MANAGEMENT PUBLIC ET MODERNISATION DES SERVICES PUBLICS

Par Denys LAMARZELLE
Docteur en Sciences de Gestion
Directeur de Collectivités Locales

Depuis une quinzaine d'années, la construction européenne engendre une large transformation de la sphère publique par la suppression des monopoles, la privatisation de certains opérateurs publics et le décloisonnement de nombreux domaines d'activités.

L'organisation des services publics a été fortement mise à l'épreuve et rares sont les pays qui n'ont pas, peu ou prou, modifié leur mode de fonctionnement et d'organisation. Le "New public management", ou management public, devient désormais une référence, même s'il se décline différemment à l'intérieur de chaque pays. Dans les faits, limiter la pression fiscale tout en répondant aux nouvelles exigences du citoyen – usager amène à réfléchir et à reconsidérer les rôles et les missions des agents publics. Il s'agit là d'un enjeu de société fondamental pour l'évolution de l'Europe.

Pour mieux analyser le développement du management public en Europe aujourd'hui, le dossier présenté ici s'articule autour de deux parties :

- une première partie qui veut mettre en évidence les dénominateurs communs du management public dans les différents Etats membres,
- une deuxième partie qui présente l'état de l'art actuel de l'avancée du management public et des actions de modernisation dans l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Basé sur des enquêtes, des sondages, des rapports officiels et le soutien du réseau EUROPA, cette étude se veut être le reflet des évolutions profondes en cours.

PREMIERE PARTIE
EUROPE ET MANAGEMENT PUBLIC

PREALABLE

Cette étude sur le management public en Europe est basée sur la mise en évidence des dénominateurs communs existant dans ce domaine dans les différents Etats membres. Il ne s'agit pas ici de promouvoir un nouveau mode de gestion publique mais de mettre en évidence les bases communes à chaque pays en la matière.

Cette vision ne veut pas apparaître comme réductrice du management de certains pays. Basée sur la recherche de dénominateurs communs, elle se veut avant tout consensuelle et ne saurait remettre en cause les principes et les philosophies managériales en cours dans chaque Etat.

SERVICE PUBLIC EUROPEEN ET MANAGEMENT

Historiquement, une étape importante dans la reconnaissance du rôle des services publics dans la construction de l'Europe a été définie dans la communication de la Commission du 11 septembre 1996. Ceux-ci deviennent " des éléments clés du modèle européen de société ", appartiennent " à un ensemble de valeurs qui sont communes à tous nos Etats et font l'originalité de l'Europe ", l'objectif de la Communauté étant " de réaliser l'équilibre en promouvant l'intérêt général européen ". Cette communication propose les recommandations suivantes :

- promouvoir au niveau européen des services d'intérêt général,
- développer une approche graduelle avec les différents acteurs, y compris les consommateurs,
- développer des outils d'évaluation,
- accroître la coordination au niveau européen pour permettre le suivi de l'activité des régulateurs et des opérateurs,
- contribuer à la promotion des services d'intérêt général.

En 1996 et en 2000, dans deux communications, la Commission a présenté les principes qui fondent les services d'intérêt général :

- la **neutralité** car les services peuvent être dispensés par le secteur public tout autant que le secteur privé,
- la **subsidiarité** qui laisse aux Etats membres la capacité de définir leur propre champ d'intervention des services publics et les modes d'intervention possibles,
- la **proportionnalité** qui définit les modes de concurrence européens pour éviter les pratiques pouvant contribuer à développer une concurrence déloyale avec le secteur privé.

L'article 16 du traité a fait apparaître que ces services d'intérêt général étaient un élément majeur du mode de société préconisé par l'Europe. Selon la Commission de Lisbonne et celle de Nice, ils concourent à la cohésion sociale et territoriale ainsi qu'à la compétitivité de l'économie européenne.

La déclaration de Laeken du 15 décembre 2001 signale que " le citoyen trouve que l'Union affiche un comportement trop bureaucratique dans nombre de domaines. Ce qu'il entend de la bonne gestion des affaires publiques, c'est la création de nouvelles opportunités et non de nouvelles

rigidités. Ce qu'il attend, c'est davantage de résultats, de meilleures réponses à des questions concrètes. "

Aujourd'hui, le modèle bureaucratique dans les administrations européennes est fortement remis en cause. Trois raisons essentielles ont conduit les Etats membres à s'engager, plus ou moins résolument, dans des réformes de modernisation de la gestion publique : la contrainte budgétaire, le souci d'une utilisation plus efficace de l'argent public, l'impératif de transparence de l'action administrative. Le contexte actuel de société, par la diminution des ressources et l'augmentation des exigences citoyennes, amène à redéfinir des fonctionnements et des habitudes acquis depuis des décennies.

Les débats qui ont eu lieu entre 2004 et 2007 visant à clarifier les notions de Services d'intérêt général (SIG), Services d'intérêt économique général (SIEG) et Services sociaux d'intérêt général (SSIG) auront une incidence notable sur les nouvelles formes de management des services publics.

Désormais, l'usager se trouve placé au centre des préoccupations dans une logique de qualité de service élevée à des prix les plus abordables possible. L'enjeu devient clair : les techniques de gestion à mettre en œuvre doivent intégrer désormais ces paramètres qui conditionnent le développement du management public en Europe.

GESTION ET MANAGEMENT

Les termes " gestion " et management " sont employés de nos jours couramment mais pas toujours de manière cohérente car ces concepts restent souvent très approximatifs dans la pratique quotidienne. Si donner un contenu précis à ces mots n'est pas une tâche aisée, pour certains l'origine anglo-saxonne du mot management n'est pas prouvée. Elle pourrait remonter au vieux français " ménagement " qui signifiait : " l'art de conduire, de diriger, de manier… ". Pour d'autres, management viendrait de l'anglais " to manage: manier, diriger ". Quoi qu'il en soit, ce mot fait désormais partie du vocabulaire franglais. Quant au terme gestion, il est utilisé de manière très différente d'un pays à un autre en étant assimilé à la notion de contrôle pour les uns, de pilotage pour les autres, de suivi financier pour d'autres encore.

Les termes gestion et management ayant été au fil du temps si fortement connotés par l'entreprise, il semble normal de s'y rapporter pour les comprendre. Tous les sociologues du secteur privé reconnaissent que deux types de décisions contribuent au bon développement d'une entreprise : les décisions stratégiques et les décisions tactiques. Les décisions stratégiques, à partir de l'observation du passé, façonnent au fil du temps les activités de l'entreprise et ses relations avec l'extérieur. Mais pour faire face au jour le jour, les décisions tactiques permettent de maintenir l'activité quotidienne de l'entreprise. Gérer une entreprise ou une organisation, c'est d'une part définir ses orientations à long terme et d'autre part prendre quotidiennement les décisions qui lui permettent de vivre.

On distingue ainsi les deux composantes suivantes :

- la gestion et le management de type stratégique de l'organisation, c'est à dire l'acte de définir les choix fondamentaux qui engagent profondément l'avenir et qui sont très largement des paris dont on cherche à limiter l'incertitude,
- la gestion et le management de type opérationnel qui maintient l'activité de l'organisation et qui est l'art de la conduire, de la diriger, de la planifier et de la contrôler.

LE MANAGEMENT PUBLIC EN EUROPE

Deux conceptions du management public se côtoient au sein des services publics en Europe. Une conception globale qui est conçue comme le management du pouvoir politique et des politiques publiques mais qui est loin de faire l'unanimité dans les pays de l'Union. L'autre conception, qui est plus consensuelle, considère que le management public est " le management des services publics ". Certes, plutôt tournée vers l'intérieur de l'organisation, cette conception transcende cependant, au moins à minima, tous les pays et tous les courants de pensée.

On peut donc tirer de ceci la définition suivante : le management public en Europe peut être compris comme la mise en œuvre de l'ensemble des processus d'organisation, de pilotage et de contrôle des organisations publiques qui visent à améliorer leur efficacité et leur efficience dans le contexte de leurs compétences.

Ce management public permet aux responsables du secteur public de conduire les organisations dont ils ont la charge par la mise en œuvre de techniques et de méthodes déterminées.

Cette démarche se concrétise autour d'une logique de déconcentration pour donner aux responsables locaux plus d'autonomie. De fait, on constate un accroissement de plus en plus net de la responsabilisation des dirigeants, surtout en termes de finance et de personnel. Le responsable d'un secteur devient garant de l'efficacité de son unité administrative, ceci en rapport avec des objectifs liés aux politiques publiques locales décidées par les politiques. Dans de nombreux pays, cette logique forte de responsabilisation accompagne le pilotage de l'action publique.

Bien que les historiques et les contextes économiques et sociaux soient loin d'être identiques, un certain nombre de référentiels communs apparaît. Ce " New Public Management " s'articule autour d'orientations majeures : la territorialisation, la démocratie participative, le partenariat public-privé.

La territorialisation

La territorialisation de l'action publique se développe de plus en plus au travers de la mise en place du fonctionnement par projet. Aujourd'hui, les projets deviennent de plus en plus partenariaux, car résultant de négociations entre de multiples acteurs opérateurs de politiques publiques. D'où une nouvelle forme d'action publique qui, en étant de plus en plus transversale, partenariale, multicentrée, est amenée à intervenir sur de nouveaux territoires, les " territoires de projet ". Ceux-ci deviennent alors les moteurs du développement local. Ces logiques de travail par réseaux (de villes, d'universités, d'entreprises…), les multiples contrats (de plan, de ville, d'agglomération, de pays…) ont pour buts de fédérer les énergies et d'optimiser les deniers publics. De nouvelles organisations de travail apparaissent basées sur le croisement des logiques verticales de l'organigramme classique, avec de nouvelles logiques transversales du travail partenarial par projet.

La démocratie participative

Pour éviter la rupture du lien relationnel entre services publics et usagers de ces mêmes services, une démarche nouvelle de " démocratie participative " veut permettre de faire remonter les attentes du citoyen (par ailleurs usager, client, contribuable, électeur…) au niveau le plus haut des décideurs publics tout en l'associant aux décisions. Face à cet enjeu, il revient aux managers publics de définir comment ils vont mettre en œuvre une telle démarche et avec qui. Le management public, centré sur le partenariat politique-administration, s'élargit en donnant

désormais une place privilégiée à l'acteur territorial qu'est le citoyen.

Le partenariat public-privé

Le partenariat entre secteur public et secteur privé est devenu courant dans de nombreuses exécutions de politiques publiques. Que ce soit au niveau de l'Etat ou des collectivités locales, le secteur privé est désormais reconnu comme un partenaire au service de l'intérêt général. Aujourd'hui, entre le " tout public " prôné par certains et le " tout privé " prôné par d'autres, de nombreux Etats se dirigent vers des services publics réalisés à la fois par des régies publiques mais aussi par des acteurs privés sous la supervision de responsables publics. Les modalités de ce partenariat restent cependant encore largement à inventer pour que privé et public collaborent au mieux afin de satisfaire les exigences du citoyen-usager.

* * * * *

La plupart des pays de l'Union Européenne ont mis au point des systèmes de suivi des performances, de budgétisation et d'évaluation des impacts sur les publics bénéficiaires finaux. Les grandes orientations précédentes sont déclinées dans les services à travers plusieurs outils et méthodes que sont par exemple la planification stratégique, la gestion financière et le contrôle de gestion, la gestion des ressources humaines, le contrôle de la qualité, le marketing public et l'évaluation. Tout ceci dans le cadre du développement des Technologies de l'Information et de la Communication.

La planification stratégique

Il s'agit de déterminer des objectifs, d'élaborer des stratégies pour y répondre et d'établir les plans d'actions propres à chacune. Cela nécessite de connaître parfaitement le milieu concerné, de réaliser les diagnostics permettant l'identification des problèmes, d'élaborer les solutions facilitant ensuite la prise de décision. Ce type d'orientation se concrétise par exemple fréquemment autour de contrats de service dans certains centres de responsabilité en France et en Belgique ou de frameworks des executive agencies en Grande-Bretagne. Globalement, c'est la notion de " projet d'entreprise " qui se décline dans les services publics pour permettre de définir des objectifs stratégiques issus des orientations de politique générale.

La gestion financière et le contrôle de gestion

La gestion financière publique concerne d'abord les grands équilibres déterminés par les choix politiques. Analyse financière, suivi de trésorerie et de la dette, budgétisation… sont autant de techniques qui facilitent le pilotage financier indispensable à toute action publique. Mais la gestion financière concerne aussi le suivi des dépenses des opérations menées. Le contrôle de gestion permet alors de s'assurer du bon déroulement des actions en cours et de procéder aux corrections si nécessaire. Outil d'orientation stratégique, il suppose que soient définis les objectifs de l'organisation pour juger les résultats obtenus. C'est au travers d'outils tels que les audits financiers, les tableaux de bord ou la comptabilité analytique que le contrôle de gestion se développe dans le secteur public.

La gestion des ressources humaines

L'optimisation des ressources humaines fait partie des finalités à atteindre pour tout organisme qui envisage de se moderniser. Dans de nombreux cas, c'est la première démarche engagée car c'est par elle que peuvent ensuite être déclinés des programmes et des actions plus " techniques " dans l'ensemble des unités de l'organisation. De nombreux outils et méthodes ont ainsi été introduits dans le secteur public avec pour objectif de donner du sens à l'action, d'améliorer la capacité de travailler en commun, d'accroître la reconnaissance du professionnalisme, de développer une logique d'efficacité, d'efficience, de performance. Bon nombre de ces outils venait du secteur privé et furent transposés avec plus ou moins de réussite dans le public : management participatif, plan formation, bilan sociaux, intéressement, évaluation du personnel, etc.

Le contrôle de la qualité

La démarche qualité, qui concerne au premier chef les relations entre services publics et usagers, est devenue de nos jours un indispensable corollaire de l'action publique. Dans les faits, on constate que les promoteurs de ces démarches se préoccupent prioritairement du développement de politiques d'accueil et de simplifications administratives avant de se centrer sur les produits et services réalisés par les unités techniques de l'organisation. Les cercles de qualité, puis les groupes de résolution de problèmes, auxquels ont succédé les groupes de recherche de la qualité totale… sont autant de preuves que la qualité est désormais une composante importante des projets de modernisation administrative. Mais si la recherche de la qualité est mobilisatrice, l'atteinte d'un niveau satisfaisant n'est pas immédiate. La sensibilisation doit souvent être maintenue pendant des périodes de transition qui sont parfois très longues.

Le marketing public

La démarche marketing, qui veut que tout programme d'action doit être examiné au travers du prix, du produit, de la communication et des réseaux de distribution, est encore assez peu reconnue dans le secteur public. Cela dit, nombreux sont ceux qui la pratiquent sans le savoir vraiment. Il n'est pas en effet concevable de promouvoir des politiques publiques sans se préoccuper de l'étude des besoins du public, de son information et des moyens de distribuer ce service public. De nos jours, ce qui se faisait hier intuitivement commence à se réaliser de manière plus structurée au travers de méthodes inspirées de l'entreprise. Le politique s'y retrouve largement car, compte tenu des nouvelles exigences citoyennes qui ne manquent pas de l'interpeller, le marketing public lui permet de s'assurer que ses décisions correspondent bien aux volontés du public visé.

L'évaluation

Il s'agit de porter une appréciation sur l'efficacité d'un programme, d'une politique ou d'une action publique après avoir étudié leurs effets réels par rapport à des objectifs prévus et à des moyens mis en œuvre. Il est cependant important de différencier l'efficacité de l'action publique de l'efficience de la structure qui a mis en œuvre le programme. Celle-ci peut être bien gérée sans pour cela fournir des impacts efficaces en termes de politique publique. D'où la nécessité d'un réexamen périodique des programmes et des outils en développant des évaluations régulières.

Si certains responsables publics se servent régulièrement de ces indicateurs pour mesurer l'impact des programmes engagés, d'autres sont plus réservés dans ce domaine. Il est vrai que la complexité de la définition de la performance publique n'en facilite pas l'évaluation. Celle- ci reste

encore un chantier largement inachevé.

Les Technologies de l'Information et de la Communication

Les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) sont au cœur des économies modernes et des stratégies territoriales. Leur développement influence les modes d'organisation professionnelle et les pratiques sociales. Si en interne elles peuvent contribuer à renforcer le management des organisations publiques, en externe elles sont porteuses de nouvelles formes de démocratie.

Indéniablement, elles proposent des outils et services qui permettent d'améliorer l'efficacité du service public. Leur expansion accompagne donc de fait le développement d'un management public qui se doit d'être nécessairement en prise directe avec les évolutions technologiques du moment. Eléments importants des projets de développement économique et social, ce ne sont malgré tout que des outils au service des choix politiques et stratégiques.

INCIDENCE DU MANAGEMENT PUBLIC SUR LA RELATION POLITIQUE/ADMINISTRATION

L'origine très éclectique de ses différents outils démontre la difficulté de positionner scientifiquement le management public. Il se situe au croisement des disciplines que sont le droit public, les sciences politiques et administratives, l'économie publique, la sociologie des organisations et les sciences de gestion. Il est difficile d'intégrer cette discipline dans une des sciences traditionnelles dans la mesure où elle emprunte à chacune sans pour autant en être complètement dépendante.

