de la performance.

**En ce qui concerne l'hypothèse relative à la première variable:** *en raison de l'introduction du système de contrats de performance, on peut s'attendre à voir l'identité traditionnelle, « schafférienne », évoluer vers une identité managériale.* Certains aspects de cette première variable n'ont que très peu évolué et ne confirment pas entièrement notre hypothèse. En effet, le profil des hauts fonctionnaires ont peu évolué. Les secrétaires généraux restent avant tout des conseillers politiques, même si ils sont davantage leaders et managers que précédemment. Contrairement à l'hypothèse, leur identité sociale tend à s'ouvrir davantage plutôt que de se centrer sur le département.

**Pour ce qui est de notre hypothèse relative à la deuxième variable :** *avec l'introduction de contrat de performance, la relation entre le ministre et le haut fonctionnaire devrait évoluer d'une relation de commandement de type « schafférien » vers une relation plus managériale dans laquelle les responsabilités et les rôles sont partagés entre le ministre, les conseillers*

*politiques et le haut fonctionnaire.* Nous n'avons constaté qu'une évolution dans le domaine de la gestion des ressources humaines depuis la réforme de 2003. Les autres aspects étudiés n'ont pas montré de changements importants, puisque les relations entre le ministre, son équipe personnelle et le haut fonctionnaire étaient déjà de type « managérial » et basées sur une étroite collaboration. Pour ce qui est des relations avec le Parlement danois et les groupes d'intérêts, nous n'avons pas observé de changement depuis l'introduction des contrats de performances.

**Notre dernière hypothèse, relative à la troisième variable** – *il est attendu que le système de gestion de la performance évolue d'un contrôle « ex-ante » basé sur le respect des règles à un contrôle « ex-post » basé sur la performance et les résultats* – évolue bien dans le sens que nous proposons. Les contrats de performance sont maintenant généralisés mais le système reste informel, souple et progressif dans sa mise en œuvre. Il peut en outre avoir un impact sur l'évolution de la rémunération et la prolongation éventuelle du contrat de travail.

Par après, nous avons également formulé une deuxième question de recherche, celle-ci était formulée de la manière suivante : *en cas de changement de «Public Service Bargain», les trois variables - l'identité, les relations institutionnelles et le système de gestion de la performance – doivent-elles nécessairement évoluer dans le même sens? Après tout, certaines variables ne pourraient-elles pas évoluer dans une direction plus managériale tandis que d'autres demeureraient plus traditionnelles ?* En bref, est-ce que le système danois reflète complètement les marchés bureaucratiques managériaux ou peut-on encore observer des éléments d'un marché bureaucratique de type « traditionnel » ?

En effet, nous pouvons conclure que toutes nos variables n'ont pas évolué dans le même sens. Nous pouvons certes voir une évolution de type managériale avec l'introduction de contrats de performance et d'un système de rémunération propre, mais des éléments d'un marché bureaucratique traditionnel existent également (système de rémunération parallèle basé sur l'ancienneté, peu d'évolution au niveau de l'identité ect.). Les observations que nous avons effectuées tout au long de ce rapport nous permettent donc de répondre positivement à notre deuxième question de recherche.

