Les hésitations de la réforme de la fonction publique à Macao

Bill K. P. Chou

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/1242>
ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 1 février 2004
ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Bill K. P. Chou, « Les hésitations de la réforme de la fonction publique à Macao », *Perspectives chinoises* [En ligne], 81 | janvier-fevrier 2004, mis en ligne le 01 mars 2007, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/1242>

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

© Tous droits réservés

Les hésitations de la réforme de la fonction publique à Macao

Bill K. P. Chou

NOTE DE L'ÉDITEUR

Traduit de l'anglais par Danielle McNally

- 1 Dans une conjoncture de tarissement des ressources disponibles, l'ensemble des gouvernements des pays développés font face à une demande croissante du public qui exige davantage d'efficacité et de responsabilité de la part des fonctionnaires¹. De nombreux travaux ont été consacrés aux réformes entreprises par les démocraties occidentales pour moderniser leurs administrations dans ce contexte². Quelques analyses portent sur l'Asie et les pays en développement³. Cet article se propose de présenter le cas de Macao où des réformes administratives ont été initiées dans une configuration particulière, celle de la rétrocession du territoire par le Portugal à Chine en décembre 1999.
- 2 En 1999, Macao est devenu la seconde Région administrative spéciale (RAS) de Chine, après Hong Kong. Le secteur public y est de taille modeste ; en 2002, les dépenses publiques représentaient 11,41 % du produit national brut (PNB) du territoire⁴, qui comptait 17 488 fonctionnaires en 2003⁵. Le gouvernement ne détenait pas de parts importantes dans des entreprises locales, à l'exception toutefois de la société de radio et télédiffusion TDM (100 % des parts), de l'Aéroport international de Macao (55,25 % des parts), de la société de production d'électricité du territoire (8,19 %) et de quelques autres⁶. La société de distribution d'eau, Macao Water, est entièrement privée. Aussi le gouvernement de Macao n'avait-il que peu de marges de manœuvre pour réduire ses dépenses en privatisant ou en se retirant d'activités économiques.
- 3 Les services publics de Macao sont pourtant onéreux. Le salaire mensuel médian des fonctionnaires est parmi les plus élevés des treize professions les mieux rémunérées et

équivalait à plus de trois fois le salaire médian du territoire⁷. Des contraintes d'ordre constitutionnel empêchent le gouvernement de réduire les salaires ; l'article 98 de la Loi fondamentale de Macao (la mini-Constitution de Macao) stipule en effet que les conditions de service des fonctionnaires ne peuvent être inférieures à celles qui ont précédé la rétrocession⁸.

- 4 Pour réduire ses dépenses, le gouvernement de Macao a souvent eu recours dans un passé récent à des contrats à durée déterminée et à temps partiel, renouvelés lorsqu'ils arrivent à expiration. Nombre des employés ainsi embauchés ne sont pourtant pas des travailleurs temporaires, et demeurent à leur poste pendant des années⁹. Ainsi, le nombre effectif de fonctionnaires est supérieur au chiffre officiel.
- 5 L'administration est dirigée par le chef du gouvernement (*Chief Executive*) et cinq secrétaires —équivalents de ministres— nommés par ce dernier. Viennent ensuite les 58 fonctionnaires à la tête des différents bureaux et administrations, et leurs adjoints, qui ont le grade de « directeur » (*lingdao*) et sont placés directement sous l'autorité des secrétaires. En deçà, l'administration est organisée, dans un ordre hiérarchique décroissant, en départements (*ting*), divisions (*chu*), secteurs (*zu*) et sections (*ke*), tous dirigés par des « fonctionnaires de direction » (*zhuguan*)¹⁰. Ni les secteurs ni les sections n'ont de statut légal au sein du Règlement fondamental de la RAS de Macao¹¹.
- 6 Un certain nombre de déficiences de la fonction publique nuisent à l'efficacité de l'administration. Le recrutement par concours n'est, par exemple, pas obligatoire, et le népotisme et le parrainage font rage jusqu'aux emplois subalternes. Les cinq secrétaires sont autorisés à créer des postes et en font souvent profiter des membres de leur famille ou leurs alliés politiques¹². Les concours sont fréquemment symboliques¹³ et le système de promotion est trop souvent entaché de favoritisme. Par exemple, une fonctionnaire dépourvue de toute formation juridique, mais bénéficiant des soutiens nécessaires, a pu être promue directrice adjointe du Centre de formation judiciaire, alors qu'il était spécifié que le poste devait revenir à une personne formée en droit¹⁴.
- 7 Des failles dans l'évaluation des fonctionnaires constituent une autre source de problèmes. Chaque année, les fonctionnaires sont notés selon quatre niveaux : excellent, satisfaisant, moyen ou médiocre. Ceux classés « excellents » ou « satisfaisants » pendant deux années consécutives gagnent un échelon dans leur indice de traitement. Les contrats des contractuels notés « moyens » ou « médiocres » ne sont pas renouvelés. Pour les permanents, la notation « moyen » bloque toute augmentation de salaire et la mention « médiocre » entraîne une sanction disciplinaire. De fait, plus de 98 % des fonctionnaires sont classés « excellents » ou « satisfaisants ». En 1999, sur 9 269 fonctionnaires (sans compter les forces de l'ordre), 5 746 bénéficient de la mention « excellent » et 3 496 de la mention « satisfaisant ». Les 27 personnes restantes sont notées « moyen » ; personne n'a la note « médiocre ». Pour les membres des forces de l'ordre, la répartition en fonction de ces quatre notes est la suivante : 468 (9 %), 4394 (89 %), 90 (2 %) et 0. De plus, les fonctionnaires ayant des fonctions d'encadrement (« directeurs » ou « fonctionnaires de direction ») ne sont pas soumis à évaluation. Les fonctionnaires ne peuvent donc ni attendre de récompenses pour leurs performances passées, ni être motivés pour les tâches à venir¹⁵.
- 8 Les fonctionnaires peuvent également refuser d'être mutés, ce qui entraîne des effectifs en surnombre dans plusieurs administrations. En 1999, le gouvernement charge le Service des douanes de succéder au Bureau des services économiques pour appliquer la Loi sur la propriété intellectuelle. Comme certains fonctionnaires refusent de quitter le Bureau, son