Le rôle du cadre est particulièrement concerné par ces évolutions. Ce rôle doit être largement rénové afin que ces cadres puissent exercer des responsabilités croissantes, les relations transversales se développant au détriment de l'organigramme classique vertical. Ce qui a tendance à diminuer le nombre des niveaux hiérarchiques. Mobiliser, diriger, animer et coordonner sont désormais le quotidien des agents qui encadrent. De même que le partenariat, le dialogue, la concertation et la négociation.

Cette évolution a aussi une incidence non négligeable sur la relation du fonctionnaire avec le politique. En théorie, dans les services publics, gestion stratégique et management opérationnel composent et définissent les rôles et les missions des politiques et des fonctionnaires. Dans les faits, le couple politique / administration devient étroitement impliqué dans la mise en œuvre du management public. La théorie qui voudrait que l'élu et le fonctionnaire aient un rôle clairement défini sous forme de modèle idéal type (l'élu conçoit et décide, le fonctionnaire met en œuvre) ne résiste pas à une analyse plus poussée. On peut résumer cela en une phrase : ceux qui ont le pouvoir de décision ne possèdent pas les expertises utiles, ceux qui ont les expertises utiles n'ont pas le pouvoir de décision. D'où une forte interdépendance entre ces acteurs qui se concrétise par un management public où les rôles des uns et des autres sont largement imbriqués.

Politiques et administratifs sont alors amenés à se côtoyer dans une "zone grise" (Lamarzelle, 1997) qui se situe entre la partie un tant soit peu politique du travail de l'agent public et la partie tout de même un peu administrative de la mission de l'élu. Il y a là certainement un risque de politisation du rôle des cadres, car il ne peut être envisageable de responsabiliser des acteurs dans un

environnement "d'automates aveugles" (Bodiguel, 1996). L'encadrement, en préparant la décision politique, devient co-producteur de cette décision.

EXEMPLES DE DEMARCHES ENGAGEES

Globalement, de la fixation des objectifs jusqu'à l'évaluation finale, la volonté est de rompre avec l'ancienne organisation hiérarchique en promouvant l'autonomie et la participation. Si certains se sont lancés résolument dans l'ensemble de ces démarches, d'autres y ont été de manière plus douce, en mettant l'accent par exemple uniquement dans un premier temps sur ce qui leur semblait prioritaire. Il est vrai que, dans certains cas, ces démarches en sont restées à l'état d'expérimentation malgré la volonté officielle de les systématiser. Mais dans de nombreuses autres situations, elles ont permis de redéfinir les missions des acteurs publics et de créer les conditions d'un dialogue désormais devenu incontournable. Les trois exemples suivants présentent l'évolution en cours.

Mise en place d'évaluation de politiques publiques

Depuis plusieurs années, la pratique de l'évaluation s'est répandue et professionnalisée dans l'ensemble des Etats membres et des équipes se sont mises en place sous l'impulsion des décideurs politiques. En Allemagne, Finlande ou Belgique, ce sont surtout des instituts de recherche d'université qui interviennent directement. Dans les pays du sud de l'Europe comme en Italie, au Portugal, en Grèce ou en Espagne, ce sont des bureaux d'études créés en général par des universitaires qui en sont les opérateurs. Dans d'autres pays encore, ce sont directement les commanditaires qui pilotent les études. Ces évaluations portent sur des politiques publiques mises en œuvre au niveau national. Mais dans la plupart des pays à fort régionalisme, elles portent aussi sur le niveau régional. Si ces évaluations sont réalisées pour répondre à des besoins d'ordre réglementaire ou politique, elles sont aussi utilisées pour des besoins managériaux. Elles permettent ainsi, par leur caractère analytique et leur approche structurelle, d'améliorer les pratiques de gestion.

Par ses exigences liées à l'utilisation des fonds structurels, l'Europe a fortement contribué à développer la pratique de l'évaluation. Si cette pratique n'a pas atteint encore toute sa maturité, les efforts réalisés par les administrations nationales et régionales permettent de penser qu'elle se vulgarisera de plus en plus à l'avenir.

Les contrats de performance

Les contrats de performance dans le secteur public se sont nettement développés dans les administrations de pays comme la Belgique, l'Espagne, la France, le Danemark, la Norvège. Ces contrats de performance, d'objectifs ou de rendement, visent à améliorer l'efficacité et l'efficience des structures publiques en réduisant les coûts, ou tout au moins en ne les augmentant pas. Les objectifs stratégiques généraux sont passés le plus souvent entre le ministre et le directeur général, ceci afin de cadrer les différentes priorités du ministère concerné. Le directeur général décline ensuite ceux-ci au niveau de son personnel de direction autour d'éléments de programme qui définissent des processus spécifiques, les objectifs opérationnels étant ainsi déterminés et les critères d'évaluation fixés. Ceci dans une logique de responsabilisation des agents grâce à une grande autonomie de fonctionnement et (en principe) à des moyens accrus.

Directement impliqués dans ce management qu'ils sont chargés de piloter, les cadres supérieurs

sont liés à des contrats de résultats évalués régulièrement. Les récompenses ou sanctions sont parties intégrantes de leurs contrats.

Ce type de démarche est très représentatif de l'avancée du management public dans les administrations : principe de gestion issu du privé, la logique " objectifs-résultats " est mobilisatrice des énergies internes.

La territorialisation

Aujourd'hui, un grand nombre d'Etats européens s'est engagé dans des regroupements métropolitains. On peut citer par exemple les cités métropolitaines italiennes en 1990 et 1999, les villes-provinces néerlandaises en 1994, la création de l'autorité du grand Londres au Royaume-Uni en 2000, les communautés d'agglomérations en France en 1999. Ceci sans parler des Etats qui sont depuis longtemps territorialisés autours d'aires urbaines (Allemagne, Belgique…).

Toutes ces démarches ont un même objectif : doter ces territoires d'une légitimité politique forte face à des enjeux de plus en plus exogènes. Les outils de pilotage de ces nouvelles aires géographiques sont des " contrats d'agglomération " qui servent de tableaux de bord à la mise en place des nouvelles politiques publiques. Les composantes managériales principales en sont la planification stratégique, la démocratie participative et l'évaluation. La réussite de ces démarches viendra de la capacité des uns et des autres à se véhiculer à l'intérieur des nouveaux partenariats complexes générés par cette territorialisation.

UN MANAGEMENT FEDERATEUR

L'avenir du management public n'est pas la privatisation générale des services publics comme cela a pu être envisagé dans certains Etats. La mise en place d'outils de pilotage communs permettra de renforcer les fonctions publiques en les faisant évoluer pour devenir de véritables centres de responsabilités. Ceci afin que le citoyen-usager trouve des réponses à ses attentes, cette préoccupation étant aujourd'hui commune à l'ensemble des pays de l'Union Européenne.

Mais au vu des spécificités et de la culture de chaque Etat, il ne serait cependant pas envisageable de chercher à atteindre un modèle unique de management public européen. De plus, si les méthodes engagées sont loin d'être identiques d'un pays à l'autre, les priorités divergent parfois fortement. Certains pays ont ainsi abordé cela par une volonté de comparaison (voire d'assimilation) au secteur privé, d'autres se sont engagés sur des priorités nationales comme la lutte contre la corruption, la stabilisation financière, etc. D'autres encore avancent de manière plus sectorisée en fonction des contextes locaux liés aux groupes de pression plus ou moins prédominants que représentent les partenaires sociaux. Au vu de la grande diversité des situations, le modèle européen de management public est encore loin d'être une réalité. De plus, il faut considérer le fait que le management public possède un raisonnement contingent et qu'il dépend en grande partie de paramètres comme la taille des structures considérées, les secteurs d'interventions concernés, le processus décisionnel en vigueur, etc.

Mais quel que soient les écarts existant entre les Etats, un mouvement général est nettement perceptible. Loin d'être une mode passagère, en sensibilisant l'ensemble des acteurs publics à la diffusion d'une culture commune de gestion, le management public est de plus en plus reconnu

comme un élément fédérateur de l'Union européenne.

DEUXIEME PARTIE
LES GRANDES TENDANCES DU MANAGEMENT PUBLIC EN EUROPE

PREAMBULE :

Au sein de l'ensemble des Etats membres de l'Union Européenne, rares sont ceux qui doutent de l'utilité des nouvelles pratiques de management public. Alors qu'initialement, la bureaucratisation était le moyen efficace de réglementation plus ou moins anonyme hors d'atteinte de toute évaluation possible, aujourd'hui, celle-ci est largement mise à mal par une organisation plus entrepreneuriale qui a tendance à fonctionner comme si elle se trouvait en situation de concurrence. Dans la plupart des domaines de l'activité publique se développe la logique suivante : faire plus et mieux avec autant (voire moins) de moyens. Ceci en faisant participer le citoyen, ou tout au moins sous sa supervision directe, et en responsabilisant les agents du service public sur les programmes engagés. Les interactions objectif / résultat, efficacité / efficience, performance / évaluation, sont sous-jacentes aux diverses réformes en cours.

Cela dit, plus que par choix idéologique de gestion, c'est par nécessité que les Etats s'engagent dans ces démarches. Sortir de la crise en redressant les finances publiques devient une nécessité générale. Dans les faits, moderniser les procédures budgétaires est souvent le point de départ et l'objectif prioritaire de la réforme des Etats.

Les éléments qui suivent présentent l'horizon de l'avancée des actions de modernisation et de management public dans les différents Etats de l'Union européenne. La réflexion étant cependant permanente sur ce sujet, ce document ne saurait prétendre à l'exhaustivité.

Allemagne

L'Allemagne compte 82,5 millions d'habitants pour environ 4 millions d'agents public dont 12% au niveau central (Bund).

En Allemagne, la volonté de mettre en place un nouveau management public a émergé plutôt tardivement vis-à-vis de bon nombre d'autres pays de l'Union Européenne. La réunification, sur fond de crise financière et de mondialisation, a cependant constitué un contexte favorable à l'émergence de nouvelles réformes administratives et à la réflexion sur le rôle des administrations.

Dans le courant des années 80, l'Allemagne a progressivement privatisé une large part de son secteur public de production en visant alors la réduction de ses dépenses publiques. A la fin des années 90, le programme « Moderner straat, moderner verwalfung », initié et piloté par le ministre de l'intérieur, veut créer une logique de concurrence pour rendre le service public efficace au citoyen et à l'entreprise. Si ce programme de « l'Etat activateur » ne concerne que le niveau fédéral, il devait pouvoir se décliner ensuite à tous les autres niveaux de l'administration. Un des objectifs clairement affiché alors est de réduire le nombre des fonctionnaires pour réduire les dépenses de l'Etat. Quatre axes forts sont promus : mieux clarifier la relation politique / administration, rendre plus autonomes en moyens de fonctionnement les unités administratives, mettre en place des outils de contrôle et d'évaluation, le tout dans une logique finale visant la satisfaction du citoyen - usager. En parallèle à cela, une loi-cadre en 1997 a réformé partiellement le statut des fonctionnaires. Ses dispositions sont restées cependant relativement peu mises en œuvre.

Une enquête, réalisée en 2000, a montré que la population souhaitait que les agents publics soient payés en fonction de la qualité de leurs prestations réalisées. Cette enquête a donné au gouvernement du poids pour mener à bien les réformes en matière de management public. Le « Neues SteuerungsModell-NSM », version allemande du New Public Management, commence à devenir une réalité, surtout dans les communes. Il repose sur deux axes principaux : l'ouverture des administrations sur les citoyens et sur le marché d'une part, sur la réforme des structures et des processus internes d'autre part.

Les communes allemandes ont étés les premières à s'impliquer dans la modernisation active de l'administration en développant de nouvelles formes de management et de participation citoyenne alors que les Länder et le Bund s'y sont engagés plus tardivement. La part des communes allemandes ayant introduit le « nouveau modèle de management » dépasse désormais les 95%. Les mesures visent en priorité une efficacité accrue de l'administration dont l'un des aspects est la réduction des coûts, avec l'introduction de calculs « coûts / prestations effectuées », et la mise en place de contrôles de gestion et de suivis de budgets.

Une nouvelle convention collective, signée en octobre 2005, qui concerne les employés et ouvriers de l'administration, introduit certaines réformes en matière de relation au travail : le TVöD (Tarifvertrag öffentlichen Dienstes) veut permettre de mieux prendre en compte la performance.

Dans les faits, on constate que les services publics allemands sont en forte mutation sous les effets conjugués de la réunification, des réformes de 1997 et de 2005, de la volonté de réduction des effectifs. Cela dit, ces évolutions se réalisent cependant sans conflits majeurs et la mise en œuvre du NSM (certes encore partielle) commence à devenir une réalité.

Autriche

L'Autriche possède 8,1 millions d'habitants pour 480 000 agents publics dont 40% relèvent du niveau central.

Depuis le début des années 2000, l'Autriche a engagé des mesures visant à réorganiser le service public et à réduire significativement ses effectifs pour réduire la pression fiscale. Les services fédéraux ont étés les premiers concernés, et il a été demandé aux fonctionnaires d'augmenter leur productivité de manière significative.

Si la réforme du secteur public est une des grandes priorités du gouvernement, elle s'est concrétisée surtout au travers de la privatisation d'activités. L'Etat s'est séparé de nombreux services et agences: la monnaie, les chemins de fer, la poste et télécommunication, ainsi que de nombreuses autres activités comme les musées, les zoos, les théâtres… La nouvelle répartition des tâches entre l'Etat fédéral et les Länder veut offrir à la population des services publics plus performants tout en réduisant le nombre des fonctionnaires.

Pour réformer l'administration, l'Etat à mis au point une méthode de comptabilité orientée sur les résultats et sur les ressources. Ce nouveau management s'est développé autour d'objectifs de performance et d'outils d'analyse de coûts. Dés lors, à partir du postulat selon lequel le salaire est un important facteur incitatif, une réforme des systèmes de rémunération a été engagée. Les primes axées sur la performance deviennent courantes, une partie des économies réalisées grâce aux réductions de personnel devant servir à améliorer la rémunération du personnel resté en poste.

L'encadrement des politiques publiques par une gestion par objectifs est lancé depuis peu. Les services publics autrichiens ainsi que les ministères et les agences définissent désormais leurs propres missions. La prise de décision se veut désormais beaucoup plus participative et n'incombe plus seulement aux « responsables ». Le travail et la réflexion collective se développe petit-à-petit, la délégation commençant à devenir une réalité. Dans un tel contexte, les technologies de l'information et de la communication jouent un rôle important et sont utilisées intensivement.

Confrontée à son obligation d'améliorer la situation de ses finances publiques, l'Autriche a mis en œuvre un processus d'assainissement drastique de son secteur public en réduisant les coûts tout en visant cependant l'amélioration de la qualité. Par ailleurs, la réforme des retraites, entrée en vigueur le premier janvier 2005, à mobilisé l'ensemble des agents publics.

Compte tenu d'un contexte particulièrement tendu et évolutif, en 2007 la Cour des comptes d'Autriche à souhaité développer un nouveau système d'indicateurs de performance basé plus sur la valeur et l'utilité des activités que sur les résultats et l'efficacité.

Belgique

(En collaboration avec Christian de VISSCHER, Professeur de Management public à l'Université catholique de Louvain, Belgique)

La Belgique possède 10,4 millions d'habitants pour 937000 agents public dont 30% dépendent du niveau fédéral.

Au début des années 90, la Belgique s'est transformée en un Etat fédéral. Cette évolution a amené par la suite d'importantes modifications en matière d'administration et de management public car elle a concerné l'organisation et le partage des compétences entre l'Etat fédéral et les gouvernements des régions.

1. Les années quatre-vingt : la « rationalisation » au service du redressement des finances publiques

En raison de la pression budgétaire et financière présente dès le début des années 1980[1], le changement consista en un premier temps à introduire l'austérité dans les services publics: rationaliser ou dégraisser en vue d'en réduire les coûts et les effectifs sans trop se préoccuper des conséquences qui pourraient en résulter sur le fonctionnement desdits services

En revanche, la pression de type managériale exerça ses effets de manière plus lente et progressive. A l'image de ce qui se produisit dans d'autres autres pays dits de « droit administratif » (France, pays du Sud de l'Europe), le discours et les pratiques managériales se heurtèrent à la culture juridique dominante, ceci s'ajoutant au peu d'intérêt - et d'estime ? - porté à la fonction publique par le pouvoir politique[2]. En outre, au cours de cette période, les enjeux communautaires attirèrent davantage l'intérêt et l'engagement du personnel politique que la modernisation de l'appareil administratif. Les mutations institutionnelles ne furent guère propices au développement d'une vision managériale inspirée du secteur privé.[3] Les études de l'OCDE, la confrontation d'expériences entre pays de l'Union européenne, de même que l'obligation de mise en concurrence des entreprises publiques contribuèrent cependant à inverser progressivement la tendance et à faire prendre conscience au pouvoir politique du "déficit" managérial.

2. Les années quatre-vingt-dix : les premières étapes de la modernisation avant « Copernic »

Il fallut attendre 1986 et l'arrivée au Gouvernement d'un secrétaire d'Etat, chargé auprès du Premier ministre, de la Modernisation et de l'Informatisation des services publics pour voir s'esquisser une première réponse « managériale », qui prit la forme d'une stratégie d'actions prioritaires pour la modernisation des services publics. Les objectifs poursuivis furent les suivants : un meilleur service au public, la recherche d'une plus grande efficience par une réduction des

1 L'année budgétaire 1981 s'était terminée par un déficit de l'ensemble des pouvoirs publics de 16,2% du PNB (Chiffres BNB)

[2] E. POULLET, "Variables significatives en matière de modernisation résultant de la spécificité des systèmes, politique et politico-administratif, belges" in SERVICES F EDERAUX DES AFFAIRES SCIENTIFIQUES, TECHNIQUES ET CULTURELLES (SSTC), op. cit. Annexe 7, p. 13.