## 9. Bibliographie

- Andersen, H. T. (2008). The emerging Danish government reform - centralised decentralisation. In *Urban Research & Practice*. Routledge. Vol.1. Issue 1. March 2008.
- Auger, J. (2000). Les agences administratives dans trois pays de l'OCDE. In *Coup d'oeil*. mai 2000, volume 6, numéro 2.
- Balle Hansen, M. (2008). *Presentation on the Danish department head*. Leuven. International MANDATE seminar. 30 October 2008.
- Balle Hansen, M., & Salomonsen, H. (2011). The Public Service Bargains of Danish Permanent Secretaries. In *Public Policy and Administration*. To be published.
- Binderkrantz, A. S., & Christensen, J. G. (2009). Delegation without Agency Loss? The Use of Performance Contracts in Danish Central Government. In *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 22, No. 2, April 2009.
- Binderkrantz, A. S., & Christensen, J. G. (2009a). Governing Danish Agencies by Contract: From Negotiated Freedom to the Shadow of Hierarchy. In *Journal of Public Policy*. Cambridge University Press, vol. 29, nr. 1.
- Blöndal, J. R., & Ruffner, M. (2004). La procédure budgétaire au Danemark. In OCDE, *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*. volume 4, n° 1.
- Bourgault, J. (2004). Le profil des sous-ministres du gouvernement du Canada. Ottawa: École de la fonction publique du Canada.
- Braun, G. (2000-2001). *Etude comparative portant sur la réforme de l'Etat à l'étranger*. Rapport d'information n° 348, déposé le 31 mai 2001.
- CAF., (2006). Le cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques, Edition belge, Bruxelles.
- Chemla-Lafay, A., & Chol, C. (2006). *25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE*. Dossier réalisé par l'Institut de la gestion Publique et du Développement Économique, mai 2006.
- Christensen, B., & Leksikon, G. (2007, April 27). *The Administration in the State Apparatus*. Retrieved October 2008, from The official website of Denmark: <http://www.denmark.dk/en/menu/About-Denmark/Government-Politics/Political-System/Public-Administration/The-Administration-In-The-State-Apparatus>
- Christensen, J. (2001). Delegation and administrative organization: an overview of the Danish regulatory administration 1950-2000.
- Damgaard, E. (2004, Vol. 27 –No. 2). Developments in Danish Parliamentary Democracy: Accountability, Parties and External Constraints. *Scandinavian Political Studies* .
- Danmarks Forvaltningshøjskole. (2009). *Main activities*. Retrieved mai 2009, from Danmarks Forvaltningshøjskole: [http://www.dfhnet.dk/service%20elementer/english/main\\_activities.aspx](http://www.dfhnet.dk/service%20elementer/english/main_activities.aspx)
- Deming, W. (1986), Out of the Crisis, MIT Center for advanced engineering study.
- Dekens, T. (2001). Federale ambtenaren op zoek van nieuwe ideeën. De Deense Overheidsadministratie als inspiratie. Verslagboek stages 2001: PUMP.
- Desfeuilles, H. (1973). Le pouvoir de contrôle des pays nordiques. Paris: LGDJ.
- De Visscher, C., Montuelle, K. (2009) *Contrats de performance et relations institutionnelles des hauts fonctionnaires avec leur environnement: premiers résultats d'une enquête sur les tops managers de l'administration fédérale en Belgique*. Présenté dans le cadre du congrès SQSP 2009.
- Drewry, G., Greve, C., & Tanquerel, T. (2005). *Contracts, performance measurements, and accountability in the public sector* . International Institute of Administrative Sciences. IOS Press.
- Expert Committee on Civil Service. (2004). *Advice and Assistance to the Government and Its Ministers*. Report no. 1443.
- Financeministeriet. (1999). *Central Government Personnel Policy - Taking word into action*. Retrieved January 2010, from <http://www.fm.dk/FM/GamlePub/Govermentpolicy1999/index.htm>