personnel se trouve excédentaire, alors que le Service des douanes, déficitaire, est contraint d'engager de nouveaux employés¹⁶.

- 9 Le manque d'efficacité et de détermination de l'Assemblée législative dans son contrôle de l'administration est également à l'origine de dysfonctionnements. Il n'y a en son sein aucune des sous-commissions spécialisées qui existent dans d'autres pays pour examiner les projets de dépenses de travaux publics du gouvernement ou la création de postes de hauts fonctionnaires. Le gouvernement n'est pas tenu de rendre compte de ses dépenses à l'Assemblée législative une fois le budget annuel approuvé¹⁷. La plupart des membres de l'Assemblée législative sont favorables au gouvernement et par conséquent peu enclins à le contrôler¹⁸.
- 10 Par exemple, en février 2004, l'Assemblée législative vote contre une motion préconisant que le gouvernement établisse un mécanisme de consultation publique concernant le processus législatif¹⁹. En septembre 2002, le Commissaire aux comptes (chargé d'audits sur les coûts) révèle un scandale impliquant les présidents, vice-présidents et conseillers des deux conseils municipaux intérimaires précédents, accusés d'abus de fonds publics – utilisation des cartes de crédit des conseils municipaux pour des achats personnels, octroi de primes de logement abusives, et utilisation de ces primes pour la rénovation de leurs logements personnels²⁰. Mais l'Assemblée législative vote contre une motion demandant une enquête publique et déclarant les officiels impliqués responsables²¹. Durant la session 2000-2001, seuls 23 membres des 27 membres de l'Assemblée ont adressé 89 questions écrites au gouvernement ; les actions de ce dernier n'ont été commentées que dans 78 déclarations orales²².
- 11 La gestion des finances publiques n'est pas assez efficace pour prévenir les gaspillages. Environ 15 % du budget vont à 38 organisations qui, à la différence des administrations, jouissent d'une grande autonomie financière. Elles ne sont pas obligées de soumettre à l'approbation de l'Assemblée ni budget annuel ni compte-rendu financier. Par le passé, elles se sont illustrées par d'importants abus tels que dépenses somptuaires, transactions avec dessous-de-table, vente de biens publics à des prix exagérément bas à des proches, offres de prêts illicites et sous-estimation intentionnelle de leurs réserves afin de justifier une demande de budget plus élevé pour l'année suivante²³.
- 12 Pour un meilleur contrôle des dépenses, le gouvernement de Macao a instauré une Cour des comptes. Il a également réduit le budget de ces organisations de 6,52 milliards en 2000 à 2,47 milliards en 2004, leur proportion dans les dépenses brutes du gouvernement passant de 35 % à 15 %²⁴. Mais par manque d'effectifs, la Cour des comptes n'a pu vérifier chaque année les rapports financiers de toutes ces organisations. En 2002, elle n'a vérifié que ceux de dix d'entre elles²⁵. Et ce n'est qu'en 2003 qu'elle a découvert un mauvais usage de fonds par le Bureau du tourisme remontant à 2000²⁶.
- 13 Enfin, de nombreuses unités administratives font double emploi. Ainsi, le Bureau du développement des sports et celui des affaires municipales et sociales ont tous deux la responsabilité des équipements sportifs. Le Bureau des transports, des travaux publics et des propriétés foncières partage la gestion de la circulation avec le Bureau des affaires municipales et sociales²⁷. Les chevauchements de responsabilités sont source de conflits entre le Bureau des affaires municipales et sociales et l'Institut culturel, tous deux chargés d'organiser les activités artistiques, de gérer les bibliothèques et de superviser les musées ; tous deux souhaitent étendre leurs prérogatives en matière de politique artistique²⁸. Parfois, ce chevauchement complique les procédures administratives. Par exemple, l'obtention d'une licence d'exploitation pour un restaurant, nécessite

l'autorisation du Bureau des affaires municipales et sociales, du Bureau du tourisme, de la police, des sapeurs-pompiers, du Bureau des affaires sanitaires, de l'Institut culturel, du Bureau de l'emploi, du Bureau des transports, des travaux publics et des propriétés foncières²⁹. Son obtention nécessite un délai de plus d'un an et demi³⁰.