[3] Ibid., p. 3.

coûts et l'évaluation des politiques publiques. Les accents prioritaires portèrent sur un renforcement du management par le développement d'une nouvelle culture de gestion et la mise sur pied de cellules de modernisation d'une part, et la privatisation des activités non essentielles à la poursuite des missions de l'Etat – secteur financier et des télécommunications – d'autre part, la Belgique suivant sur ce point le mouvement largement en cours au niveau européen.

En 1991, le Gouvernement lança une démarche assez ambitieuse, la Radioscopie des services publics administratifs fédéraux, laquelle visait à fournir un état des lieux dans le but de reprofiler les produits et les services de chaque ministère et aussi de revoir les moyens en personnel. Cette démarche d'audit fut perçue positivement jusqu'au moment où les principaux intéressés découvrirent – assainissement des finances publiques oblige – que le Gouvernement s'en servait habilement pour réévaluer à la baisse les cadres du personnel.

Suite à la poussée des partis « verts » et de l'extrême-droite aux élections de novembre 1991, un nouveau coup d'accélérateur fut donné au renouveau politique et administratif. Mais les mesures furent cette fois axées en priorité sur l'amélioration de la relation entre le citoyen et l'administration : la loi sur la motivation des actes administratifs (1992), la Charte de l'utilisateur des services publics (1993), la loi sur la publicité de l'administration (1994), l'institution des médiateurs fédéraux (1995).

Parallèlement se poursuivirent diverses réformes visant la fonction publique administrative : l'arrêté royal fixant les principes généraux communs au personnel des ministères fédéraux, communautaires et régionaux (1994) et la fusion de départements ministériels fédéraux suite à la dernière phase de la mise en place de la structure fédérale du pays[4], la redéfinition des attributions des fonctionnaires généraux (1993), la mise en place d'un nouveau ministère de la Fonction publique rassemblant tous les services compétents en la matière (1995), la révision générale des barèmes, un nouveau système d'évaluation des fonctionnaires (1997). Les changements prirent une tournure plus managériale à partir de 1997 : l'expérimentation de nouvelles fonctions de gestion au sein des départements (audit interne, gestion des ressources humaines, gestion comptable) et la « contractualisation » des relations entre l'Etat et les institutions publiques de sécurité sociale fondée sur le principe de la relation d'agence, une formule appliquée depuis plusieurs années au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.

Le troisième volet de ce triptyque, l'ébauche d'une nouvelle culture politique, n'apparut véritablement à l'agenda politique qu'après la secousse provoquée par la « Marche blanche », rassemblant plus de 300000 personnes dans les rues de Bruxelles, en octobre 1996. Lors des Assises de la démocratie convoquées en 1997 à l'initiative du Président de la Chambre R. Langendries, plusieurs groupes de travail « planchèrent » sur le contenu de cette nouvelle culture politique, mais les résultats furent assez décevants.

En 1999, le nouveau gouvernement fédéral en place veut restaurer la confiance des citoyens dans l'administration et adopte un plan dénommé « Fondements de la modernisation de l'administration fédérale », programme plus couramment appelé « Plan Copernic » qui concerne environ un dixième des agents publics belges soit environ 60 000 personnes.

[4] Nous n'abordons pas ici les réformes menées au niveau des entités fédérées. Voir à ce sujet : Legrain (A.) & Vancoppenolle (D.), « Le New Public Management en Belgique : comparaison des réformes en Flandre et en Wallonie », Administration publique, 2003/2, pp. 112-128.

Le rapport des groupes de travail qui a suscité le plan Copernic a défini que le fonctionnaire devait :

- être ressenti par le citoyen comme étant orienté client, expert, objectif, intègre, responsable, favorable aux réformes et souple,
- être compétent et devant exercer un service de qualité efficace et égal vis-à-vis de l'ensemble des citoyens,
- pouvoir anticiper les changements et être ouvert à l'innovation. Les grands axes de la réforme concernent alors :
  - le réaménagement de la structure des ministères,
  - l'amélioration de la coordination entre l'autorité politique et la fonction publique dirigeante,
  - le développement d'une nouvelle vision de la gestion des ressources humaines (valorisation des compétences),
  - la réforme des méthodes de contrôle budgétaire axées davantage sur le contrôle de la qualité de la gestion,
  - la promotion de l'E- gouvernement,
  - la poursuite des efforts en matière de simplification administrative.

Il apparaît clairement que le ministre de la fonction publique Luc Van den Bossche s'est largement inspiré de la « Nouvelle gestion publique » pour dessiner les grandes lignes de sa réforme. L'image projetée du fonctionnaire idéal est accompagnée d'une politique de personnel moderne caractérisée par des engagements basés sur les compétences et l'expérience, des évolutions de carrières possibles, des évaluations régulières, une responsabilisation certaine et une rémunération attractive. L'administration fédérale doit alors redéfinir sa politique « personnel et organisation », aplanir la structure du management, objectiver les nominations et moderniser l'évaluation. Les dirigeants sont recrutés selon une méthode nouvelle à base d'examen des compétences et disposent d'un mandat de 6 ans. Leur rémunération est alignée sur celle du privé.

Les grands objectifs de la réforme sont d'améliorer l'efficacité et la rapidité dans l'action tout en donnant plus de souplesse et d'autonomie tout en responsabilisant l'ensemble des agents.

Dans un premier temps, les anciens ministères sont devenus des « Services publics fédéraux » et leur fonctionnement interne a été refondu. La réforme veut instaurer une relation de confiance entre les niveaux politique et administratif. C'est ainsi que les cabinets ministériels devaient être remplacés par trois nouvelles structures :

- le conseil stratégique conseille le ministre sur les politiques et sur leur application,
- le comité de direction assure la gestion de l'administration au quotidien en gérant les opérations et en coordonnant les services opérationnels,
- la cellule stratégique coordonne au sein de chaque service la préparation des programmes. Ces trois structures utilisaient des agents internes ou externes à l'administration.

Cette réforme visait à rendre plus autonome le fonctionnement de l'administration par la refonte complète des structures, par le renforcement du management public et par l'amélioration de la carrière des agents. Les promoteurs de Copernic ont mis l'accent sur l'évaluation des compétences à chaque niveau de la carrière « afin que l'agent puisse bien fonctionner dans sa fonction, c'est-à-dire réaliser les résultats que l'on attend de lui ».

Pourtant, en 2003 la nouvelle ministre de la fonction publique met fin au projet de son prédécesseur compte tenu du relatif impact de la réforme dû notamment à la résistance d'une partie des partis

de la coalition (le PS en particulier) et des syndicats opposés au système des mandats.

Le « Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen », plateforme interuniversitaire spécialisée en management public, a mis en évidence les grandes raisons de cela :

- le nouveau rapport entre politique et administration n'a connu qu'une application limitée (la politisation des hauts fonctionnaires se poursuivant toujours),
- le délai pour mener cette réforme sur une législature a été jugé trop court,
- le décalage entre la vision wallonne et flamande de la fonction publique a été mal évalué,
- les obstacles aux évolutions juridiques ont été sous-estimés par rapport aux promoteurs du changement qui étaient en nombre trop limité.

La démarche de modernisation et de management public de la fonction publique belge ne s'est pas pour autant arrêtée. Les ministères devenus des Services publics fédéraux portent toujours cette appellation, le ministère de la fonction publique reste le « Service public fédéral personnel et organisation », la réorganisation de l'administration en trois niveaux (fédéral, intermédiaire et communal) a été conservée de même que les systèmes de carrière et de promotion des agents B, C et D.

En 2004, des modifications ont été apportés aux carrières des agents de niveau A. Les fonctionnaires statutaires restent majoritaires mais le recrutement de contractuels se développe. Par ailleurs, le gouvernement fédéral a mis en place de nouvelles mesures de recrutements d'agents « mandataires » : les fonctions d'encadrement du service public fédéral sont détenues par des « managers » qui détiennent leurs fonctions de direction pour un mandat de six ans. Le recrutement de ces hauts fonctionnaires est confié à une agence gouvernementale, le SELOR. Ceux-ci sont évalués à travers un système d'accords de performance stratégiques et individuels. Si leur rémunération doit être dépendante des résultats obtenus, cette mise en application est loin d'être une réalité.

Certains outils techniques mis en place sous Copernic sont maintenus comme le « Balanced Scorecard », l'autoévaluation devenus les « cercles de développement », « l'allocation de compétences » qui permet de favoriser une évolution de rémunération.

Constatant que les demandes d'emplois dans la fonction publique ont quadruplée entre 2000 et 2006, le ministre de la fonction publique pense que l'administration belge est devenue plus attractive et que les efforts de modernisation et de management ont finalement portés leurs fruits. Cette attractivité est confirmée par une enquête menée en 2006 qui cite la fonction publique fédérale comme « l'une des trente-deux entreprises belges ou il fait bon travailler ».

Bulgarie

Nouvellement entrée dans l'Union européenne, la Bulgarie offre des perspectives favorables aux avancées économiques et sociales compte tenu des efforts majeurs réalisés dans le cadre de sa candidature. S'il reste encore beaucoup à faire, ce pays bénéficie du soutient des institutions internationales pour réaliser ses réformes structurelles, comme ce fut le cas par exemple pour mettre en place certaines privatisations.

Sur les 111000 agents publics, 83% dépendent du niveau central, à peine 1% du niveau régional et environ 16% du niveau local (communes et mairies).

Compte tenu de l'absence de concours, le personnel de l'administration ne dispose pas forcément des qualifications attendues. Ce personnel n'a que peu de stabilité car seulement 33% des effectifs public possède le statut de fonctionnaire, statut qui n'empêche nullement la révocation toujours possible suite aux évolutions politiques. Les agents non fonctionnaires dépendent du droit commun du travail.

Conscient d'une certaine crise de confiance entre l'opinion publique et ses services publics, le gouvernement a mis en place en 2003 une réforme visant la modernisation de l'administration. Celle-ci prévoit de nouvelles conditions de recrutement en termes d'expérience et de concours, de meilleures perspectives de carrière ainsi que l'introduction du salaire lié à la performance et dépendant de la réalisation d'objectifs fixés. En outre, cette réforme prévoit l'adoption des moyens du contrôle et de la résolution des conflits d'intérêts et le développement des pratiques de résistance à la corruption.

Vu la position géographique de la Bulgarie aux portes de l'Europe et la volonté du gouvernement de combattre la corruption locale, les autorités bulgares ont engagé diverses actions visant à restructurer leur système policier et judiciaire, et ceci notamment par la professionnalisation de la police des frontières, par l'amélioration des compétences d'enquête criminelle et par l'élaboration de nouveaux codes de procédure pénale. Le gouvernement prépare une réforme d'ensemble de la justice visant à améliorer la formation et le recrutement des magistrats et des auxiliaires de justice.

Chypre

Avec une superficie de 9251 km² et une population de 900 000 habitants, Chypre est un des plus petits états de l'Union européenne.

La poursuite de politiques macroéconomiques rigoureuses par les gouvernements successifs depuis 1960, l'adoption d'un système économique basé sur les principes du libre marché, l'existence d'entreprises au personnel qualifié et spécialisé, ont contribué au développement de l'économie de la nouvelle République.

Depuis l'adhésion de Chypre à l'Union européenne, celle-ci s'est transformée grâce à de profondes réformes structurelles. Les restrictions concernant les produits manufacturés ou agricole provenant d'autres pays de l'UE ont été abolis. Le commerce et les taux d'intérêt ont été libéralisés, le contrôle des prix et les restrictions concernant les investissements ont été supprimés. Le financement des projets d'infrastructures par le secteur privé a été encouragé alors que le monopole dans le secteur des télécommunications a été aboli.

Aujourd'hui, l'Union européenne constitue le principal partenaire de Chypre; elle absorbe plus de 50% des exportations locales et fournit plus de 50% des importations.

Le nombre d'agents publics se chiffre aux dernières estimations à 59400, dont environ 90% dépendent de l'administration centrale, 6% des entreprises publiques et 3% des administrations locales. L'ensemble des formations des agents publics est assurée par "l'Academy of public servants".

Chypre a adopté des mesures de lutte contre la corruption en ratifiant en 2001 la convention pénale du Conseil de l'Europe et en adhérant à la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

Un service d'audit a été constitué à la suite de la promulgation de la loi concernant l'audit interne de 2003. Il s'agit d'un service indépendant qui n'est sous la responsabilité d'aucun ministère. Il est dirigé par un Commissaire général qui est rattaché au Conseil des ministres pour une durée de 6 ans. Ce commissaire est chargé de présenter ses rapports au « Conseil interne de l'audit » institué par la même loi et présidé par le ministre des finances.

Les missions du service interne d'audit sont :
- de présenter des avis objectifs et indépendants à propos des activités du secteur public en signalant les améliorations à apporter au service public,
- de vérifier que leurs applications sont conformes à la législation, que les procédures sont suivies, et que les moyens sont utilisés de manière efficiente et efficace, dans un souci d'économie budgétaire.

En 2005, tous les départements du ministère de l'intérieur qui offrent des services aux citoyens ont signés une « Charte des citoyens » avec la volonté d'améliorer le service au public. Cette innovation veut marquer le début d'une nouvelle ère dans les relations avec les usagers basée sur le respect, la coopération et l'impartialité du service rendu.

Les services publics s'engagent ainsi :
- à informer le public de tous les services dont il peut disposer,
- à préciser le niveau du service à rendre,

- à être accessible et coopératif dans le rendu des informations,
- à présenter les différentes options et à conseiller efficacement les usagers,
- à être courtois et compréhensif dans le cas de rectifications d'erreurs.

Danemark

Le Danemark possède 5,4 millions d'habitants pour 837 000 emplois public (hors sécurité sociale et entreprises publiques), dont 21% dépendent de l'Etat central.

Très attaché au modèle de l'Etat - providence et à la « société de solidarité », le Danemark est confronté au vieillissement de sa population, aux nouvelles exigences économiques des Etats et à l'accroissement des attentes des usagers. Un certain nombre de réformes a été initié dès 1970 dans le but d'adapter le modèle danois aux évolutions en cours.

Si au cours des années 80 des conflits sociaux ont bloqué la progression de ces réformes, le gouvernement a cependant obtenu que désormais les missions des fonctionnaires relèvent de plus en plus d'une vision managériale. Les agents ont des contrats face à des résultats à fournir et la rémunération est liée à la performance.

Des contrats de 3 ans sont passés entre les ministères et certains organes administratifs qui ont une relative indépendance dans les limites d'un cadre financier et d'objectifs fixés par des décisions publiques. Les directeurs de ces structures rendent des comptes régulièrement sur les résultats atteints. La rémunération de ceux-ci est liée à la performance. La qualité est prioritairement recherchée et l'assouplissement de la réglementation fait partie des objectifs.

Un prix de la qualité du secteur public a été créé en 1997 reposant sur l'appréciation de neufs critères : la qualité de la direction, la gestion du personnel, les orientations et la stratégie, les ressources, les procédures, la satisfaction des salariés, la satisfaction du client, l'incidence sur la société, les résultats commerciaux.

Ces diverses réformes, qui nécessitent que les services soient gérés de manière rationnelle et relativement autonome, se situent dans un contexte de décentralisation, de simplification de la réglementation et de la recherche de la satisfaction de l'usager.

Alors que jusqu'à 1997, les traitements des agents étaient basés sur la qualification et l'ancienneté, aujourd'hui ceux-ci sont basés sur la performance et la qualification. Ils comprennent le traitement de base et des compléments de trois ordres possibles. Ceux-ci peuvent provenir du niveau central, du niveau déconcentré lié à la négociation entre employeur et salarié, du niveau local lié à la négociation entre l'agent et son supérieur hiérarchique.

Le management du secteur public est désormais considéré comme un levier important du soutien à l'économie nationale. En 2005, le Danemark a été un des lauréats du prix européen des services publics innovants décerné par l'Institut européen d'administration publique et par la Commission européenne. La mise en place d'un système de facturation électronique, utilisé par les administrations nationales et locales, permet de faire économiser 50 millions d'euros par an aux entreprises et 120 millions d'euros à l'administration.

Le Danemark souhaite rendre ses services publics disponibles « en ligne » en s'engageant résolument dans la voie du « tout électronique ». Outre les entreprises, les usagers sont très largement concernés. La déclaration des revenus est désormais réalisée électroniquement par la quasi totalité des contribuables, de même que chaque danois peut consulter son dossier médical de l'hôpital en passant par un portail spécialisé.

Aujourd'hui encore, l'administration publique Danoise poursuit sa recherche d'efficacité et de performance. Le gouvernement à reconnu comme prioritaire pour les prochaines années plusieurs axes principaux : la recherche d'indicateurs de productivité pertinents, la mise en place d'une communication renforcée tant en interne qu'en direction des entreprises et des usagers, le développement d'infrastructures permettant la vulgarisation totale de l'e-administration.

Espagne

L'Espagne possède 42,3 millions d'habitants pour environ 2,4 millions d'agents publics, dont 23% relèvent du niveau central.