- Forum for Top Executive Management. (2005, mai). *Public Governance– Code for Chief Executive Excellence*. Retrieved juillet 2009, from Forum for Top Executive Management: [www.publicgovernance.dk](http://www.publicgovernance.dk).
- Göransson, M. (2008). Les cabinets ministériels : Analyse et comparaison de leur nécessité au sein du système politico-administratif. CEB Working Paper N° 08/038. Bruxelles.
- Gregory, R., & Grønnegaard Christensen, J. (2004, January). Similar Ends, Differing Means: Contractualism and Civil Service Reform in Denmark and New Zealand. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, pp. 59–82.
- Greve, C. (2003). Public Sector Reform in Denmark: Organizational Transformation and Evaluation. In *Public Organization Review: A Global Journal* 3 (pp. 269–280). The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Greve, C. (2006). Public management reform in Denmark. In *Public Management Review*. Routledge/Taylor & Francis. Vol. 8 Issue 1.
- Guillaume, H., Durant, G., & Silvent, F. (2002). *Gestion publique. L'Etat et la performance*. Paris: Presses de Sciences po et Dalloz.
- Hood, C., (2000). Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains. *International Public Management Journal*, 3.
- Hood, C., (2001). Relations entre ministres/politiciens et fonctionnaires: l'ancien et le nouveau marchandage in Peters, G & Savoie, J., (2001) *La gouvernance au XXIe siècle: revitaliser la fonction publique*, Laval, Presses de l'université Laval.
- Hood, C., & Lodge, M., (2006). The politics of public service bargains: reward, competency, loyalty and blame. New York: Oxford University Press.
- Jensen, L. (2001). Denmark: 'the island culture'. In RAW Rhodes & P. Weller, *The Changing world of top officials: Mandarins or valets?* Buckingham- Philadelphia: Open University Press.
- Jensen, L. (2003). Aiming for centrality. The politico-administrative strategies of the Danish Ministry of Finance. In J. Wanna, L. Jensen, & J. d. Vries (Eds.), *Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget agencies: Better Guardians?* Edward Elgar Publishing.
- Ketelaar, A., Manning, N., & Turkisch, E. (2007). 20 Formules de gestion de la haute fonction publiques axées sur les performances: les expériences respectives de l'OCDE et de différents pays. document de travail sur la gouvernance publique. Editions OCDE.
- Kettl, D., Pollitt, C., & Svara, J. (2004). Towards a Danish concept of Public governance: an international perspective. Report to the Danish Forum.
- Kjaersgaard Pedersen, P., Dorthe Sorensen, H., & Buhl Vestergaard, J. (1999). *Public sector performance contracting in Denmark*. Paris: OECD.
- Kuperus, H., & Rode, A. (2008). Hauts fonctionnaires en Europe. Gestion et conditions de travail des cadres supérieurs de la fonction publique dans les Etats membres de l'Union européenne. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Larue, M. (2001). Danemark : une modernisation de la gestion au service du maintien de l'Etat-Providence. In *Société Civile* N° 7. Janvier 2001.
- Matheson, A., Weber, B., Manning, N., & Arnould, E. (2007). Étude sur la participation politique aux décisions relatives à la nomination des hauts fonctionnaires et sur la délimitation des responsabilités entre ministres et hauts fonctionnaires. Documents de travail sur la gouvernance publique. 2007/6, Éditions OCDE.
- Ministry of Finance. (2005). Danish contribution for the conference 'Profession in perspective'. 24 oktober 2005.
- Ministry of Finance. (2009). *Organisational chart*. Retrieved January 2010, from <http://uk.fm.dk/About%20Us/Organisationsdiagram.aspx>
- Ministry of Finance. (2009(a), March). *Budget preparation in Denmark*. Retrieved January 2010, from <http://uk.fm.dk/Portfolio/Budget/Budget%20preparation%20in%20Denmark.aspx>
- Ministry of Foreign Affairs of Denmark. (2009, february). Retrieved february 2009, from The official website of Denmark: <http://www.denmark.dk/en/>