- 14 Plusieurs facteurs rendaient possible une réforme d'envergure du secteur public. D'abord, la popularité du chef de l'exécutif, Edmund Ho, dont la cote de satisfaction a fluctué entre 72 % et 79 % entre mars 2000 et février 2004³¹. Le crédit dont il bénéficie auprès de la population tient en partie à la personnalité de son père, Ho Yin. Celui-ci, décédé en 1983, a été, pendant plus de trente ans, le principal représentant de la communauté chinoise auprès de Lisbonne et a fait office de lien entre le gouvernement colonial et ses administrés, ainsi qu'entre la communauté d'affaires chinoise et la population locale. A une époque où les services sociaux publics étaient loin de répondre à la demande, Ho Yin finançait nombre d'actions d'aide sociale.
- 15 En 1988, Edmund Ho est élu à l'Assemblée législative dont il devient le vice-président en 1992. Ce poste reflète alors son statut de premier représentant de la communauté chinoise, lui offre l'occasion de cultiver ses talents politiques, et le prépare à la prise de direction de la Région administrative spéciale en 1999³². Après la rétrocession, ses succès dans sa politique de stabilisation de l'économie et de l'ordre public contribuent également à sa popularité.
- 16 Un second élément a joué dans le sens d'une réforme du secteur public, c'est la jeunesse et l'inexpérience des fonctionnaires. Le gouvernement colonial, probablement parce qu'il souhaitait – sans l'avouer – protéger les intérêts des habitants de Macao et sauvegarder l'héritage culturel portugais après 1999, a tardé à mettre en place une politique de recrutement local³³. En 1987, Macao comptait 1 076 fonctionnaires nés au Portugal, soit 10,69 % de l'effectif total de la fonction publique. En 1990, ce nombre atteint un maximum avec 1 811 personnes, soit 12,35 %³⁴. La plupart des postes au sommet de la hiérarchie sont occupés par des Portugais. Fin 1997, seuls 14,81 % des directeurs et 40 % de leurs adjoints sont chinois³⁵. Le gouvernement portugais alléguait que les secrétaires – équivalents de ministres – devaient être nommés ; ils n'étaient donc pas des fonctionnaires. Des citoyens originaires de la Région administrative spéciale ne sont promus à ces postes qu'après la rétrocession³⁶. Ainsi, après 1999, de nombreux hauts fonctionnaires se trouvent-ils être à la fois jeunes et sans grande expérience. En 2001, seuls 99 des 633 fonctionnaires du grade de directeur ou de fonctionnaire de direction ont 45 ans ou plus³⁷. En raison de leur inexpérience, ils ont tendance à se soumettre face à l'autorité. Les élites politiques n'ont donc pas eu à redouter la résistance des fonctionnaires qui a contrarié les réformes structurelles dans de nombreux autres pays³⁸.
- 17 Le troisième facteur qui a favorisé les réformes, sont les revers économiques de la fin des années 1990. L'industrie du jeu et le tourisme sont les piliers de l'activité économique. La criminalité en hausse effraie les touristes et leur nombre passe de 8,15 millions en 1996 à 6,95 millions en 1998³⁹. Les difficultés de l'industrie touristique, ajoutées à la crise financière asiatique, ramènent les revenus tirés par le gouvernement de la taxe sur les jeux de 6,1 milliards de patacas en 1997 à moins de 5 milliards en 1998 et 1999⁴⁰. Le taux de croissance réel du produit intérieur brut (PIB) passe de 3,3 % en 1995 à -4,6 % en 1998⁴¹. Le taux de chômage monte de 2,7 % au dernier trimestre 1997 à 7,1 % au second trimestre 2000⁴².
- 18 En période de récession économique, le gouvernement pouvait voir dans la réforme du secteur public un moyen de renforcer sa légitimité. Dans sa déclaration de politique

générale de l'an 2000, Edmund Ho appelle à une meilleure efficacité plutôt qu'à une réduction des coûts et fixe quatre objectifs à la réforme : restructurer les différents départements, développer des pratiques orientées vers l'utilisateur, rationaliser l'utilisation des ressources et des technologies, et développer la formation des personnels. Il n'est pas fait mention d'une simplification de la hiérarchie administrative, d'une régulation de l'autorité des fonctionnaires de haut rang, ni d'un renforcement du rôle de l'Assemblée législative ou de la Cour des comptes⁴³. Sont également laissées de côté d'autres stratégies largement mises en œuvre par les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), comme la délégation du pouvoir de gestion, la mise en place d'objectifs de productivité et d'indicateurs de performance, ou l'examen d'alternatives pour la fourniture de services⁴⁴.