Ce pays ne s'est senti que récemment concernée par le renouveau de son management public. Le principal institut de sondage du pays, le Centre d'investigations sociologiques, a effectué en juin 2000 des enquêtes d'opinion sur la perception par la population de l'administration. Les résultats ont montré que 45 % des personnes interrogées se montraient mécontentes et que le service public, de manière générale, était mal perçu. On a constaté alors un décalage entre les dirigeants de la classe politique et de l'administration face aux attentes des citoyens.

Toutefois, la complexité du modèle de service public espagnol ne favorise pas toujours l'introduction de réformes administratives. Car si l'activité publique se développe dans tous les domaines de la vie économique, sociale et culturelle, nombre de services ont aussi tendance à se privatiser. Cette situation est susceptible d'amener parfois une certaine confusion dans la gestion des services publics.

Au début des années 2000, l'Espagne s'est penchée sur l'étude des réformes possibles par la publication du « Livre blanc pour l'administration des services publics ». Un plan de modernisation s'est alors décliné autour de la mise en œuvre d'une plus grande autonomie des unités administratives tout en y impliquant les cadres dirigeants en fonction des résultats. La direction participative par objectifs est privilégiée avec pour corollaire l'analyse de la performance des postes de travail et la mise en place d'évaluations. Une part variable du traitement appelée « complément de productivité » impact le niveau de rémunération en fonction du poste occupé. Le contrôle de gestion et l'amélioration de la gestion financière apparaissent comme des priorités ainsi que la gestion des ressources humaines.

En 2003, le Gouvernement met en place plusieurs actions de modernisation :
- « la régulation des registres et notifications électroniques » qui vise à simplifier la relation avec les citoyens tout en supprimant progressivement les documents papier,
- le développement du « guichet unique » visant à simplifier les formalités des créateurs d'entreprises,
- l'amélioration de l'offre de service public par (entre autre) l'extension des horaires et la réduction de l'absentéisme,
- la mise en place du « réseau des agents publics », espace virtuel collaboratif qui concerne 184000 agents.

En 2006, le ministre de la fonction publique a signé un accord avec les organisations syndicales visant à réformer le statut de la fonction publique (qui dépendait jusqu'alors d'une loi de 1984 « de mesure urgente »), créant le premier statut du personnel tout en renforçant ainsi la professionnalisation des fonctionnaires et en visant l'amélioration du service public rendu aux usagers. Cette même année à été expérimenté le télétravail à domicile pour 110 employés sur deux journées par semaine. Cette possibilité pourrait concerner 20000 agents publics à terme, pour autant que cette expérimentation s'avère satisfaisante.

Aujourd'hui, la grande préoccupation des autorités publiques espagnoles concerne la coordination entre le niveau central de l'Etat et le niveau local correspondant aux communautés autonomes. De

252000 agents en 1990, ce niveau local est passé à 1,2 millions en 2005… alors que le niveau central à diminué d'autant dans la même période. La fonction publique espagnole, devenue très largement décentralisée, est en recherche de son organisation et de son management afin de rendre le meilleur service possible au citoyen.

Estonie

Historiquement, l'Estonie a été intégrée pendant une cinquantaine d'années à l'Union soviétique. Elle a donc dû reconstruire récemment et rapidement son administration publique dans un contexte en évolution permanente, en passant d'une économie centralisée à une économie de marché. Dans cet Etat de 1,4 million d'habitants, 130000 agents publics se répartissent entre l'Etat (39%) et les collectivités territoriales (61%).

Malgré ce handicap, ce pays à su mettre en place toute les réformes nécessaires de l'administration a un rythme soutenu, et ceci avec un résultat jugé satisfaisant par l'Union européenne. En 2004, le « Framework document for public service développement » définit les axes majeurs des réformes à venir : dérèglementation en matière d'emploi et flexibilité du management, développement de la compétence des fonctionnaires et mise en place de la rémunération basée sur la performance.

Le système de promotion des agents publics Estoniens est essentiellement basé sur le mérite. Et si la fonction publique est fondée sur un système d'emploi, tant au niveau central qu'au niveau local, les agents occupant les fonctions stratégiques clefs sont régis par un statut spécifique.

La modernisation du système judiciaire, qui est une des priorités du gouvernement, progresse régulièrement. L'objectif est de renforcer son indépendance à travers la formation des juges. Une stratégie de lutte contre la corruption, orientée prioritairement vers les collectivités territoriales, se met progressivement en place.

Au sein de l'administration, ils restent encore de nombreux postes de cadres à pourvoir par des agents suffisamment formés, notamment des postes de magistrats et de responsables de collectivités territoriales. Face à ce déficit en matière de formation, le pays fait largement appel aux fonds structurels européens qui s'orientent notamment sur le soutien au développement des capacités administratives des administrations publiques.

En 2004, une commission spéciale a été créée pour contrôler le budget de l'Etat. Elle a pour objectif de s'assurer que les budgets publics soient correctement utilisés. Cette commission, qui est en charge du suivi des questions relatives à l'administration publique, s 'appui sur le « Bureau d'Audit de l'Etat ».

En 2006 a été mis en place un département chargé d'exercer un contrôle économique sur la maintenance et l'utilisation des actifs des administrations locales et sur les fonds gérés par ces dernières.

Cette même année, l'effort de mise en place par l'Estonie de l'administration en ligne a été reconnu par le sixième rapport annuel sur les services publics en Europe de la Commission européenne. Désormais, si tout les citoyens peuvent assister au Conseil des ministres en direct et donner leur avis sur les projets de loi, tout les services administratifs des entreprises sont accessibles en ligne.

Finlande

La Finlande possède 5,2 millions d'habitants pour 656000 agents publics dont 23% dépendent de l'Etat central.

En 1986, la Finlande a créé un « Comité de décentralisation administrative » qui voulait rationaliser le fonctionnement de l'Etat et éviter les doublons entre les différents niveaux de l'administration. L'effort a concerné l'amélioration des techniques de contrôle et de gestion. Puis à partir de 1991, récession économique oblige, l'objectif fut de rechercher des économies grâce à l'amélioration de la productivité et à la volonté d'autonomie de gestion des niveaux administratifs.

Ces différentes réformes n'ont pas été remises en cause par les gouvernements successifs. La méthode utilisée, qui voulait généraliser ce qui s'est révélé efficace dans des secteurs pilotes tests, a permis le succès de ces différentes réformes.

En Finlande, il existe deux catégories de salariés publics : les fonctionnaires qui relèvent du droit public et les employés qui relèvent du droit privé. L'avancement et la carrière de ces agents sont basés sur les performances jugées au travers d'évaluations réalisées par l'employeur. La « prime de productivité », complémentaire au traitement, est inclue dans la convention collective nationale régissant ces agents.

Un processus de réforme de la réglementation se développe dès 1996 et aboutit à des solutions de substitution plus souples. L'autonomie des administrations locales est recherchée, les « centres multiservices » se développent (guichets uniques des services publics avec personnel polyvalent), un concours sur la qualité publique est lancé, un guide du citoyen est créé. En 1998, une réflexion sur la stratégie et la qualité des services publics promeut « une gestion publique satisfaisante, des services de bonne qualité et une société civile responsable ». Des chartes de services commencent alors à émerger progressivement.

La loi de décembre 1999 a voulu améliorer la transparence des activités publiques et le droit à l'information. Une nouvelle stratégie de qualité publique s'est alors développée. La politique du personnel veut à la fois être concurrentielle, équitable et responsabilisante, tout en gardant l'éthique des valeurs de base. L'évaluation se développe ainsi que la formation aux aptitudes et aux compétences.

Un nouveau système de rémunération a été mis en place en 2003 prenant en compte la performance et la compétence dans une proportion importante. Désormais, les agents sont évalués annuellement sur ces deux critères.

Ces dernières années, le gouvernement finlandais s'est concentré sur le développement des technologies de l'information et de la communication. De 2003 à 2006, le programme e-Finlande s'est structuré autours des objectifs suivants :

- -le développement des procédures électroniques, notamment dans le domaine de la santé,
- -la lutte contre les fractures et les inégalités territoriales,
- -la simplification de la création d'entreprise,
- -le développement de la recherche et développement,
- -la participation active des citoyens à la vie civile.

Ce programme vise à contenir les pressions de plus en plus fortes qui s'exercent sur les dépenses publiques en améliorant la productivité et la compétitivité des services publics.

En 2006, la Finlande a été classée première en terme de compétitivité par le World economic forum (WEF) compte tenu de l'utilisation des TIC en matière d'éducation et de recherche et développement. Par ailleurs, l'International institute for management developpement (IMD) l'a classé aussi première en matière de performance de l'administration publique.

France

La France possède 62,5 millions d'habitants pour un peu plus de 5 millions d'agents publics dont environ 55% relèvent de l'Etat.

Après avoir expérimenté sans grand succès les cercles de qualité dans les années 85, puis la politique de « qualité totale » déclinée de l'entreprise en 87, la France se lance en 1989 dans une volonté de renouveau du service public. La circulaire du 22 février du premier ministre de l'époque repose sur la mobilisation des fonctionnaires, et notamment des cadres. Les ministres lancent alors des plans de modernisation en donnant une large place aux initiatives locales. Véritables innovations, les projets de service émergent de la base et certains services deviennent alors relativement autonomes en s'érigeant en « centres de responsabilités ».

Début 90, la gestion des ressources humaines vient au centre des débats et une politique nouvelle de l'emploi public se définit autour de la gestion prévisionnelle des effectifs. En 1992 est créé un Comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations, en 1995 le Commissariat à la réforme de l'Etat. La même année, l'usager est placé au cœur du processus de modernisation et l'accent est mis sur l'amélioration de l'accueil par le biais, notamment, de chartes de qualité. Une autre volonté clairement exprimée concerne la simplification des procédures administratives et l'amélioration de la communication entre administrations et usagers.

En 1998, le premier ministre demande à tous ses ministres un programme de modernisation et installe la Commission pour les simplifications administratives. En 1999 est créée la Société française d'évaluation. La loi du 12 avril 2000, dite loi « Droit des citoyens dans la relation avec l'administration », promeut les maisons des services publics, l'accélération du traitement des dossiers et l'information des citoyens. Le programme « Armée 2000 », qui vise la professionnalisation de la défense nationale, est l'exemple même d'une modernisation jugée alors « réussie ». A la fin des années 90, chaque ministre doit définir son programme pluriannuel de modernisation autour de ses missions, de ses procédures de travail, de l'organisation des services, de la gestion des ressources humaines.

En 2001, une évolution majeure vient transformer l'organisation administrative de la France. La « Loi organique relative aux lois de finances » du premier août 2001 (LOLF) introduit une démarche de performance dans les services de l'Etat en passant d'une logique de moyens à une logique de résultats. L'objectif est de dépenser mieux, d'optimiser l'utilisation des crédits pour atteindre des objectifs fixés pour chaque programme en répondant aux attentes des citoyens (objectifs d'efficacité socio-économique), des usagers (objectifs de qualité de service) et des contribuables (objectifs d'efficience de la gestion). Cette loi qui déconcentre les crédits des administrations centrales responsabilise le niveau local en développant les « contrats » entre services dépensiers et direction du budget tout en réduisant le nombre des chapitres budgétaires. Le contrôle de gestion accompagne la contractualisation annuelle et pluriannuelle sur des objectifs précis.

La création des trophées de la qualité des services publics vient accompagner cette volonté d'évolution. Crées pour reconnaître et récompenser les meilleures initiatives des services publics, ces trophées récompensent les actions en matière d'accueil, d'information et de service à distance, d'écoute de la participation des usagers, des partenariats inter-services publics, de la qualité et de la performance des services.

En janvier 2005, la charte « Marianne » est généralisée dans tous les services locaux de l'Etat. Cette charte est constituée par une série d'engagements des services publics à ses usagers et promeut :

- un meilleur accueil, attentif et courtois,
- une réponse compréhensible dans un délai annoncé,
- une réponse systématique aux réclamations,
- une écoute pour progresser et mieux servir.

La notion de « haut fonctionnaire » en France n'a pas de définition légale. Si environ 800 d'entre eux sont nommés par le Gouvernement (et révocables), on estime que les « fonctionnaires d'autorité » issus des grands corps administratifs de l'Etat et des grands corps techniques avoisinent 25000. Comme les autres fonctionnaires, ces hauts responsables relèvent en général du droit public.

Depuis le début de l'instauration de la LOLF, les hauts fonctionnaires sont soumis à des évaluations à partir d'un système de gestion des performances. Cette procédure a cependant été pleinement mise en place à partir de 2006 où une indemnité de performance a été instaurée en faveur des directeurs d'administrations centrales.

Pour évaluer les programmes de modernisation en cours, et notamment de la LOLF, le « Programme d'audits de modernisation » a été mis en place en septembre 2005 et conforté en juillet 2006. 167 audits couvrant un périmètre de près de 150 milliards d'euros de dépenses ont été diligentés. Ces audits veulent être des leviers d'action pour utiliser plus efficacement l'argent public, en apportant une meilleure qualité de service, au moindre coût.

Les premiers résultats de ces audits ont été mis en œuvre dès 2007. Le projet de loi de règlement a été adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat en juillet 2007. Pour la première fois, il a été présenté et discuté dans les conditions prévues par la LOLF qui veut faire de la loi de règlement un temps fort de la procédure budgétaire. Le Parlement peut ainsi analyser l'exécution budgétaire des crédits votés. Les rapports annuels de performances (RAP) et les projets annuels de performance (PAP) permettent la comparaison des résultats atteints par rapport aux prévisions.

Le 10 juillet 2007, en présence du Premier Ministre, a été lancé par le ministère du budget un des chantiers majeurs actuel concernant les services publics: « La révision générale des politiques publiques ». Cette nouvelle démarche consiste à passer au crible les dépenses de l'Etat à partir de 7 questions : Que faisons-nous ? Quels sont les besoins et les attentes collectives ? Faut-il continuer à faire de la sorte ? Qui doit le faire ? Qui doit payer ? Comment faire mieux et moins cher ? Quel doit être le scénario de transformation ?

Les propositions de réforme des équipes d'audit seront examinées par le comité de suivi de la révision des politiques publiques avant d'être soumises au Conseil de la modernisation des politiques publiques réuni autour du Président de la République. Chaque ministre sera chargé de mettre en œuvre ensuite ces réformes dans son ministère.

Grèce

La Grèce possède 10,6 millions d'habitants pour 426000 agents publics dont 83% relèvent du niveau central.

L'Etat Grec s'est engagé dans les années 80 dans une politique de modernisation de la fonction publique et dans un large mouvement de décentralisation. A partir des années 90, les réformes administratives ont été nombreuses en faisant de la région une « unité intégrée et décentralisée de l'administration de l'Etat ». En 1997, 5775 collectivités locales de petite taille ont été unifiées en 1033 municipalités « viables ». Cette nouvelle organisation administrative a constitué une base pour la mise en œuvre des politiques de décentralisation et de modernisation de la fonction publique.

Les premières réformes introduites dès lors avaient pour objectif principal la remise à niveau en matière économique et sociale. Cet objectif a été atteint car l'Etat Héllène a pu participer à l'Union économique et monétaire dès le premier janvier 2001. Pour cela, l'Etat très centralisé s'est engagé à une discipline budgétaire stricte et à une réforme structurelle qui a promu, entre autre, la privatisation d'entreprises publiques.

Les « maisons de services publics » se sont implantés progressivement et ont permis de rapprocher le citoyen de l'administration. Au travers du programme de réforme administratives nommé « Politeia », des « centres de services des citoyens », veulent mettre en réseau les services de proximité dans l'ensemble des municipalités du pays.

Les compétences de ces centres sont principalement :
- la délivrance de toute information administrative,
- les demandes en vus de la publication d'un acte administratif,
- la délivrance des actes et des attestations,
- la ratification des documents administratifs.

Dans ce cadre, le projet « Astérias », qui concerne l'ensemble des petites îles isolées de la mer Egée, s'est développé grâce aux Technologies de l'information et de la communication. Ce projet, conçu initialement pour vaincre l'isolement des îles, est aujourd'hui le moteur d'une vraie recomposition territoriale. Désormais, un « Bureau des citoyens » permet à chacun d'accéder aux informations indispensables où qu'il se trouve.

L'élaboration du programme « Poleita » s'est réalisé en concertation avec les associations, les syndicats, les ONG, les citoyens. Ceci afin d'atteindre un large consensus social et politique. Cette réforme qui a concerné l'administration centrale et les collectivités locales ont concernés la gestion des ressources humaines, le renforcement du contrôle et de la transparence ainsi que l'introduction de la qualité. Ceci afin de renforcer la capacité des ministères à réguler les politiques publiques sur des critères de performance et de décentralisation des compétences.

Historiquement, l'administration grèque est moins flexible que celle de bon nombre d'autres Etats européens. L'emploi public y est très sécurisé et l'avancement est plus régi par l'ancienneté que par le mérite. Le recrutement, la formation, l'évaluation et la mobilité du personnel dépendent du Centre national de l'administration publique.

Pour essayer d'assouplir ce mode d'organisation, les nouveaux programmes de développement des ressources humaines visent à promouvoir un code de déontologie des fonctionnaires afin de développer des standarts comportementaux attendus dans le secteur public. Dans ces programmes, la mise en place d'indicateurs de performance est à l'ordre du jour.