- Nieuwenkamp, R. (2001). *De prijs van het politieke primaat. Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*. Eburon, Delft.
- OCDE. (1999). Les contrat de performance. Leçons se dégageant des études de cas sur les contrats de performance. Cadre analytique applicable aux contrats de performance dans le secteur public.
- OCDE. (2003). Gérer la Haute fonction publique. La réforme de la haut fonction publique dans les pays membres de l'OCDE. Note de synthèse.
- OCDE. (2008). La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE. OECD Publishing.
- OECD. (2008). The senior civil service in national governments of OECD countries. Report written by Salvador Parrado Dies.
- Økonomistyrelsen. (2008, August). *Organisation*. Retrieved January 2010, from <http://www.oes.dk/sw353.asp>
- Peters, G., & Pierre, J. (2004). Politicization of the civil service in comparative perspective. The quest for control. Routledge.
- Pollitt, C. (2009). The Civil Servant as the politician of the future? Reflexions of the changing relationships between civil servants and politicians. Presentation in the series Leerstoel Vandeputte 2008-2009, 'De Staat van de staat', Hogeschool Ghent 1.
- Poulsen, B. (2007). The Question of Roles and Identities in Public Administration. *Scandinavian Political Studies Vol. 30 – No. 4*.
- Poulsen, B. (2009). Competing traditions of governance and dilemmas of administrative accountability: the case of Denmark. In *Public Administration*. Oxford: Blackwell Publishing, Vol. 87, No. 1.
- Putseys, L., & Hondeghem, A. (2002(a)). Contracten met leidende ambtenaren. Internationaal vergelijkend onderzoek naar de contractualisering van de sturings- en arbeidsrelatie. Brugge: Die Keure.
- Putseys, L., & Hondeghem, A. (2002(b)) Contracten met ledidende ambtenaren, Cases: De Senior Civil Contracten met leidende ambtenaren, Cases: De Senior Civil Service in het Verenigd Koninkrijk & Topambtenaren in Denemarken.
- Rikke Ginnerup, R., Broeng Jørgensen, T., Møller Jacobsen, A., & Refslund, N. (2007). Performance Budgeting in Denmark . In OECD, *Journal on Budgeting* . Volume 7 – No. 4 .
- Schaffer, B., (1973) The administrative factor. London: Frank Cass.
- Spanou, C. (2007) Abandonner our enforcer l'état wébérien. In *Revue française d'administration publique*. N°105-6.
- State Employer's Authority. (February 2005). *Employment in the Danish State Sector*. Copenhagen.
- State Employer's Authority. (February, 2009). *The State Employer's Authority*. Retrieved January 2010, from <http://perst.dk/Service%20Menu/English.aspx>
- State Employer's Authority. (August 2009). *State sector Personnel in Denmark 2008*. Copenhagen.
- The Ministry of the Interior and Health. (2004). *Recommendation of the Commission on Administrative Structure*. Copenhagen: The Ministry of the Interior and Health.

## 10. Entretiens

- *Carsten Greve*: Professeur associé, International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School.
- *Erik Hammer, Jesper Bojsen et Niels Refslund*: Agency for government management.
- *Sisse Herrild*: State's employer authority.
- *Lotte Jensen*: Professeur invité en gouvernance publique, Department of Management, Politics & Philosophy, Copenhagen Business School.
- *Tim Knudsen*: Professeur, Institut for Statskundskab, University of Copenhagen.
- *Morten Balle Hansen*: Professeur associé, Institut for Statskundskab, University of Southern Denmark.

## 11. Annexes

### 11.1 Annexe 1 : Code de gouvernance publique : recommandations

(Forum for Top Executive Management, 2005)

#### 1. Clarify your managerial space with the political leader.

- A. What do you do to ensure that you and your political leader have a shared understanding of the nature of your interplay in the management of the organisation?
- B. What do you do to encourage ongoing discussions between you and your political leader concerning your specific division of responsibilities with respect to the management of the organisation?
- C. What weight do you assign to your respective roles as advisor to the political leadership and leader of the organisation?
- D. What do you do to reconcile the political demands towards the organisation with the framework for the execution of its tasks?

#### 2. Take responsibility for ensuring that the political goals are implemented throughout the organization.

- A. What do you do to ensure that the political goals and intentions are clearly understood by the organisation's management and staff?
- B. How do you contribute to ensuring that policy and professionalism mutually support one another?
- C. How do you work to ensure that the various professional units regard themselves as a part of the organisation when performing tasks that require intra-organisational co-operation?
- D. How do you acquire the requisite knowledge to enter into a dialogue with the professional units concerning the execution of their tasks and their development?

#### 3. Create an organisation which is responsive and capable of influencing the surrounding world.

- A. What do you do to ensure that the organisation's assignments are tackled with a point of departure in the perspective of citizens and consumers?
- B. What do you do to keep the organisation open, interactive and accessible by the outside world?
- C. What do you do to safeguard and enhance the organisation's reputation?
- D. How do you work to create consistency between the organisation's communications, its daily practices and the political goals?
- E. What do you do to create a constructive interplay between the organisation and the media?