- 19 Les trois années suivantes, les différentes administrations concernées précisent les axes de la réforme dans des programmes. Pour mener à bien la restructuration, le gouvernement instaure, en 2001, le Bureau des affaires municipales et sociales qui doit assumer les fonctions jusqu'alors dévolues au Conseil municipal intérimaire de Macao et au Conseil municipal intérimaire des îles de Macao⁴⁵. La police judiciaire et les forces de sécurité, en opposition de longue date et dépendant de tutelles distinctes, sont placées sous la direction unique du Service de police unitaire. Le bureau chargé de l'organisation des Jeux d'Asie du Sud-Est de 2005 y est incorporé. La prison de Macao est retirée du Bureau des affaires légales pour devenir un département indépendant. Le Bureau des postes et télécommunications est renommé Bureau de la poste et ses responsabilités en matière de télécommunications sont transférées à une administration pour le développement des télécommunications et des technologies de l'information, nouvellement créée. Le Bureau en charge de la poldérisation des îles de Coloane et Taipa fusionne avec le Bureau des eaux usées et de l'incinération pour former le Bureau de développement des infrastructures⁴⁶. Le Bureau de déclaration des naissances fusionne avec celui de déclaration des décès pour former le Bureau de l'état civil⁴⁷.
- 20 Cependant, cette restructuration des différentes administrations ne résout pas les problèmes de chevauchement, pas plus qu'elle ne réduit les domaines d'activité du gouvernement. Bien au contraire, ils ont tendance à s'élargir, comme le suggère la suppression des deux conseils municipaux intérimaires transformés en département gouvernemental, le Bureau des affaires municipales et sociales, et la prise de contrôle de la TDM (Société de radio et télédiffusion de Macao) en 2002. Aussi l'impact de cette restructuration sur l'efficacité de l'administration est-il limité⁴⁸.
- 21 Le développement de pratiques orientées vers les usagers a eu pour conséquence la rédaction d'engagements de performance, l'établissement de centres unifiés de services et de réclamation associant les différentes administrations. A la fin du mois d'octobre 2003, 39 départements sur 45 ont pris des engagements de performance. Neuf d'entre eux ont créé 12 centres de services unifiés qui visent à simplifier les démarches administratives⁴⁹. Certes, ces centres de services évitent au public de se rendre en plusieurs endroits, mais le nombre de démarches à accomplir n'a pas changé. De fait, les usagers ont pris l'habitude de recourir aux services d'intermédiaires payants, en cheville avec les fonctionnaires qui délivrent les autorisations. Certains départements sont peu enclins à une simplification des procédures administratives qui conduirait à la disparition de ces intermédiaires et nuirait à leurs intérêts⁵⁰.
- 22 Dans la perspective d'une meilleure utilisation des technologies et des ressources disponibles, le gouvernement met en place en 2001 un comité de pilotage chargé de

l'informatisation, et installe un système de contrôle de qualité (ISO9001). La première administration à mettre ce système en application est le département d'identification⁵¹. En 2003, le système d'évaluation des fonctionnaires est amélioré ; les fonctionnaires au rang de « directeur » ou de « fonctionnaire de direction » sont également soumis à une évaluation annuelle. Des commissions sont établies dans toutes les administrations pour garantir plus de transparence et d'équité. Cependant, ces mesures ne remédient pas à toutes les insuffisances du système d'évaluation précédent⁵².

- 23 Le gouvernement propose aussi la mise en place de nouvelles règles de mutation⁵³. Dans l'état du système, les fonctionnaires en poste ont peu de chances d'être affectés dans d'autres administrations que celle où ils ont débuté leur carrière. La quasi-totalité des promotions a lieu au sein de l'administration d'origine, ce qui limite à la fois les opportunités d'avancement et la motivation du personnel⁵⁴. Enfin, pour ce qui concerne la formation des personnels, le gouvernement charge l'Université du service public de Singapour d'élaborer un programme destiné à plus de 600 fonctionnaires des échelons moyens et supérieurs et mettant l'accent sur l'acquisition de compétences en matière d'encadrement⁵⁵. Des formations spécifiques en droit, secrétariat, informatique et des cours de langues sont mis en place⁵⁶. Les cours de portugais sont les plus importants car peu de fonctionnaires chinois maîtrisent la langue de l'ancienne puissance coloniale. En 2001, moins de 50 % des fonctionnaires savent lire et écrire à la fois le portugais et le chinois⁵⁷. Or tous les textes officiels et légaux d'avant la rétrocession sont en portugais. Du fait de la faible indigénisation du système et parce que l'usage du chinois comme langue officielle était peu répandu, seuls les décrets et documents politiques importants étaient traduits en chinois. Et la version chinoise, quand elle existait, était parfois incompréhensible du fait de la faible qualité de la traduction⁵⁸.
- 24 Ces problèmes linguistiques entraînaient parfois des retards administratifs. Par exemple, les produits polluants rejetés par un entrepôt climatisé étaient l'objet d'un grand nombre de plaintes. Des ordonnances interdisant la pollution existaient, mais les obstacles linguistiques ne permettaient pas aux fonctionnaires concernés de décider quelles clauses étaient violées⁵⁹. Améliorer le niveau en portugais des fonctionnaires est donc une nécessité, mais comme les heures passées en cours ne sont souvent pas comptabilisées comme temps de travail, les fonctionnaires sont peu encouragés à y assister. De plus, ni les stagiaires, ni les enseignants ne sont réellement évalués ; la qualité des cours n'est donc pas assurée⁶⁰.

Poids de la fonction publique (1996–2000)

Pays/Région	Macao* (1)	Hong Kong* (2)	Singapour (1)	Nouvelle (3) Zélande	Koweït (4)
Population totale (en millions de personnes)	0,437	6,77	4,02	3,83	1,98
Nombre de fonctionnaires	17 695	174 550	174 000	211 000	250 000
Proportion de fonctionnaires (en %)	4,04	2,58	4,33	5,51	12,62

NB : * Données 2002.

(1) Comprend les fonctionnaires civils, ceux employés par l'éducation, par la santé et par les forces de police.

(2) Comprend les fonctionnaires civils, ceux de l'éducation et ceux de la police.