De même, l'accent est mis sur l'amélioration du fonctionnement du corps des inspecteurs de la fonction publique, la création d'un conseil supérieur de discipline dans l'administration, et l'institutionnalisation des négociations collectives dans le secteur public.

Désormais, ces diverses réformes utilisent des nouveaux outils de gestion de l'administration au service du développement territorial en vue d'améliorer la qualité des services rendus au citoyen.

Aujourd'hui, le gouvernement poursuit sa politique de réformes structurelles : privatisations, libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz, réforme de la législation du travail, etc. Pour faire face à ces nouveaux enjeux, il envisage désormais de développer l'emploi de contractuels en contrat à durée indéterminé dans les services publics.

Hongrie

La Hongrie est un pays qui possède un peu plus de 10 millions d'habitants pour environ 810 000 agents publics dont 35 % dépendent du niveau central et 65 % du niveau local. La décentralisation, débutée en 1990, à doté les communes et les départements de compétences élargies et autonomes. La régionalisation y est à l'étude pour les années à venir.

Ce pays qui reçoit une grande partie des investissements étrangers dans les pays de l'Europe centrale et orientale possède une économie qui progresse de manière importante depuis une quinzaine d'années. Le taux de chômage est un des plus faibles des nouveaux pays de l'Union européenne et son déficit commercial est largement couvert par les investissements étrangers directs. Un vaste mouvement de privatisation a été engagé, le secteur privé représentant environ 80 % du PNB.

Une loi de 1992 a créé un statut pour les fonctionnaires afin de créer une fonction publique "neutre et impartiale aux compétences professionnelles modernes". Cette même année, le gouvernement a engagé un processus de modernisation du secteur public a travers un programme de réformes et de formations qui s'est achevé en 1995. Ce programme PHARE a concerné 300 fonctionnaires, notamment pour préparer la mise en place de la décentralisation. Il en a découlé la mise en place d'un corps de fonctionnaires formés à de nouvelles méthodes de management des ressources humaines.

Le rapport régulier de la Commission européenne d'octobre 2002 montre que la Hongrie est un des pays qui à le mieux intégré l'acquis juridique communautaire parmi les Etats candidats. La question des capacités administratives des services publics se pose néanmoins dans de nombreux secteurs concernant la sécurité au sens large du terme. La formation des services publics est un moyen sur lequel l'Etat veut s'appuyer pour améliorer ses capacités administratives et judiciaires.

Une des plus importante réforme récente concerne l'administration publique. La loi adoptée en 2001 dote les agents publics d'un statut stable et de rémunérations en forte augmentation (de l'ordre de 50 % en moyenne) limitant ainsi la corruption d'une part et la fuite vers le secteur privé d'autre part. L'avancement de grade et d'échelon est fonction de l'ancienneté mais aussi du mérite.

Les hauts responsables administratifs doivent déclarer leur patrimoine dans un souci de responsabilisation et de transparence vis-à-vis de la lutte contre la corruption. Dans ce sens, les sanctions pénales ont été très largement durcies.

Une des grandes priorités de l'Etat Hongrois est d'accroître l'efficience des dépenses publiques en responsabilisant l'administration et en optimisant les prestations des services publics.

Irlande

Pour 4 millions d'habitants, l'Irlande possède environ 350 000 agents publics dont 255 000 dépendent de l'Etat, 57 000 servent dans les entreprises publiques et 38 000 dans les collectivités locales.

Seule l'administration centrale est composée de fonctionnaires, les autres agents publics étant régis par plusieurs lois, dont la plus importante est le "Local Government Act" de 1941 pour les agents locaux.

Dans les années 1990, les principes de gestion du management public se sont largement répandus en Irlande. Ceci autour de la satisfaction de l'usager et d'une nouvelle gestion des ressources humaines visant la responsabilisation des agents publics. L'influence du "New public Management" du Royaume-Uni voisin se fait alors ressentir.

C'est ainsi que la "loi sur l'accès à l'information" permet à tous les citoyens de consulter les documents publics officiels et oblige l'administration à rendre les explications correspondantes sur simple demande.

En 1994, le document "Strategic Management Initiative" a mis l'accent sur la gestion publique en se concentrant sur la qualité du service et l'amélioration des ressources humaines. En 1997, le "Public Service Management Act" précise le rôle du secrétaire général de chaque ministère en reconnaissant sa place stratégique et en définissant son rôle et ses responsabilités.

En 1995, le "Ethics in Public Office Act" établi des directives sur l'éthique que doivent suivre les politiciens et les fonctionnaires. Ceux-ci sont dans l'obligation de déclarer leurs avoirs personnels afin d'enrayer les conflits d'intérêt dans l'exercice de leurs fonctions.

Les grandes réformes de la fonction publique font partie intégrante des accords discutés avec les partenaires sociaux tous les trois ans. De 2000 à 2003, le "Programme for prosperity and Fairness" voulait permettre l'évaluation des salaires du secteur privé et du secteur public dans le but de les homogénéiser. Le "Sustaining progress", qui s'étale de 2003 à 2005, développe les notions de performance et de flexibilité.

L'Irlande s'est très largement investie dans la numérisation des services publics dès la fin des années 90 en souhaitant que les Technologies de l'information et de la communication soient mises au service du citoyen-usager désormais considéré comme client. Dès 1999, un programme d'action gouvernemental est destiné à développer les TIC dans les services publics. Un accord pour la mise en place du Revenue On line Service (www.ros.ie) est signé en 2000 entre le Revenue Commissioners et Andersen Consulting. Cette même année sont mis en ligne l'agence nationale pour l'emploi, l'Office central des statistiques et le registre d'Etat civil.

En 2001, l'étude réalisée par le World Markets Research Center classe l'Irlande à la seconde place pour ses facilités d'accès aux personnes handicapées et à la 6è place des pays les mieux équipés en matière de service public en ligne. Un vaste programme est initié dès 2001 visant à fournir un service en ligne concernant les marchés publics en direction des entreprises ainsi qu'un certain nombre de services public.

L'Irlande a été en 2005 un des quatre lauréats du prix européen des services publics innovants pour son programme "Revenue-on-line". Celui-ci fournit de nombreux services aux particuliers et aux

entreprises et à permis la réaffectation d'un certain nombre de fonctionnaires à des tâche de contrôle et d'enquête.

Italie

L'Italie possède 57,9 millions d'habitants pour 3,5 millions agents publics dont 58% relèvent du niveau central.

L'Etat italien s'est lancé dans une politique de management public vers le milieu des années 90 afin d'assainir la crise politique, sociale et financière qui affectait ce pays. L'opinion publique locale, inquiète de cette situation vis-à-vis de l'évolution européenne, attendait très fortement ces réformes. La gravité de la situation, due au blocage politique potentiel et à la situation financière, a facilité l'émergence d'un consensus au sein des organisations syndicales afin d'engager un réel mouvement de réforme. Cette « concertazione » a essayé de trouver un juste équilibre entre l'assainissement des finances et la préservation du pouvoir d'achat. Elle fut une clé importante de ces réformes administratives.

En 1994, une Charte des services publics fixait les grandes finalités suivantes :
- égalité du droit des usagers pour l'accès au service public,
- impartialité dans les relations entre distributeurs et usagers,
- continuité dans la distribution du service,
- droit du choix de l'usager pour la distribution du service,
- participation du citoyen qui doit pouvoir apporter des suggestions d'amélioration,
- efficacité dans la distribution du service.

Cette démarche s'est appuyée sur plusieurs axes :
- des « standards » de qualité et de quantité définis pour permettre des comparaisons et des évaluations,
- une volonté de simplification des procédures et des formalités administratives,
- une information privilégiée des usagers même en cas de réclamations,
- des rapports avec les usagers devant être courtois et respectueux,
- l'adaptation de nombreux bureaux en matière d'horaires à la demande locale,
- la mise en place d'évaluations de la qualité des services chaque année.

Une réflexion sur les missions fondamentales de l'Etat a permis à l'Italie de se défaire de fonctions jugées non nécessaires en privatisant ce qui pouvait être réalisé par le secteur privé. Les licences de télécommunication et le marché de l'énergie a fait ainsi l'objet d'une libéralisation rapide engagée dès 1993.

Trois types de gestion restent prédominants :
- l'Etat qui, lui même ou par des organismes publics, assure directement la gestion des services stratégiques,
- le privé qui intervient directement par des concessions accordées de façon discrétionnaire en respectant des contraintes déterminées par l'autorité publique,
- la concession du service à une société à participation d'Etat qui elle-même peut sous-traiter à un privé mais sous contrôle de l'organisme public.

L'élection directe des maires, des présidents de provinces et des présidents de régions vient renforcer le processus de décentralisation italien. Il en découle une autonomie financière locale et une gestion nouvelle des personnels transférés de l'Etat aux régions et aux communes. Par ailleurs, si le nombre de ministères est réduit, des agences techniques sont cependant créées

pour prendre en main l'exécution des tâches opérationnelles.

La simplification de la réglementation devient un objectif prioritaire pour limiter l'inflation législative, les coûts de contrôle et le développement de la bureaucratie. De nombreuses procédures sont ainsi assouplies, voire supprimées, pour aboutir à des conventions uniques.

Le décret du 3 février 1993 relatif « à la rationalisation de l'organisation des administrations publiques et à la révision de la réglementation en matière de droit public »réforme drastiquement la fonction publique italienne. La plupart des agents publics (hormis certains emplois régaliens comme les militaires, les magistrats…) voient leur emploi évoluer vers une contractualisation faisant désormais peu de différence entre l'emploi public et l'emploi privé.

Cette réforme de l'emploi public visait une meilleure efficience et une plus grande efficacité. La mise en place de « city managers », calqués sur le secteur privé, et l'introduction de salaires liés aux résultats en sont les préalables initiaux. L'emploi public devient « contractualisé » et soumis au contrôle et à l'évaluation. La référence au droit privé concerne la plus grande partie du personnel qui évolue sur trois niveaux professionnels (A, B ou C) au lieu de neuf précédemment. Cette réduction du nombre d'échelons permet une plus grande flexibilité par l'ouverture de passerelles simplifiées d'un service à un autre.

Les cadres supérieurs, qui ont une grande liberté de management, sont jugés sur leurs résultats. S'ils peuvent être récompensés, ils peuvent aussi être sanctionnés, voire renvoyés. La part de l'intéressement de leur rémunération avoisine les 40 %. Désormais, de plus en plus de structures administratives sont responsables de leur propre budget en se préoccupant du rapport coûts / objectifs.

Le 18 janvier 2007, les trois confédérations syndicales italiennes CGIL, CISL et UIL ont signé le « mémorandum sur la réorganisation de l'administration publique » avec les ministres de l'Administration publique et de l'Economie du gouvernement. Les axes majeurs de cet accord sont la titularisation des contractuels, la mobilité géographique des fonctionnaires, une plus grande responsabilisation des cadres dirigeants.

Depuis les lois « Bassanini » de 1997 et 1999, l'Italie a réduit son nombre de fonctionnaires qui est aujourd'hui de 3,4 millions, soit 5,9% de la population active. Le poids des salaires et traitements est passé en 12 années de 12,5% du PIB à 10,5% en 2006.

Initialement, la privatisation de l'emploi public devait s'accompagner de rémunérations « au mérite », notamment pour les hauts fonctionnaires. Dix années après, ces indicateurs n'ont toujours pas été mis en place…

Lettonie

La Lettonie est un pays qui compte 2,3 millions d'habitants dont 740 000 dans la capitale Riga. La population est composée d'environ 60 % de lettons, 30 % de russes, 4% de biélorusses, 3 % de polonais et 3 % d'ukrainiens.

Ce pays, qui n'a retrouvé son indépendance qu'en 1991, bénéficie d'atouts économiques non négligeables: trois ports importants, une politique monétaire efficace, une inflation maîtrisée et un secteur bancaire en bonne voie de restructuration. En outre, les privatisations se sont réalisées à un rythme accéléré et les investissements étrangers se sont accrus. Ces divers éléments ont permis des taux de croissance de 6 % au début des années 2000.

La Lettonie compte environ 200 000 emplois publics dont 80% relèvent du niveau central. En 2001, la « Loi portant organisation de l'administration publique » défini le cadre de nouvelles réformes en mettant notamment en place un code déontologique pour les agents publics. La mise en œuvre de la stratégie en est supervisée par le « Conseil de la réforme de l'administration publique » conformément à la « Stratégie de la réforme de l'administration publique ».

Il s'agit :
- d'améliorer le processus d'élaboration de la politique d'action de l'administration,
- d'assurer la gestion efficace des finances et du budget autour de la planification à moyen terme,
- de renforcer la confiance des habitants dans l'administration,
- d'améliorer la qualité des services publics, particulièrement en matière de qualité,
- de développer une gestion des ressources humaines attractive, notamment en termes de rémunération, de promotion et de formation.

En 2002, le gouvernement désirant s'engager résolument dans des réformes importantes à promu la "Nouvelle ère". Cela s'est concrétisé, dans un premier temps, par la création de ministères spécialisés aux effectifs restreints comme ceux de la famille, de l'intégration sociale et de la santé publique.

Des règles relatives à l'organisation d'audits internes des programmes et des projets financés par l'Union européenne ont été adoptées ainsi qu'un plan de réforme territoriale administrative.

Face à des capacités administratives encore limitées, le gouvernement engage une lutte contre la corruption et la criminalité en s'appuyant sur le renforcement des compétences des services publics. La Lettonie définie ses priorités à court terme autour de :
- la poursuite de la réforme de l'administration des douanes et des impôts,
- le développement du contrôle financier,
- l'élaboration d'une stratégie de formation pour le pouvoir judiciaire,
- le renforcement des administrations compétentes en matière phytosanitaire et vétérinaire, notamment en ce qui concerne les infrastructures aux frontières extérieures.

Par ailleurs, la Lettonie procède au renforcement du ministère de l'agriculture et au renforcement institutionnel dans le domaine de l'environnement. Pour évaluer les impacts de ses diverses réformes, elle renforce aussi ses capacités administratives dans le domaine statistique.

Lituanie

La Lituanie est de un pays de 3,5 millions d'habitants qui compte environ 400 000 agents publics.

Son économie a redémarré après l'indépendance par un processus de privatisation et d'apport d'investisseurs étrangers nouveaux. Le plus grand des trois Etats baltes entretien des relations étroites avec les deux autres pays baltes et avec la Pologne. Il conserve de même des relations de bon voisinage avec la Russie car c'est par la Lituanie que transite une partie du pétrole russe destiné à l'Europe de l'ouest où il est raffiné. Globalement, le transit représente le quart des échanges commerciaux de la Lituanie, ce qui en fait une plaque tournante stratégique dans le commerce est-ouest. L'Union européenne représente aujourd'hui les trois quart des exportations lituaniennes.

Débuté au début de 1990, le processus de décentralisation s'est mis en place en 1995 par le renforcement du niveau communal. 61 communes, 49 districts et 12 villes composent l'organisation locale lituanienne.

En 2002, une loi a permis de clarifier la répartition des compétences entre les communes et l'Etat à travers des compétences propres, des compétences partagées et des compétences déléguées.

La Lituanie a bénéficié du programme européen PHARE. En 2001, il a aidé à développer des actions de formation autour :

- d'une mise en place d'une planification stratégique et de plans de développement annuel,
- d'un appui à la gestion de projet,
- de la rédaction de normes en matière de service aux contribuables et d'une charte des contribuables,
- de l'introduction d'un management par la performance,
- de la mise en place d'une unité d'audit interne,
- de la coordination de la lutte contre la fraude fiscale.

En 2002, si l'Union européenne reconnaissait que la Lituanie avait "une économie de marché viable", pour autant elle lui recommandait d'accélérer ses réformes structurelles, notamment compte tenu de ses avancées "modérées" dans l'application des lois sur l'administration publique et la fonction publique et de ses capacités administratives et judicaires limitées.

La fonction publique lituanienne est organisée autour :

- des agents « de carrière » qui représentent la plus grande partie du personnel,
- des agents « de confiance » liés à la durée du mandat,
- des « publics managers » qui détiennent les plus hautes fonctions.

En matière déontologique, le code de conduite des politiciens a été adopté et est entré en vigueur le premier octobre 2006. En 2007, la commission anti-corruption du parlement a préparé un nouveau projet de code de conduite des agents publics.

Luxembourg

Le Luxembourg possède environ 30000 agents publics au service d'une population de 460 000 habitants. Le tiers de ces agents servent dans les communes.

Ce pays bénéficie d'une capacité de croissance économique forte car il est le deuxième centre bancaire mondial dans le domaine des fonds d'investissement.

Soucieux de diversifier son économie basée en grande partie sur la finance, il souhaite se positionner comme un centre mondial de l'audiovisuel et des TIC. Il se développe aussi dans le secteur de la logistique et dans la recherche et le développement, notamment dans le secteur des biotechnologies.

La mise en œuvre des réformes de l'administration se déploie dans un climat serein, sans provoquer de conflits politiques ou idéologiques. Début 2002, le Luxembourg s'est lancé dans un vaste chantier de réforme administrative et de modernisation de sa fonction publique. Afin de connaître les besoins réels des usagers, le Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (MFPRA) a réalisé une enquête auprès des entreprises et de la population.