#### 4. Create an organisation which acts as part of an integrated public sector.

- A. What do you do to encourage the organisation's management and staff to plan and organise their assigned tasks in co-operation with other relevant working partners?
- B. What do you do to ensure that the assigned tasks are executed in a manner which improves the consistency and quality of services for citizens?
- C. What do you do to ensure that the organisation's management and staff perceive themselves, develop themselves and act as elements in an overall public chain of value, in which each element, in interaction with others, contributes to the wholeness, efficiency and coherence of the overall task performance by the public sector?
- D. What do you do to contribute to the on-going debate concerning which frameworks promote or hinder the coherent and co-ordinated performance of public sector assignments?

#### 5. Require the organisation to focus on results and effects.

- A. How do you create on-going focus throughout the organisation on the connection between aims and means?
- B. How do you create a link between the common goals and values of the whole organisation and the goals and values of the decentralised units?
- C. What do you do to ensure that efforts and results are measured, made visible, discussed and followed up?

- D. What do you do to ensure that the knowledge obtained through evaluations brings about improvements?
- E. How do you react when you become aware of errors and inefficiencies in the execution of your organisation's assignments?

**6. Possess vision and work strategically to improve the way your organisation accomplishes its assignments.**

- A. What do you do to make your organisation aware of and inspired by what takes place outside the organisation – both locally and globally?
- B. What do you do to create an organisation that can act in an international setting?
- C. How can you create a balance between reliable operations, innovation and a willingness to take risks?
- D. How do you help to ensure that you and your political leader are in continual possession of the knowledge and broad perspective required to develop new ways of executing the organisation's core tasks?
- E. How good are you at promoting and leading innovative processes that can convert ideas and new knowledge into practice?
- F. How do you form a general view of strengths and weaknesses by combining hierarchical, market-based and network forms of management?
- G. How do you promote internal and external knowledge sharing?

**7. Exercise your right and duty to lead the organization.**

- A. How do you handle your role as the personnel policy manager for the entire organisation?
- B. How do you fulfill your responsibility to ensure that the organization can recruit staff with professional and personal skills?
- C. What do you do to ensure that your management team, viewed as a whole, possesses the requisite professional and personal skills?
- D. How do you contribute to the ongoing evaluation of the latitude to exercise leadership at all levels?
- E. How do you fulfill your responsibility to take difficult decisions (e.g. firings or demotions) and carry them out in an appropriate manner?
- F. How do you ensure that management decisions are explained, communicated, and acted upon?
- G. How do you ensure that you are accessible for members of your organisation?

**8. Display personal and professional integrity**

- A. What do you do to ensure that the advice you provide is always based upon principles of impartiality, objectivity and loyalty?
- B. How do you handle acting as a role model for the organisation, with all eyes upon you?
- C. What do you do to ensure that advising the political leadership and highlighting your own profile do not occur at the expense of managing the organisation?
- D. How good are you at creating consistency between what you demand of others and what you do yourself?
- E. How do you contribute – through your behaviour and management style – to ensuring that ideas and criticism are aired in the organisation?
- F. How good are you at giving and receiving feedback?
- G. How do you acquire knowledge of the concerns within your organisation?

**9. Safeguard the public sector's legitimacy and democratic values**

- A. How do you help citizens and users to remain confident that the execution of your organisation's tasks is grounded in objectivity, equality and impartiality, and that every decision can be justified?
- B. What do you do to ensure that your organisation is open and responsive to special needs and wishes, while at the same time considering the needs of the whole?
- C. What do you do to ensure your organisation continuously develops the requisite methods and skills to be open, communicative and engaging?
- D. How do you help to maintain the public sector's fundamental values of impartiality, equality and objectivity?
- E. How do you create clarity concerning when the decision-making process is open and when it is closed?