(3) Fonctionnaires civils.

(4) Comprend les fonctionnaires civils, et ceux employés par l'éducation et la santé.

Sources : *Government of Macao Special Administrative Region Statistics*, 2003. *Macao : Human Resources Statistics, Public Administration and Civil Service Bureau*, 2003. *Statistics, Civil Service Bureau, the Government of Hong Kong Special Administrative Region*, 2003. *Hong Kong : The Facts – Population*, 2003. *Administrative and Civil Service Reform*, World Bank Group, 2003, disponible à l'adresse <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/development.htm>.

- 25 Moon et Ingraham ont montré que l'efficacité des politiques publiques tient aux rapports entre la société dans son ensemble, l'administration et les hommes politiques⁶¹, ces derniers détenant la clé de l'aboutissement des réformes⁶². En raison de la popularité d'Edmund Ho et de la timidité des membres du corps législatif, les raisons pour lesquelles, à Macao, la réforme de l'administration ne s'est pas attaquée au cœur des problèmes doivent être recherchées du côté du chef de l'exécutif.
- 26 Edmund Ho a accordé la priorité au développement économique et à l'ordre public, répondant en cela aux vœux de l'opinion publique⁶³. D'après une enquête conduite en mars 2000, respectivement 44,5 % et 24,5 % des personnes interrogées se déclarent directement concernées par les questions économiques et de sécurité. Seules 8,8 % évoquent les problèmes administratifs⁶⁴. L'année 2000 marque le retour de la croissance économique qui atteint 10 % en 2003. Le taux de chômage diminue graduellement, pour descendre sous les 6 % en 2003⁶⁵. Entre 2000 et 2001, le nombre d'actes de violence diminue de 25,3 %⁶⁶. Les visiteurs sont plus nombreux à Macao, et les revenus tirés de la taxe sur les jeux passent de 5,34 milliards de patacas en 2000 à 6,13 milliards en 2001, et à un record historique en 2003 de plus de 9 milliards⁶⁷. En 2003, le gouvernement enregistre un fort excédent budgétaire de 3,9 milliards de patacas⁶⁸. La cote de popularité du gouvernement est excellente⁶⁹. Excédent budgétaire et popularité en hausse rendent caduque toute tentative de réforme des services publics à fins de réduction des coûts ou de renforcement de légitimité comme le montrent les expériences étrangères⁷⁰.

Macao, un territoire assoupi

© Frank Lei

- 27 La tradition juridique héritée de la colonisation contribue également à expliquer le manque d'envergure des réformes. Le Portugal a laissé en héritage une tradition juridique européenne. A la différence des pays de *common law*, où l'exercice du pouvoir exécutif suffit à engager des réformes structurelles profondes⁷¹, l'existence d'un code civil crée des barrières légales considérables à la réforme de l'administration⁷². Ainsi, pour créer de nouvelles administrations, en éliminer d'autres, modifier leurs fonctions ou changer leur constitution, des amendements à la loi sont nécessaires, de même que l'exige toute réforme du système d'évaluation ou de mutation de personnel. La nécessité de légiférer en deux langues, le chinois et le portugais, et la pénurie de fonctionnaires et d'experts en droit bilingues, ont incontestablement freiné la réforme.
- 28 La réforme des services publics à Macao ne s'est pas attaquée aux principaux problèmes que sont l'insuffisante efficacité du personnel, la faiblesse de l'Assemblée législative et de la Cour des comptes et le chevauchement des attributions entre les différentes administrations. Le chef de l'exécutif a été plus soucieux du développement l'économie et du maintien de l'ordre que de la réforme de ses services, dont un certain nombre de responsables étaient peu expérimentés. La reprise économique, après la crise financière asiatique de 1997, a également rendu celle-ci moins urgente. L'administration de Macao est d'autant plus difficile à réformer que les changements de structure ou des modes d'encadrement exigent de lourdes procédures législatives.

NOTES

1. Vincent Wright, « The Paradoxes of Administrative Reform », in Walter J. M. Kickert (éd.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 1997, p. 17.
2. Hellmut Wollmann et Eckhard Schröter (éds.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany : Key Traditions and Trends of Modernisation*, Aldershot, Ashgate, 2000 ; Walter J. M. Kickert, « Anglo-Saxon Public Management and European Governance : The Case of