Les résultats de ces travaux ont permis de définir une volonté de réforme autour de la démarche suivante :

- tenir compte des bénéficiaires du service et connaître leurs besoins,
- définir le niveau de qualité à atteindre,
- maintenir des relations satisfaisantes entre les services publics et les usagers,
- préciser la réglementation de ce qui peut être exigible,
- déterminer les procédures à suivre,
- mettre en place les organisations nécessaires,
- gérer les ressources humaines et financières de manière optimum,
- utiliser les Technologies de l'Information et de la Communication.

Pour rapprocher l'Etat du citoyen, un numéro vert du gouvernement a été mis en place (NvG) de même que les horaires d'accès ont été étendus le midi, en soirée et le samedi.

En 2003 sont mis en place des « bureaux d'assistance pour les citoyens » (Bürger-Büro) au niveau régional pour faciliter les contacts entre le citoyen et l'administration. Ces structures ont pour mission de guider les usagers dans leur démarches en leur fournissant les principales informations et en les orientant vers les structures les mieux adaptées à leurs requêtes. Le but est de répondre au souhait d'une bonne partie de la population qui souhaite garder avec les services publics un contact humain simple et direct.

Cette démarche a été accompagnée d'un programme de réforme de l'administration publique. S'inspirant du New Public Management, elle concerne la gestion des ressources humaines, la mise en place d'objectifs et d'évaluation en matière de politiques publiques, la motivation des agents et la responsabilisation des cadres dirigeants.

Les programmes eLuxembourg, eGouvernement et eCommunes sont lancés pour faciliter le développement des services publics en ligne. L'administration électronique se met en place au niveau de l'ensemble des institutions publiques. Le Comité de Coordination pour la Modernisation de l'Etat (CCME) est installé en novembre 2004 avec pour objectif de veiller à l'encadrement et au suivi des

différentes activités ministérielles en matière de gouvernance électronique et de réforme administrative. Le ministre de la fonction publique et de la réforme administrative présente semestriellement au gouvernement le bilan des activités du CCME.

Le modèle « Common Assessment Framework » (CAF) d'auto-évaluation des fonctions publiques a été érigé comme référentiel qualité en 2005. Il veut fédérer les projets de modernisation en cours et développer les initiatives d'amélioration nouvelles. Celles-ci peuvent concerner les définitions des missions des services publics, leur simplification, la mise en place de nouveaux systèmes d'information, l'adoption de nouveaux plans de formation, le déploiement de nouveaux outils de gestion et de manuels de procédures, l'adoption de charte d'utilisateurs et de codes de bonnes conduites, l'organisation d'enquête de satisfaction auprès du personnel et des bénéficiaires des services.

Cinq facteurs principaux sont évalués : le leadership, la stratégie et la planification, la gestion des ressources humaines, les partenariats et les ressources, la gestion des processus et la gestion des changements. Cette démarche veut susciter l'intérêt des institutions publiques au management de la qualité par la promotion de l'évaluation des performances et la mesure des résultats.

Afin de renforcer la dynamique de changement et de favoriser les échanges entres administration engagées dans les programmes de modernisation, les entités administratives intéressées sont regroupées au sein d'une « grappe ». Ces grappes, qui contiennent une demi- douzaine d'unités, suivent un processus se décomposant autour de l'auto-évaluation, de la définition d'un plan d'action, de la mise en œuvre d'actions et de l'évaluation de ces actions. Les plans de formation nécessaires accompagnent ces démarches.

Une attention particulière est portée sur la mise en place d'entretiens entre les chefs d'administration ou leurs délégués et les agents dont ils ont la responsabilité. Les objectifs poursuivis sont le dialogue, l'établissement d'objectifs communs, le bilan sur le travail accompli et la détection des besoins de formation.

Malte

Dépourvue de ressources naturelles, Malte a retrouvée le chemin de la croissance économique ces dernières années à partir de son tourisme, de son industrie et de sa flotte commerciale qui est la cinquième du monde.

Si l'industrie concentrée dans la production de composants électroniques et dans la pharmacie s'est développée régulièrement durant les deux dernières décennies, le secteur touristique assure à Malte des entrées de capitaux importants.

Dans le domaine maritime, les autorités maltaises ont mis en place des mesures rigoureuses de contrôles afin que le pavillon maltais ne soit pas considéré comme un pavillon d'emprunt sous lequel se retrouvent des bâtiments plus ou moins fiables.

Malte possède 400 000 habitants auprès de qui servent 46 000 agents publics qui se répartissent dans les services centraux ainsi que dans 3 régions et 68 communes. Ils existent également plusieurs entreprises publiques et des institutions paraétatiques.

Le "Code de la fonction publique" et le "Code de déontologie des personnels du secteur public" détaillent les dispositions qui s'appliquent aux agents publics. Intégrée au Bureau de l'administration et du personnel, l' « Organisation de développement du personnel » et la « Société pour l'emploi et la formation » sont en charge de la formation des agents publics lorsqu'ils sont intégrés ou qu'ils bénéficient d'une promotion.

La plupart des agents publics du niveau central sont recrutés par l'intermédiaire de la « Commission de la fonction publique » et sont gérés au sein d'une structure commune de rémunération. Au niveau local, à l'exception du poste d' « Executive secretary » qui nécessite un accord ministériel, les candidats sont recrutés par concours ou par entretien interne.

L'administration est soumise aux contrôles interne et externe de l'"Office national de vérification", de la "Direction du contrôle interne et des enquêtes" et de la "Commission des comptes de la nation".

Le 6e rapport annuel sur les services publics en ligne en Europe, publié le 29 juin 2006 par la Commission européenne, fait état pour Malte de résultats positifs dans le domaine des Technologies de l'Information et de la Communication. Cet Etat possède un des plus fort taux de développement de l'administration en ligne : plus de 83 % des services publics de base pour les citoyens sont disponibles sur internet.

En 2007, un projet de loi sur l'administration publique a défini un cadre juridique global pour l'ensemble des agents publics, y compris ceux qui travaillent dans les agences et les diverses entités gouvernementales. Cette loi vise à réformer la fonction publique afin d'en accroitre la productivité et l'efficience à travers la gestion des personnels par la performance, la mise en place d'une "Charte de la qualité" et d'un code de déontologie. Une attention particulière est portée à la gestion des ressources humaines en matière d'allocation des ressources en personnel, à la formation des agents et au système de rémunération.

Pays-Bas

Les trois collèges de l'Etat aux Pays-Bas sont composés du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes et du Médiateur national. Créée en 1982, cette fonction de Médiateur veut établir, à côté des voies de recours ordinaires, une instance indépendante pouvant enquêter sur le comportement de l'administration à l'égard du citoyen. Le rapport définitif publié comporte une appréciation sur l'administration mais aussi une recommandation.

Par ailleurs, le gouvernement peut également demander l'avis d'un grand nombre d'autres organes consultatifs dont le Conseil économique et social, lieu institutionnalisé de la concertation entre le gouvernement, le patronat et les syndicats. Cet organisme est aussi chargé du contrôle des organisations professionnelles de droit public et de l'application de certaines lois.

Le secteur public est plutôt modeste aux Pays-Bas car l'Etat a depuis longtemps confié au secteur privé une large capacité d'intervention dans de nombreux domaines. Pour une population de 16,3 millions d'habitants, 835000 agents publics sont répartis dans les divers niveaux d'administration dont 75% au niveau central. Néanmoins, ces dernières années ont vu l'emploi public augmenter d'environ 1 à 2 % à chaque nouvel exercice budgétaire.

Compte tenu de l'importance vitale pour ce pays de la gestion foncière, des organismes de droit public, fonctionnant comme des agences, furent crées dès le moyen-âge. Ces « wateringues » constituent une des plus anciennes formes de représentation démocratique du pays. Utiles pour la protection des terres vis-à-vis des cours d'eau et de la mer, ces organismes sont administrés par une assemblée élue par les propriétaires et les habitants locaux.

S'il n'y a pas de politique visant de grandes réformes administratives, quelques mesures ont été engagées depuis 1986 dans les ministères et les agences. Celles-ci visent la mise en place d'indicateurs de performance et d'évaluation pour permettre de juger la qualité des services rendus. Dans ce sens, la rémunération au mérite tant à se généraliser.

Il existe deux catégories d'agents publics aux Pays-Bas, les fonctionnaires et les contractuels. Ces derniers sont cependant en diminution depuis que les contrats de droit privé ont été limités en 1993. Les fonctionnaires ne sont pas titulaires de leur poste mais sont cependant liés à leur employeur par un contrat régi par un règlement national, provincial ou municipal.

La gestion des services publics aux Pays-Bas s'appui en permanence sur le Comité consultatif d'évaluation des charges administratives (Adviescollege toetsing administrative lasten) dans un but de simplification. Le projet « Pour une autre administration » (Andere overheid) de 2003 s'appui sur l'administration électronique afin de réduire le coût des démarches administratives pour les particuliers et les entreprises en simplifiant les procédures. Ce projet est coordonné par le ministre de la réforme administrative et des relations au sein du Royaume. La carte d'identité électronique, la dématérialisation du cadastre et l'analyse des tâches par ministère sont des programmes prioritaires. En 2005, les Pays-Bas ont été lauréats du prix européens des services publics innovants pour « Kadaster-on-line » qui offre aux entreprises et aux particuliers un accès direct permettant une mise à jour directe du registre foncier.

Les hauts fonctionnaires se répartissent en deux groupes : la haute direction (secrétaires généraux et directeurs d'administration) et la haute fonction publique. Environ 800 fonctionnaires,

nommés pour cinq à sept années, appartiennent à l'Algemene Bestuursdiebst (ABD). Depuis le premier janvier 2006, le bureau de l'ABD (BABD) est le représentant de l'employeur au nom du ministère de l'intérieur et des relations au sein du Royaume.

La performance publique est gérée par le cadre d'un programme « Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording » (« Du budget politique au compte rendu politique »). Ce document évalue les objectifs annuels des ministères et des agences qui chaque année doivent présenter devant le parlement leurs dépenses et leurs performances. Les objectifs des hauts fonctionnaires s'intègrent dans cette procédure. De leur côté, les agences soumettent chaque année leur compte rendu d'activité à leur ministère de tutelle.

Pologne

La Pologne possède 38,2 millions d'habitants.

Après plusieurs années de forte croissance à la fin des années 1990, l'économie polonaise s'est stabilisée en 2000 et en 2001. Même si les investissements étrangers sont passés de 3% du PIB en 1998 à 7% en 2001, à la différence des autres Etats entrés récemment dans l'Union européenne, la Pologne est un vaste pays dont le développement économique est dépendant de la demande interne. Des privatisations ont été mises en place, notamment dans les secteurs de la téléphonie et des assurances, et un effort de réorganisation des entreprises publiques a été engagé en ce qui concerne le charbon, l'acier et les chemins de fer. Ce pays a bénéficié du soutien des programmes européen PHARE, SAPARD et IPSA.

En 2002, l'Union européenne considère que « la Pologne a une économie de marché viable. A condition qu'elle poursuive et intensifie ses efforts actuels de réforme dans un environnement politique cohérent, elle devrait être en mesure de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union dans un proche avenir. » L'agriculture polonaise, qui emploi encore environ le quart de la population active, est confrontée au défi de sa modernisation pour pouvoir se maintenir au sein du secteur agricole de l'Union européenne.

La Pologne possède environ 3,7 millions d'agents publics dont 28% au niveau central, 40% au niveau local et 32% dans les activités publiques marchandes. Au niveau territorial, ils servent dans 16 régions (voïvodies-wojewodztwo), 373 départements (powiat) ou dans 2489 communes (gmina).

Au début des années 90, la volonté gouvernementale était de réduire le nombre des agents jugés en sureffectif, notamment ceux considérés comme trop proches de l'ancien régime. Mais dans de nombreux cas, cette politique de suppression de poste n'a pas abouti au vue de la juridiction du travail.

La loi sur la fonction publique de 1998 définit les droits et obligations des agents publics, précise les règles d'évolution des carrières et structure un bureau central chargé de la gestion de la fonction publique.

L'évolution récente de l'administration polonaise se concentre sur deux axes: l'introduction de la culture de la performance d'une part et la neutralité politique des fonctionnaires d'autre part.

Les priorités concernent :
- l'amélioration des processus de recrutement,
- l'élaboration de système de motivation, d'évaluation et de promotion des fonctionnaires,
- la mise en place des cursus de formation nécessaire,
- l'introduction d'un code d'éthique des fonctionnaires,
- le développement de processus anti-corruption dans les services publics.

En 2005, la Pologne fut lauréate du prix européen des services publics innovants décernés par la commission pour son programme d'administration sur internet « KSI ZUS ». Ce pays a mis en ligne une infrastructure sécurisée en vue de l'application de la réforme des retraites permettant de traiter en ligne la quasi totalité des demandes.

Portugal

676 000 agents publics servent au Portugal pour une population de 10,5 millions d'habitants dont 75 % au niveau central et 25 % au niveau local.

Au début des années 2000, l'image de marque de la fonction publique portugaise était nettement dévalorisée. Les fonctionnaires étaient perçus comme manquant de motivation et la notion de service public se dégradait progressivement. De fait, l'organisation en place n'apparaissait pas cohérente face aux demandes des citoyens et des entreprises.

Dans le souci de responsabilisation de la vie publique, d'optimisation des services, de rationalisation des coûts et de transparence de l'information, en 2003 le gouvernement a lancé un vaste mouvement de réforme et de modernisation de la fonction publique en affichant "la réforme la plus ambitieuse depuis trente années". Le secteur privé a été pris comme modèle de référence et de nouvelles méthodes de management ont étés mises en place.

Les axes principaux de cette réforme concernaient la recherche de l'excellence, l'étude des services qui pourraient être assurés directement par rapport à ceux pouvant être confiés à des tiers, l'introduction de nouvelles méthodes de management des ressources humaines concernant les fonctionnaires et les cadres dirigeants.

La carrière de l'ensemble des fonctionnaires est désormais axée sur le mérite et non plus uniquement sur l'ancienneté. De même, les fonctions de direction à responsabilité, choisi par les instances politiques, sont maintenant dépendantes d'une logique de performance et d'évaluation, leur reconduction étant conditionnée par les résultats.

La gestion par objectifs se développant, les services publics doivent communiquer leur rapport d'activité dans un souci de transparence totale. Des actions de formation professionnelles ont été largement utilisées afin de faciliter ces diverses évolutions.

Ces réformes ont étés accompagné d'une privatisation de bon nombre d'emplois, un quart environ des services publics ayant été ainsi externalisés, de même que le nombre d'organismes publics a été réduit de 40 % en 3 ans.

Evolution majeure (jugée "brutale" par les syndicats), le contrat de travail des fonctionnaires a été aligné sur celui du secteur privé. Si les fonctionnaires conservent une garantie d'emploi à vie, ils peuvent néanmoins être licenciés pour raisons disciplinaires, notamment s'ils sont mal notés deux années de suite. Le premier ministère à avoir engagé cette refonte totale est le ministère de l'agriculture qui est passé de 12 000 fonctionnaires à la fin des années 1990 à 7 000 fonctionnaires en 2007. Pour assurer ses missions, l'administration a désormais de plus en plus recours aux contrats de droit privé à durée déterminée.

En matière de Technologies de l'Information et de la Communication, le Portugal s'est efforcé de rattraper son retard. En 2005, une des mesures du plan de développement économique national est consacrée à la création d'un « Plan technologique » comportant de lourds investissements dans les domaines de l'innovation, des nouvelles technologies, de la formation et de la recherche et développement. Par ailleurs, le programme « e-U Campus virtuel » doit doter les établissements d'enseignement supérieur d'un réseau Wifi haut débit et diffuser sur Internet des contenus

pédagogiques.

Les investisseurs internationaux dans le domaine des TIC sont désormais présents au Portugal. La récente signature de protocoles d'accord avec le gouvernement national concerne la création de trois centres de développement logiciel au sein d'universités ainsi que des investissements complémentaires dans une dizaine de centres de formation existants. En 2006, le Portugal enregistrait ainsi un des plus fort taux européen de progression pour le nombre de lignes haut débit ADSL ou câble.

En 2007, la carte d'identité électronique est en phase d'expérimentation. Elle devra permettre aux portugais de communiquer avec les administrations de façon sécurisée. Grâce au programme "Simplex" de simplification administrative, de nombreux services sont désormais en ligne, comme l'action "Création d'entreprise en une heure".

La planification et la mise en œuvre de chaque phase de réforme sont confiées au "Conseil Consultatif de la Réforme" qui doit rendre compte au gouvernement des évaluations en formulant des propositions d'amélioration.

République Tchèque

Pour 10,2 millions d'habitants, la République Tchèque possède 680 000 agents publics, dont un peu plus de la moitié servent au niveau local.

Située géographiquement au centre de l'Europe, la République Tchèque bénéficie d'un bon bilan en matière économique, notamment grâce à des échanges importants avec les autres pays de l'Union européenne. Elle a ainsi pu endiguer la récession des années 1990 pour renouer au début 2000 avec une croissance positive.

A côté du tourisme, qui est un secteur important dans le domaine des services, la République Tchèque possède un secteur industriel important grâce à la présence d'importantes sociétés étrangères. Celles-ci contribuent pour une bonne moitié au chiffre d'affaires de l'industrie de transformation en permettant ainsi la diminution progressive des anciennes entreprises d'Etat. De fait, c'est grâce au développement de l'industrie électromécanique et automobile que ce pays est redevenu exportateur en 2005

Pour investir dans la recherche-développement, le gouvernement a décidé de promouvoir une dizaine de centres de recherche autour de l'université de Masaryk et de développer deux parcs de science et de technologie auprès des universités de Bohème et d'Ostrava.