- Dutch Administrative Reforms », in Jan-Erik Lane (éd.), *Public Sector Reform : Rationale, Trends and Problems*, Londres, Sage, pp. 168-187.
3. Anthony B. L. Cheung et Ian Scott (éds.), *Governance and Public Sector Reform in Asia : Paradigm Shifts or Business as Usual ?*, Londres, RoutledgeCurzon, 2003 ; Ali Farazmand (éd.), *Administrative Reform in Developing Nations*, Westport, Praeger, 2002 ; Tom Kuotsai Liou (éd.), *Administrative Reform and National Economic Development*, Aldershot, Ashgate, 2000 ; Public Sector Board, World Bank, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance : a World Bank Strategy*, Washington D. C., World Bank, Public Sector Group, Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network, 2000 ; Luiz Pereira, Bresser Carlos et Peter Spink, *Reforming the State : Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999 ; Ian Scott et Ian Thynne (éds.), *Public Sector Reform : Critical Issues and Perspectives*, Hong Kong, AJPA, 1994.
4. 2003 Macao in Figures, http://www.dsec.gov.mo/e_index.html. Consulté le 9 février 2004.
5. Renli ziyuan tongji ziliao (Statistiques de ressources humaines), <http://www.safp.gov.mo/external/chin/info/statistics/showdata.asp?table=1>. Consulté le 7 février 2004.
6. Aomen ribao (Quotidien de Macao), 9 octobre 2002, p. A1 ; Macao International Airport, http://www.macao-airport.com/partners_cam.phtml.
7. Employment Survey - 3rd Quarter, 2002, Macao, Statistics and Census Service, Government of Macao Special Administrative Region, 2002, pp. 76-79.
8. The Basic Law of the Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China, disponible sur le site : http://www.macao.gov.mo/constitution/basiclaw_en.phtml. Consulté le 10 mars 2003.
9. Interview d'un membre du personnel à la retraite le 1er octobre 2003.
10. 2001 Aomen tebie xingzheng qu gonggong xingzheng renli ziyuan baogao (Rapport sur les ressources humaines de la Région administrative spéciale de Macao, 2001), Macao, Public Administration and Civil Service Bureau, 2002, pp. I-46.
11. Décret 2/1999, http://www.imprensa.macao.gov.mo/bo/i/1999/01/lei02_cn.asp. Consulté le 10 février 2004. Voir également Tao-chiu Lam, « Administration and Public Service System in Macau », in Rolf D. Cremer (éd.), *Macau : City of Commerce and Culture*, Hong Kong, API Press, 1991, p. 338.
12. Interview du 8 novembre 2002. Voir aussi Aomen tebie xingzheng qu zhengfu lifahui huikan : di er jie di yi hui qi [2001-2002] di yi zhu di II-9 qi (Bulletin de l'Assemblée législative du gouvernement de la RAS de Macao, Premier Comité [2001-2002], n° II-9), 3 décembre 2001, p. 9.
13. D'après une source bien informée, souvent, des questions des examens de recrutement portaient sur la l'administration interne des départements organisateurs du test. Seuls les candidats issus de ces départements pouvaient connaître ces détails et réussir le test. Entretien le 12 décembre 2003.
14. Xinbao (Périodique d'information), 15 février 2003, p. 3.
15. Minya Lao, « Guanyu Aomen tebie xingzheng qu zhengfu bumen gongzuo ping ke de baogao » (Rapport sur le système d'évaluation des performances du gouvernement de la RAS de Macao), *Xingzheng* (Administration), vol. 13, n° 4, 2000, pp.1105-1127 ; « Aomen gonggong xingzheng gongzuo ren yuan tongze » (Loi sur le service public de Macao), *Aomen gongzhi falu zhidu* (Ordonnances du système de service public de Macao), Macao, Public Administration and Civil Service Bureau and Government Printing Bureau, 1999, p. 179 ; Aomen ribao (Quotidien de Macao), 30 novembre 2002, p. B1.
16. Aomen xingzheng qu zhengfu lifahui huikan: di er jie di yi hui qi [2001-2002] di yi zhu di II-9 qi.

17. *Aomen tebie xingzheng qu zhengfu lifahui huikan: di yi jie di er hui qi [2000-2001] di er zhu di 13/2000 qi* (Bulletin de l'Assemblée législative du gouvernement de la RAS de Macao, Second Comité [2000-2001], n° 13/2000), 24 novembre 2000. Disponible sur le site : [http://www.al.gov.mo/diario/l01/cs2-2/2000-13%20%20\(11-24\).pdf](http://www.al.gov.mo/diario/l01/cs2-2/2000-13%20%20(11-24).pdf). Consulté le 4 mars 2003, pp. 20-21
18. Pour plus de précisions sur les membres de l'Assemblée législative, voir Bill K. P. Chou, « Interests Groups Politics in Macao », *Journal of Contemporary China*, à paraître, et Shiu-hing Lo, *Political Development in Macao*, Hong Kong, The Chinese University of Hong Kong, 1995.
19. *Aomen ribao* (Quotidien de Macao), 4 février 2004, p. B3.
20. *Aomen ribao* (Quotidien de Macao) (édition en ligne), 7 septembre 2002 ; 8 septembre 2002.
21. *Xin Aomen* (Nouveau Macao), décembre 2002, pp. 5-6.
22. *Macao Yearbook 2002*, Macao, Bureau d'information gouvernemental de la RAS de Macao, 2002, p. 51
23. *Aomen tebie xingzheng qu shenjichu, Er ling ling ling niandu zhengfu zai chang yunzuo shenji baogao* (Rapport d'inspection 2000), disponible sur le site : <http://www.ca.gov.mo/ch/reports/RAOF00cn.pdf>. Consulté le 6 décembre 2003.
24. *Economic Services Bureau Public Finance*, disponible sur le site : <http://www.economia.gov.mo/chinese/dei/chiind15.htm>, consulté le 11 février 2004.
25. *Aomen tebie xingzheng qu shenjichu, Er ling ling yi niandu zhengfu zai chang yunzuo shenji baogao* (Rapport d'inspection 2001). Disponible sur le site : <http://www.ca.gov.mo/ch/reports/RAOF01cn.pdf>. Consulté le 6 mars 2003, p. 5.
26. *Aomen tebie xingzheng qu shenjichu, Zhuanxiang shenji baogao - luyou jijin zhangmu* (Rapport d'inspection : numéro spécial - Fonds du tourisme). Disponible sur le site : <http://www.ca.gov.mo/ch/reports/SA203cn.pdf>. Consulté le 4 février 2004, p. 7.
27. *Sports Development Bureau*. Disponible sur le site : <http://venue.sport.gov.mo/sport/refer/facintro.jsp>, consulté le 30 mars 2003 ; *Lands, Public Work and Transport Bureau*. Disponible sur le site : <http://www.dssopt.gov.mo/chin.htm>, consulté le 30 mars 2003.
28. *Xinbao* (Périodique d'information), 24 août 2003, p. 1.
29. *Aomen ribao* (Quotidien de Macao), 11 mars 2003, p. A10.
30. *Aomen tebie xingzheng qu zhengfu lifahui huikan: di er jie di er hui qi [2002-2003] di yi zhu di II-31 qi* (Bulletin de l'Assemblée législative du gouvernement de la RAS de Macao, Second Comité [2000-2001], n° 13/2000), 16 octobre 2002. Disponible sur le site : [http://www.al.gov.mo/diario/l02/cs1-2/2002-031%20\(10-16\).pdf](http://www.al.gov.mo/diario/l02/cs1-2/2002-031%20(10-16).pdf). Consulté le 4 mars 2003, p. 3.
31. Centre for Macau Studies of the University of Macau, Opinion Survey on the « First Policy Speech of the Chief Executive of Macao Special Administrative Region Delivered on 29th March, 2000 », Macao, 2000, p. 37. Centre for Macau Studies of the University of Macau, Opinion Survey on the « Third Policy Speech of the Chief Executive of Macao Special Administrative Region Delivered on 20th November, 2001 », Macao, 2001, p. 23 ; Centre for Macau Studies of the University of Macau, Opinion Survey on the « Fourth Policy Speech of the Chief Executive of Macao Special Administrative Region Delivered on 20th November, 2002 », Macao, 2002, p. 30 ; HKU Poll Site, <http://hkupop.hku.hk>. Consulté le 10 février 2004.
32. Yu Chun, « “Yi guo liang zhi” zai Xianggang he Aomen de shishi: lilun yu shijian » (Théories et Pratiques de mise en application du principe « Un pays, deux systèmes » à Hong Kong et à Macao), International Conference on Public Management in 21st Century: Opportunities and Challenges, 10-11 janvier 2004, University of Macau, Macao.

33. Ming K. Chan, « Different Roads to Home : The Retrocession of Hong Kong and Macau to Chinese Sovereignty », *Journal of Contemporary China*, vol. 20, n° 3, août 2003, p.509.
34. 2001 *Aomen tebie xingzheng qu gonggong xingzheng renliziyuan baogao* (Rapport sur les ressources humaines de l'administration publique de la RAS de Macao, 2001), p. II-6.
35. *Aomen gonggong xingzheng zaizhirenyuan zhi bendihua zhuang fang* (Localisation du service public de Macao), Macao, Public Administration and Civil Service Bureau, 1999, pp. 22-23.
36. Guomin Lu, « Gong wu yuan ben di hua de kun jing yu dui ce », (Problèmes et Solutions concernant la localisation du service public), in Yu Chun (éd.), *Aomen huigui qianhou de wenti yu duice* (Problèmes et Solutions concernant la rétrocession de Macao), Hong Kong, Mingliu Press, 1999, pp. 94-100.
37. 2001 *Aomen tebie xingzheng qu gonggong xingzheng renliziyuan baogao*, p. I-46.
38. Grant Jordan and Barry J. O'Toole, « The Next Steps : Origins and Destinations », in Barry J. O'Toole and Grant Jordan (éds.), *Next Steps : Improving Management in Government*, Aldershot, Dartmouth, 1995, p. 3 ; Andrew Gray and Bill Jenkins, « Implementing the Next Steps : A Choreography of Management Change », in Barry J. O'Toole and Grant Jordan (éds.), *Next Steps : Improving Management in Government*, Aldershot, Dartmouth, 1995, p. 46.
- Yiuyu Kam, « Decision-Making and Implementation of Policy toward Hong Kong », in Hamrin Carol Lee and Zhao Suisheng (éds.), *Decision-Making in Deng's China : Perspectives from Insiders*, New York, M.E. Sharpe, 1995, p. 109.
39. *Government of Macao Special Administrative Region Statistics*. Disponible sur le site : http://www.macao.gov.mo/index_en.html. Consulté le 7 mars 2003.
40. Le 1er mai 2003, le taux de change était de 1US\$ pour 8 MOP. *Aomen ribao* (Quotidien de Macao), 29 janvier 2003, p. A1.
41. *Government of Macao Special Administrative Region Statistics*.
42. *Employment Survey* (plusieurs années), Macao, Statistics and Census Service, Government of Macao Special Administrative Region.
43. *Government Policy Plan for the Year 2000, Financial Year of the Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China*, the Chief Executive Edmund Ho, 29 mars 2000. Disponible sur le site : http://www.macao.gov.mo/policy/en2000_policy.pdf. Consulté le 8 mars 2003, pp. 11-12.
44. OECD, *Governance in Transition : Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris, OCDE, 1995, p. 8.
45. *Civic and Municipal Affairs Bureau*, http://www.iacm.gov.mo/iacm2002_c.htm. Consulté le 6 mars 2003.
46. 2001 *Aomen tebie xingzheng qu gonggong xingzheng renliziyuan baogao*, p. I-10.
47. *Xingzheng fawu fanwei, Aomen tebie xingzheng qu zhengfu er ling ling san nian caizheng niandu shizheng baogao* (Projet de politiques dans les domaines administratif et judiciaire, Discours sur les politiques pour l'année fiscale 2003 du gouvernement de la RAS de Macao, République populaire de Chine). Disponible sur le site : http://www.macao.gov.mo/live2003/chinese/cn2003_aj.pdf. Consulté le 30 mars 2003, p. 5.
48. *Xingzheng fawu fanwei, Aomen tebie xingzheng qu zhengfu er ling ling si nian caizheng niandu shizheng baogao* (Projet de politiques dans les domaines administratif et judiciaire, discours sur les politiques pour l'année fiscale 2004 du gouvernement de la RAS de Macao, RPC). Disponible sur le site : http://www.macao.gov.mo/policy2004/chinese/aj04_cn.doc. Consulté le 8 mars 2003, p. 4.
49. *Xingzheng fawu fanwei, Aomen tebie xingzheng qu zhengfu er ling ling si nian caizheng niandu shizheng baogao*, p. 4.