En 2001, le gouvernement a entrepris de mettre en place une décentralisation basée sur 14 régions et 522 "villes" de plus de 3000 habitants sur les 6200 communes existantes. Les nouvelles régions ont désormais des compétences importantes en matière d'éducation secondaire, d'aide sociale, de santé et de transport régionaux.

Ce pays bénéficie des apports du projet européen PHARE dans lequel le sous-programme SIGMA (Soutien à l'application des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale) est initié conjointement par l'OCDE et l'Union européenne.

Le programme de « Mise en valeur des ressources humaines dans l'administration publique" vise à aider la République de Tchèque à conforter son administration en fournissant l'assistance technique et juridique dans cinq secteurs : l'allocation des ressources, la gestion de la fonction publique, les audits et les contrôles financiers, les mécanismes de coordination et de décision politiques, les stratégies de développement administratif.

Le « Code de l'éthique de l'administration publique » a été adopté en 2001 afin de responsabiliser les agents vis-à-vis du service public en direction des citoyens.

En mai 2002, une vaste réforme de la fonction publique a été mise en œuvre offrant ainsi aux fonctionnaires d'encadrement un statut juridique stable, les autres agents publics bénéficiant de contrats de droit privé. Cette loi veut permettre la mise en place d'une fonction publique stable et professionnelle, notamment à travers des procédures de recrutement rigoureuses et transparentes.

En 2003, un dispositif juridique a permis d'améliorer la situation du personnel de l'administration à travers la mise en place de nouvelles démarches de motivation et d'évaluation des performances accompagnées éventuellement de primes de rendement.

Roumanie

La Roumanie, pays de 22,3 millions d'habitants, bénéficie depuis l'année 2000 d'un taux de croissance élevé grâce à ses secteurs agricole et industriel. Fin 2004, l'Union européenne a attribué à la Roumanie le statut "d'économie de marché viable", notamment grâce à la privatisation du secteur de l'énergie.

En 1999, ce pays a élaboré un statut général des fonctionnaires et approuvé le 30 septembre 2001 la "Stratégie du gouvernement concernant l'accélération de la réforme de l'administration publique". Le gouvernement a créé le Conseil gouvernemental pour le monitoring de la réforme de l'administration publique, sous tutelle du Premier ministre.

Outre le personnel contractuel qui intervient dans le domaine de la santé, de l'éducation et des régies autonomes, cet Etat comptabilise 112 000 fonctionnaires dont 48% relèvent de l'administration centrale et 52% des mairies et préfectures.

Ce pays a bénéficiée de la mise en place du programme PHARE qui concerne plus particulièrement la réforme des administrations publiques des pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne. Dans ce programme, les principales composantes de "la bonne gouvernance" concernent les notions de fiabilité, de prévisibilité, de responsabilité, de transparence et d'orientation vers les usagers et le public. Ceci dans le cadre du développement des capacités d'organisation et des compétences techniques managériales, en corrélation avec la participation citoyenne.

Les objectifs généraux de la stratégie de l'Etat sont :

- la restructuration profonde de l'administration publique centrale et locale afin de l'adapter aux réalités de l'économie et de la société roumaine, chaque institution et chaque processus administratif devant être contrôlé par un organe indépendant,
- le renforcement au niveau central des compétences stratégiques capables de guider l'évolution de l'Etat pour lui permettre de réagir de manière efficace et au moindre coût,
- le rapprochement de l'administration du citoyen en développant le cadre de la participation de la société civile à la prise de décision,
- la décentralisation des services publics et la consolidation de l'autonomie locale administrative et financière afin d'assurer une meilleure réponse aux besoins locaux, au moindre coût et avec de meilleurs résultats,
- la professionnalisation de la fonction publique en développant une administration fiable, efficace, stable et neutre politiquement, afin de contribuer à attirer les investissements étrangers.

Créé au sein du ministère de l'administration publique, l' « Unité centrale pour la réforme » s'appui sur un réseau de "modernisateurs" placé au cœur de chaque ministères. Ceux-ci ont en charge le développement d'une nouvelle approche de l'administration en diffusant les bonnes pratiques, notamment celles du management public.

Par ailleurs, un programme de formation avancée en administration publique (PFAR) à l'attention des cadres dirigeants de l'administration roumaine s'est mis en place à travers l'Institut national d'administration (INA). Ce programme, spécifiquement tourné vers l'encadrement supérieur vise à doter l'administration roumaine d'une haute fonction publique performante afin de relever les défis de l'intégration de la Roumanie à l'Union européenne.

Royaume-Uni

Le Royaume-Uni possède 59,7 millions d'habitants pour 5,8 millions d'agents public dont 43% relèvent du niveau central et 50% du niveau local.

Le management public au Royaume –Uni a été promu par la volonté de sortir des schémas de fonctionnement traditionnel de l'Etat-providence hérité de l'après-guerre. Ici plus qu'ailleurs en Europe, les réformes profondes qui ont eu lieu ont un contenu idéologique fort, du moins dans l'affichage des dispositifs. C'est ainsi que le début des années 80 s'est traduit par la mise en place de privatisations de grande ampleur et a concerné les principales entreprises publiques à caractère industriel et commercial : British Telecom, British Gas, British Airways, British Airports Authority.

Issu du rapport de 1988 « Improving management in Government : The Next Steps » (Améliorer la gestion du gouvernement : la prochaine étape), la réforme des « Next steps » concernant la fonction publique de l'Etat avait plusieurs objectifs :

- différencier ce qui relève de la stratégie politique et de l'exécution,
- adapter la gestion des ressources humaines en fonction des missions et clientèles de chaque ministère,
- augmenter la productivité des services,
- mettre en place des évaluations et des contrôles annuels permanents,
- faire jouer la concurrence des missions d'exécution avec le secteur privé.

Chaque ministère devait ainsi identifier ce qui était totalement de son propre ressort, ce qui devait être confié à une agence et ce qui pouvait être complètement sous-traité à un prestataire privé. Cette nouvelle organisation a permis aux ministères de conserver les missions politiques directes alors que les tâches administratives et d'exécution furent dévolues à des « agences exécutives ».

Ces agences ont une autonomie négociée avec le ministère d'appartenance dans le cadre d'une convention faisant l'objet d'une évaluation tout les cinq ans. Chaque évaluation permet de faire le point sur l'opportunité de la poursuite de la mission ou de sa sous-traitance au secteur privé. En cela, la concurrence entre privé et public est permanente. Soutenues par le gouvernement, les deux plus importantes « executive agencies » (l'Employment service et la Benefits agency), qui ont fusionné en 2002 pour devenir le Jobcenter Plus Agency, se sont vu transférer 120 000 agents publics.

En 1999, le livre blanc « Modernisation de l'administration publique » a défini la volonté d'améliorer les services publics dans l'immédiat mais aussi sur le long terme à travers les grands objectifs que sont :

- la modernisation des services publics adaptés aux besoins des usagers,
- la garantie de services publics de qualité,
- la réhabilitation du service public,
- l'utilisation des Technologies de l'information et de la communication.

La finalité principale de la démarche du Royaume-Uni peut se résumer par « la recherche de la meilleure qualité du service public en direction du citoyen au meilleur coût ». Si au départ les réactions syndicales ont été violentes et très étalées dans le temps, aujourd'hui les réformes se poursuivent sans soulever trop d'oppositions internes.

La performance du personnel est constamment recherchée. Par exemple, dans le Warwickshire County Council, les évaluations permanentes des managers se réalisent à partir de plusieurs critères : disponibilité, réactivité, capacité à organiser. Cette évaluation se décline ensuite au niveau des agents selon d'autres critères : rapidité de réaction, qualité de la réponse… Ce dispositif accompagne en permanence la réflexion sur le service rendu par le trésor régional.

Depuis 1992, une charte accompagne ces nouvelles démarches : la charte du citoyen ou « Citizen's charter ». Celle-ci a pour objectif de placer le citoyen au centre des préoccupations de l'administration. L'administré-client doit avoir accès à l'information qui doit être simple et intelligible, le service public rendu à l'administré doit comporter plusieurs choix, la courtoisie et l'obligeance sont de règle. En cas de plaintes justifiées, des excuses doivent être fournies à l'usager ainsi que des explications tout en faisant en sorte que la situation soit rétablie le plus rapidement possible. Enfin le service fourni doit être « rentable » pour l'usager.

Que ce soit dans les administrations centrales ou locales, la volonté de manager différemment est la même ; il est important que le citoyen soit confiant dans son secteur public dont il possède une image plutôt bureaucratique.

En parallèle à cela, le « civil service », qui a fait l'objet de réductions d'effectifs au niveau des services centraux, a introduit de nouvelles méthodes de management issues du secteur privé. De plus, une nouvelle haute fonction publique est née. Le « New senior civil service » est composé d'environ 3800 hauts fonctionnaires et possède des passerelles importantes avec le secteur privé dont il utilise les outils managériaux : évaluation, performance, intéressement, contrat, formation au management. Comme toute haute fonction publique, celle-ci est soumise au risque de politisation.

Ces hauts fonctionnaires occupent les postes de secrétaire permanent, directeur général, directeur et directeur adjoint. Ils signent, pour une période de douze mois, un accord de performance élaboré en concertation avec leur hiérarchie. Pour un ministère, le secrétaire permanent signe l'accord de performance (Performance Partnership Agreement -PPA) avec le secrétaire du cabinet qui dirige le « Home Civil Service ».

Le dispositif d'évaluation de leur performance est géré dans le cadre d'un Accord de Service Public » (Public Service Agreement- PSA) arrêté entre le ministère compétent, le ministère des finances et les services du Premier Ministre. Les accords de performance portent sur deux aspects : la prestation qui se rattache aux objectifs de l' « Accord de Service Public », la capacité d'agir qui se rattache au programme « Compétences professionnelles pour les services gouvernementaux ». Ce dispositif d'objectifs et d'évaluation de performances se répercute ensuite le long de la chaîne hiérarchique de la haute fonction publique.

Au Royaume-Uni, on constate que les usagers sont des « clients avertis » qui exercent leurs droits et qui sont maîtres de leurs choix, l'administration perdant son monopole dans la fourniture de certains services. Dans le rapport daté de juin 2004 de l' « Office of public Service Reform » (« Putting people at the heart of public services »), il est établi que les services publics doivent être gérés à partir de la demande des usagers et qu'ils doivent pouvoir choisir en toute connaissance de cause l'opérateur du service, qu'il s'agisse de l'administration, du secteur associatif ou du secteur privé.

C’est ainsi que dans le domaine de la santé, la réforme de 2006 du National Health Service ouvre le système de santé du Royaume-Uni à la concurrence et place le patient-client en situation de choisir son établissement de santé en fonction d’indicateurs de performance rendus publics.

L’expérience des années passées montre que le « New public management » est jugée assez positivement au Royaume-Uni, même si l’on a constaté dans les collectivités locales que « les conditions de travail sont en baisse et que l’esprit maison se perd ». Dans les faits, s’il y a eu une diminution du nombre de l’ensemble des fonctionnaires jusqu’en 2002, ce nombre est désormais en légère augmentation.

Slovaquie

La Slovaquie est un pays qui compte 5,4 millions d'habitants et qui possède environ 500 000 agents publics dont un peu plus de la moitié relèvent du niveau central.

Après une période très difficile en matière économique entre 1994 et 1998, ce pays est en progression depuis le début des années 2000, et ceci malgré un taux de chômage encore élevé. Un effort de privatisation a été engagé, notamment en ce qui concerne le système gazier qui est un des plus denses d'Europe avec un taux de raccordement élevé.

Un déséquilibre économique régional a encouragé les autorités à s'engager dans un mouvement de décentralisation afin de réduire les disparités entre territoires qui à la fin des années 1990 était estimé comme allant de un à trois.

En 1996, une première réforme a institué huit régions et soixante-dix-neuf districts. Ce vaste mouvement de régionalisation était, entre autre, destiné à rationaliser l'organisation administrative locale. Cette décentralisation avait pour but de doter le pays de "collectivités territoriales supérieures" autonomes et capables d'entretenir des liens privilégiés avec l'Etat. En 2001, les régions ont été institutionnalisées et en 2003 de nouvelles compétences ont été transférées aux communes.

Face à des ressources budgétaires largement déficitaire et dans le but de mettre en place les principes d'une nouvelle gouvernance, l'Etat central a mis en place un programme d'audit pour identifier les services superflus. C'est ainsi qu'un certain nombre d'institutions redondantes, ne correspondant plus aux nouvelles orientations, ont été identifiés puis supprimés.

La planification stratégique des politiques publiques et la gestion des services publics par la performance commencent à se développer. Dans les faits, cette volonté de mettre en place de nouvelles réformes managériales est liée à un déficit de moyens.

En 2002, la Slovaquie a ratifié la convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption, la convention sur le blanchiment d'argent ainsi que la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

La Slovaquie bénéficie d'un soutient de l'Europe au travers des programmes PHARE, SOCRATES, LEONARDO, PME, SAVE, TAIEX. Un effort particulier est porté sur le développement de l'agriculture, sur la construction d'infrastructures de base, sur la libre circulation des marchandises et sur la compétitivité des entreprises. Malgré la fermeture de l'Ecole slovaque d'administration publique en 1996, l'Union Européenne a constaté récemment qu'un haut niveau avait été atteint en matière d'adoption du droit communautaire.

Slovénie

La Slovénie, pays de 2 millions d'habitants, possède environ 103 000 agents publics dont 85% relèvent du niveau central et 15% du niveau local.

Son économie est une des plus développée des pays récemment entrés dans l'Union européenne. L'Europe, qui représente plus de la moitié de ses exportations, est son premier fournisseur. Cette bonne santé économique est la résultante d'un tissu de PME très dense, d'investissements étrangers importants, d'une population active qualifiée et productive, de bonnes infrastructures et d'un environnement préservé. Dans le domaine industriel, des programmes de restructurations et de privatisations ont été mis en œuvre dans les secteurs clés de la sidérurgie et du textile.

Au cours de la période 2000-2002, l'Europe s'est investie en Slovénie dans le cadre du programme PHARE (intégration de l'acquis communautaire et cohésion économique et sociale), SAPARD (développement agricole et rural) et IPSA (environnement et transport).

Dés les années 90, la Slovénie a envisagé des réformes de sa fonction publique pour se préparer à entrer dans l'Union européenne. En 1994, l'Etat a contractualisé avec le secteur privé la réalisation d'un certain nombre de prestations de service. Une évaluation annuelle a été instituée concernant les programmes d'activité qui ont été mis en place entre les chefs d'unité administrative, leur ministre et le ministère des finances. Cette procédure a mis en évidence le besoin de formation des managers publics à l'évaluation, à la gestion financière et plus particulièrement au contrôle budgétaire.

Un processus de décentralisation a été imaginé dès 1993 et a permis à 193 communes de disposer de compétences importantes plus ou moins partagées avec l'Etat. Onze communes urbaines bénéficient de compétences particulières en matière de santé, de transport et d'enseignement. En 2001, une deuxième strate de collectivités locales a été envisagée au niveau des provinces.

En 2002, une loi sur la fonction publique a structuré la fonction publique locale. Cette nouvelle fonction publique veut être technique et professionnelle tout en étant détachée de la composante politique.

En 2004, la réforme des rémunérations des personnels du secteur public s'est basée sur des notions de transparence et de performance. Des primes sont ainsi mises en place et par ailleurs un système de promotion fondé sur l'évaluation des performances est alors institué.

Ces démarches ont permis au gouvernement d'adopter en octobre 2005 divers dispositifs renforçant la compétitivité de l'Etat dont "Une meilleure gestion dans l'administration publique".

Cette nouvelle loi sur l'administration publique a mis l'accent sur l'amélioration de l'efficacité, l'adoption de mesures d'évaluation des performances et le développement de la qualité des services à fournir à tous les citoyens.

Suède

La Suède possède 9 millions d'habitants pour environ 1,2 million d'agents public dont 17% relèvent du niveau central.

La crise financière de 1993 en Suède a amené ce pays à se pencher sérieusement sur une nouvelle politique d'administration publique en conservant cependant la spécificité du contrat social suédois qui fait que les domaines de l'éducation, de la santé et du logement restent le cœur même du secteur public. Le suédois a cependant conscience d'une certaine dégradation du service public, notamment dans l'enseignement et la santé.

Bien qu'ancrée dans une culture syndicale forte (80 % de la population est syndiquée), le conflit social est rare en Suède et les réformes du secteur public, imposées par le contexte économique, ont été assez bien acceptées. Depuis le début des années 80, l'Etat a transféré au secteur privé les monopoles qu'il conservait jusqu'alors. La poste, les télécoms et l'énergie sont passés du statut de régie à celui de société. La compagnie d'autocars Swebus, détenue à 100 % par l'Etat, a été vendue en 1996 à un groupe étranger privé.

Si les chemins de fer sont restés en partie d'Etat, leurs infrastructures sont désormais gérées par une compagnie nouvelle. Il en va de même dans le domaine de la sidérurgie, de la forêt, des chantiers navals et de nombreux autres secteurs de l'économie suédoise. Ces divers mouvements de capitaux ont fait l'objet d'un consensus généralement assez large entre les différents partis politiques.