50. Entretien avec un haut fonctionnaire le 24 novembre 2003.
51. *Xingzheng fawu fanwei, Aomen tebie xingzheng qu zhengfu er ling ling si nian caizheng niandu shizheng baogao*, p. 6.
52. *Aomen ribao* (Quotidien de Macao), 15 novembre 2003, p. A6.
53. *Aomen ribao* (Quotidien de Macao), 21 décembre 2003, p. A3.
54. Réunion de consultation avec des représentants de fonctionnaires le 17 juin 2003.
55. *Xingzheng fawu fanwei, Aomen tebie xingzheng qu zhengfu er ling ling yi nian caizheng niandu shizheng baogao* (Projet de politiques dans les domaines administratif et judiciaire, discours sur les politiques pour l'année fiscale 2001 du gouvernement de la RAS de Macao, RPC). Disponible sur le site : http://www.macao.gov.mo/policy/cn2001_policy.pdf. Consulté le 30 mars 2003 ; *Xingzheng fawu fanwei, Aomen tebie xingzheng qu zhengfu er ling ling er nian caizheng niandu shizheng baogao* (Projet de politiques des domaines administratif et judiciaire, discours sur les politiques pour l'année fiscale 2002 du gouvernement de la RAS de Macao, RPC). Disponible sur le site : http://www.macao.gov.mo/policy/cn2002_policy.pdf. Consulté le 30 mars 2003.
56. *Macao Yearbook 2002*, p. 86.
57. *Aomen tebie xingzheng qu zhengfu lifahui huikan: di er jie di yi hui qi [2001-2002] di yi zhu di li-9 qi*, pp. 14-18.
58. Interview, le 3 février 2004, d'un ancien officiel, responsable des traductions de textes de droit.
59. *New Macao Society*. Disponible sur le site: <http://home.macao.ctm.net/~newmacao/>. Consulté le 30 mars 2003.
60. Ces déclarations sont fondées sur l'expérience d'enseignement de l'auteur pour deux cours de gestion destinés à des fonctionnaires, ainsi que sur l'opinion de certains des participants.
61. Myung-Jae Moon and Patricia Ingraham, « Shaping Administrative Reform and Governance : An Examination of the Political Nexus Triads in Three Asian Countries », *Governance : An International Journal of Policy and Administration*, vol. 11, n° 1, pp. 77-100.
62. Bill K. P. Chou, « Public Sector Reform in Macau and Hong Kong : An Examination of the Political Nexus Triads in the Two China's Special Administrative Regions », *International Conference on Public Management in 21st Century : Opportunities and Challenges*, 10-11 janvier 2004, University of Macau, Macau, China.
63. *Government Policy Plan for the Year 2000*, 29 mars 2000, pp. 4-6.
64. Centre for Macau Studies of the University of Macau, Opinion Survey on the « First Policy Speech of the Chief Executive of Macao Special Administrative Region Delivered on 29th March, 2000 », p. 7.
65. *Employment Survey*, différentes années.
66. *Macao Yearbook 2002*, p. 89.
67. Economic Services Bureau, *Public Finance*.
68. Economic Services Bureau, *Public Finance*.
69. Robert T.Y. Chung, « Aomen huigui liang zhou nian minqing fazhan » (Opinion publique à Macao, à l'occasion du second anniversaire du transfert de souveraineté), in *Aomen 2002* (Macao 2002), Macao, Macao Foundation, 2002, p. 43.
70. Charles H. Levine, « Organizational Decline and Cutback Management », in Richard C. Kearney and Evan M. Berman (éds.), *Public Sector Performance: Management, Motivation, Measurement*, Boulder, Westview Press, 1999, p. 233.
71. Kickert, « Anglo-Saxon Public Management and European Governance : The Case of Dutch Administrative Reforms », *op. cit.*, p. 42.

72. Christoph Reichard, « “Neues Steuerungsmodell” : Local Reform in Germany », in Kickert (éd.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, *op. cit.*, p. 60.