En 1999 est créé le « Conseil national pour la qualité et le développement ». Le programme « Vesta » vise alors à gérer plus efficacement les engagements financiers de l'administration centrale par une logique objectifs / résultats en fonction des ressources disponibles.

Historiquement, les agences suédoises bénéficient d'une large autonomie garantie par la Constitution de 1809. Désormais, cette nouvelle gestion par résultats permet à l'Etat central de les contrôler dans le cadre de nouvelles politiques financières.

Le rapport de l'OCDE de 2007 signale qu'il est nécessaire que la Suède continue de développer des actions pour rendre le service public plus productif et plus efficient, notamment en renforçant la coordination entre les divers niveaux d'administration.

Conscient de cela, l'Etat a la volonté de promouvoir l'efficacité et la rentabilité de la dépense publique. Simplifications administratives, chasses aux doublons entre administrations locales et nationales, mises en concurrence des services publics avec le privé… sont désormais des démarches prioritaires dans lesquelles s'engage la Suède.

Aujourd'hui, le projet de loi sur « L'administration centrale au service des citoyens » développe des objectifs d'accessibilité au public afin d'obtenir la confiance des citoyens en améliorant les compétences, les performances et l'efficacité des services publics. De même, un effort de simplification de la réglementation est déployé depuis plusieurs années en direction des entreprises.

Dans ce contexte, le statut des fonctionnaires s'est largement dégradé dans la dernière décennie: abandon du statut spécifique, suppression des grilles hiérarchiques, flexibilité accrue et possibilité de licenciement des effectifs en surnombre.

Confrontée aux futures vagues prochaines de départ en retraite, l'Etat va être dans l'obligation de réagir rapidement en développant des conditions attractives dans les services publics suédois.

L'évolution du management public en Europe : vers une culture du résultat

Les vingt dernières années ont été marquées par des processus de mutations profondes des services publics en Europe. Ceci est dû en grande partie à plusieurs facteurs dont :

- la mondialisation des économies et la concurrence entre Etats en résultant,
- les évolutions des nouvelles technologies dans de nombreux domaines,
- l'adaptation parfois difficile des services publics face aux exigences du marché,
- les attentes des citoyens vis-à-vis de nouveaux besoins liés aux évolutions technologiques et à la conjoncture de crise.

L'Europe impose cette modernisation publique et donc la mise en place d'un nouveau management public. L'Union économique et monétaire a impliqué que des critères de convergence encadrent fortement le format des administrations publiques. Sans forcément réduire leurs effectifs, de nombreux pays ont engagé des réformes visant à améliorer la productivité de leur service public. Ceci en complétant le statut par des pratiques de bonne gestion comme l'introduction de contrats, de récompenses, de sanctions, d'évaluations…

Dans les faits, l'Europe est porteuse d'un modèle institutionnel qui s'appuie très largement sur des techniques et des outils qui permettent de distinguer ce qui relève de la stratégie et ce qui relève de l'opérationnel. Cette logique et ces démarches permettent de renforcer la démocratie en Europe et la légitimité des institutions. Le management public devient un outil précieux au service de la gouvernance européenne.

Le socle commun des fonctions publiques en Europe repose en grande partie sur les valeurs fondamentales que sont l'appartenance à des Etats de droit, la neutralité des agents publics, la non-discrimination et la distinction entre politique et administration.

Ces dernières années, certains pays se sont résolument orientés vers des démarches volontaristes visant à refondre plus ou moins complètement leur management public. D'autres s'y sont lancés de manière plus progressive, en fonction du contexte local et de la conjoncture plus ou moins propice. D'autres encore en ont fait l'affichage sans se donner réellement les moyens d'y parvenir.

Malgré les hésitations de certains, la volonté de s'engager dans une logique objectifs / résultats (planification stratégique et nouveaux outils financiers) transcendent toutes ces politiques. Cette nouvelle culture du résultat a emprunté au secteur privé des systèmes d'information et de contrôle qui ont étés largement adaptés au secteur public.

Globalement, les Etats qui ont mis en place de telle réformes se sont engagés dans trois démarches. La première vise à simplifier les procédures administratives en se préoccupant prioritairement de l'avis et de la place du citoyen–usager vis-à-vis de l'administration. La deuxième concerne la mise en place d'une logique de résultat visant la qualité du service rendu. La troisième, qui est la résultante des deux premières, concerne la rénovation des structures administratives par une meilleure gestion des ressources humaines et le développement des outils de suivi et de contrôle financier.

Directement impliqués dans ce management qu'ils sont chargés de piloter, les cadres supérieurs

sont liés à des contrats de résultats évalués régulièrement. Les récompenses ou sanctions sont parties intégrantes de leurs contrats.

Ces démarches ne sont pas sans incidences sur les organisations publiques. On y constate désormais la mise en œuvre des grands principes que sont :
- la décentralisation et la déconcentration des centres de décision,
- la mise en place d'une certaine flexibilité dans la gestion des ressources humaines,
- la mise en concurrence avec le secteur privé.

Pour obtenir des résultats significatifs, la déconcentration veut responsabiliser de manière transparente les unités de proximité et leur donner une certaine autonomie. Ceci au travers de plans stratégiques à moyen terme qui permettent de définir des objectifs clairs, en identifiant des centres de responsabilité et en prévoyant des contrats de performance. Des outils de suivi de gestion et d'évaluation sont élaborés en final.

Certains pays ont choisi d'essayer de contrôler leur secteur public par la maîtrise des effectifs. Des pays du nord de l'Europe ont ainsi fait le choix d'une fonction publique possédant des règles proches de celles du secteur privé. Mais certains pays du sud ont aussi des conditions de travail désormais régies par des conventions collectives.

La séparation entre stratégie et opérationnel est une volonté de plus en plus affirmée. Le recours à des agences d'exécution devient courant, ces agences ayant une large autonomie et un fonctionnement proche du secteur privé. Mais elles ont aussi des comptes à rendre aux gouvernements locaux et à leurs dirigeants.

Derrière ces diverses logiques, c'est la mise en concurrence des acteurs publics avec d'autres acteurs (publics ou privés) qui est désormais possible. En final, l'utilisation par les services publics de l'argent public doit permettre de rendre des comptes aux populations de manière complètement transparente. Dans les faits, l'évaluation de ces politiques de modernisation est cependant encore loin d'être une réalité. Ceci tant en ce qui concerne l'évaluation des politiques publiques que l'évaluation des pratiques professionnelles. Mais le mouvement est enclenché et, face aux enjeux à venir, nul ne saurait faire marche arrière aujourd'hui.

Enfin, il faut bien reconnaître que la mise en place d'un nouveau management public renvoi à une réflexion globale sur le partage du pouvoir. Décentraliser pour rendre plus autonome amène à des transferts de compétences plus ou moins bien vécus. Pour être efficaces, ces réformes doivent faire l'objet d'une concertation et d'un dialogue réel. Au risque qu'elles ne se trouvent confrontées à des blocages plus ou moins visibles dans le temps pour ne finir par être que des réformettes… limitées à de l'affichage.

ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

Accard Philippe, Assens Christophe, « La construction d'un réseau : l'Union européenne », Réseau des Enseignants Chercheurs en MAnagement Public (RECEMAP), 2007.

Amiel M, Bonnet F, Jacobs J, "Management de l'administration", De Boeck université, Bruxelles, 1998.

Ambrois Pascale, "Comment évaluer les actions publiques en intégrant les citoyens au pilotage de l'évaluation ?", Institut international des sciences administratives, Bruxelles, 1998.

Auby Jean-François "Management public : introduction générale", Sirey, 1996, Paris. Bartoli Annie, "Le management dans les organisations publiques", Dunod, Paris, 1997. Bauby Pierre, « L'Europe des services publics : entre libéralisation, modernisation, régulation, évaluation », Politiques et management public, mars 2000.

Bauby Pierre, « Services publics : des modèles nationaux à une conception européenne », Politiques et management public, septembre 1997.

Bayeux Patrick, Dupuis Jérôme, "Les politiques publiques sportives : de l'élaboration à l'évaluation", CNFPT, Paris, 1996.

Benito-Peregrina Alberto, "Funcionarios, una especia en vias de extincion ?", Razon y fe, Madrid, 1996.

Bernard Bruhnes consultants "La modernisation du service public dans cinq pays d'Europe occidentale", Rapport ANACT et Direction générale de l'administration publique, Paris, 1992.

Bodiguel Jean-Luc, "Le fonctionnaire détrôné ?", Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1991.

Bodiguel Jean-Luc, "Les fonctions publiques dans l'Europe des douze", LGDJ, Paris, 1994.

Bogason Peter, "Changes in the scandinavian model : from bureaucratic command to interorganizational negotiation", Public administration, Londres, 1998.

Braibant Guy, "Existe-t-il un système européen de fonction publique ?", Revue française d'administration publique, Paris, 1993.

Brans M., De Visscher C. & Vancoppenolle D., « Administrative Reform in Belgium : Maintenance or Modernization ? », West European Politics, 2006, Vol. 29, nr 4, pp. 979-998.

Budaus D, "Public management, konzepte und verfahren zur modernisierung öffentlicher verwaltungen", Sigma, Berlin, 1994.

Bundeskanzleramt, "L'administration publique en Autriche", Bundeskanzleramt, Vienne, 1992.

Camuffo Arnaldo, "Organizzazione e risorse umane per la nuova pubblica amministrazione", Lavoro

e diritto, Rome, 1995.

Carles Joseph, “Management stratégique et renouveau du projet politique”, La lettre du cadre territorial, Voiron, France, 1998.

Charreaux Gérard, “L’entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace ?”, Revue française de gestion, Paris, 1997.

Claisse Alain, Meininger Marie-Christine, “Fonctions publiques en Europe”, Montchrestien, Paris, 1994.

Collière Philippe, “Fonction publique d’Etat Italienne : structure, recrutement, formation”, Ambassade de France en Italie, Rome, 1991.

Commissariat général du plan, “L’Etat dans tous ses projets : un bilan des projets de service dans l’administration”, La documentation française, Paris, 1994.

Coxall Bill, “Contemporary British politics”, Mac Millan, Londres, 1994.

D’Orta Carlo, “Italie : la modernisation de la fonction publique”, Revue française d’administration publique, Paris, 1990.

De Visscher C., « Le coup dans l’eau de Copernic : réforme de la haute fonction publique, nouvelle gestion publique et particratie en Belgique », Politiques et management public, 2005, Vol. 23, n° 4, pp. 33-51.

De Visscher C., le Bussy G. & Eymeri J.M., La relation entre l’autorité politique et la haute administration. Mise en perspective de la situation au niveau fédéral en Belgique, Academia Press, Série Modernisation de l’Administration, Gent, 2004.

DEXIA, « Le personnel des collectivités locales dans les quinze pays de l’Union européenne », Dexia, décembre 2001.

DEXIA CNFPT, « Les fonctions publiques locales dans les 25 pays de l’Union européenne », DEXIA CNFPT, 2007.

Dressayre Philippe, Garbownik Nathalie, “Pour un management stratégique des collectivités locales”, Pouvoirs locaux, Paris, 1995.

Dunleavy P, “Democraty, bureaucracy and public choice”, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1991.

Ecole Normale d’Administration, “Les fonctions publiques de l’Europe des douze”, Revue française d’administration publique, Paris, 1990.

Ford Margaret, “Better service at better value: evaluation of possible management models for new structures in local authorities in England and Wales”, Institut international des sciences administratives, Bruxelles, 1998.

Gabriele Mariana, “L’expérience du bureau pour l’évaluation des investissements publics dans l’administration italienne”, Institut international des sciences administratives, Bruxelles, 1993.

Garandeau Eric, “L’organisation administrative au Portugal”, ENA, Strasbourg, 1996. Gazette des communes, des départements, des régions, « Les nouveaux visages du management public », supplément de juin 2007.

Gibert Patrick, Thoenig Jean-Claude, “La gestion publique : entre l’apprentissage et l’amnésie”, Politiques et management public, Paris, 1992.

Gouvernement fédéral (Belgique), « Vers une modernisation des administrations publiques », rapport « Structure de l’organisation et gestion du personnel », 2000.

Hermel Laurent, Romagni Patrick, “Le marketing public : une introduction au marketing des administrations et des organisations publiques”, Economica, Paris, 1990.

Huron David, “Le management public local”, LGDJ, Paris, 1998.

Huteau Serge, « Le management public territorial », Editions du Papyrus, Montreuil, 2007. Institut de la gestion publique et du développement économique, « Performance, l’ère des RH », Etudes Gestions Publiques, 2005.

Institut international d’administration publique, “Les fonctions publiques locales, comparaisons européennes : Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie”, IIAP, Paris, 1992.

Institut international d’administration publique, “Les administrations en Europe : d’une modernisation à l’autre”, IIAP, Paris, 1996.

Institut international des sciences administratives, “La haute fonction publique en Belgique et dans les pays industrialisés”, IISA, Bruxelles, 1988.

Instituto nacional de administracion publica, “Sobre la renovacion del sistema de mérito y la institucionalizacion de una funcion directiva publica en Espana”, INAP, Madrid, 1995.

Isidoro Cécile, “L’organisation administrative de l’Allemagne”, ENA, Strasbourg, 1998. Jacob Olivier, “L’organisation administrative en Irlande”, ENA, Strasbourg, 1996.

Keraudren Philippe, « La réforme managérialiste du civil service britannique depuis 1979 », Revue française d’administration publique, Paris, 1993.

Keraudren Philippe, “Les modernisations de l’Etat et le Thatchérisme : penser et faire l’Etat en Grande-Bretagne de Gladstone à Thatcher”, Institut européen d’administration publique, Bruxelles, 1994.

Kovar R, Simon D, “Service public et droit communautaire”, La documentation française, Paris, 1996.

Laufer Romain, Burlaud Alain, “Management public : gestion et légitimité”, Dalloz, Paris, 1980.

Lamarzelle Denys, “Le management territorial”, Les éditions du Papyrus, Montreuil, 1997. Lamarzelle Denys, “Stratégie et démocratie territoriale”, Les éditions du Papyrus, Montreuil, 2001.

Lamarzelle Denys, « La face cachée de la territoriale », Editions du Papyrus, Montreuil, 2006. Le Duff Robert, Papillon Jean-Claude, “Gestion publique ”, Vuibert gestion, Paris, 1988.

Le Duff Robert, “Rapport sur l’état de l’art en management public”, Annales du management, Economica, Paris, 1992.

Martineau Régis, « La légitimité du management public : l’apport de la lecture d’Adam Smith », Réseau des Enseignants Chercheurs en MAnagement public (RECEMAP), 2007. Mathieu Sylvain, “L’organisation administrative de la Norvège”, ENA, 1998.

Ministère de l’équipement (France), « Un service public pour les européens ? », La documentation Française, 1997.

Ministère de l’intérieur (France), “Etude d’administration comparée en Europe : Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni, Benelux”, Ministère de l’intérieur, 1992.

Ministère de l’intérieur (Finlande), “La réforme de l’administration préfectorale, régionale et de l’Etat en Finlande”, Ministère de l’intérieur, Helsinki, 1998.

Ministère de l’intérieur (Pays-Bas), “Action plan for a senior public service in the Netherlands”, Ministère de l’intérieur, La Hague, 1996.

Neyens Pierre, “Luxembourg, modernisation des moyens et valorisation du personnel”, Revue française d’administration publique, Paris, 1990.

Obregon Isidre, “Direccio estrategica i gestio dels recursos humans a les administracions publiques catalanes”, Escola d’administracio de Catalunya, Barcelone, 1994.

OCDE, “Analyse comparative, évaluation et gestion stratégique dans le secteur public” PUMA, Paris, 1997.

OCDE, “Gérer la modernisation : principaux points de la réforme publique au Portugal”, OCDE, Paris, 1999.

OCDE, « Evolution de la gestion publique en Finlande », 2000. OCDE, « Evolution de la gestion publique en Suède », 2000. OCDE, « Réforme de la gestion publique au Danemark », 2000. OCDE, « Etude économique en Espagne », 2001.

OCDE, « Etude économique de la Grèce », 2002.

OCDE, « La modernisation du secteur public : la route à suivre », 2005.

ONU, “Approches et principes directeurs pour le suivi, la mesure et l’évaluation de la performance dans les programmes du secteur public”, Conférence de l’Organisation des nations unies, New York, 1998.

ONU / INTOSAI, « La valeur et l’avantage du contrôle des finances publiques dans un contexte mondialisé », Acte du colloque de Vienne, mars 2007.

Organisation de coopération et de développement économique, “Analyse comparative, évaluation et gestion stratégique dans le secteur public”, OCDE, Paris, 1997.

Profiroiu Marius, « La modernisation de l’administration publique, un argument d’attractivité pour les investisseurs étrangers », Sénat, Paris, octobre 2002.

Pyros A. “Fonction publique et politique (Grèce) ”, Revue Française d’administration publique, Paris, 1989.

Queck Robert, Van der Mensbrugghe François, “Réglementation des missions de service public, contrat de gestion et service universel”, Institut international des sciences administratives, Bruxelles, 1994.

Romagnoli Umberto, “Vincende delle dirigenza amministrativa”, Lavore e diritto, Rome, 1988.

Rouban Luc, “La modernisation de l’administration en Europe”, Revue française d’administration publique, Paris, 1995.

Savary Gilles, « L’Europe vas t’elle démanteler les services publics ? », l’Aube, 2005.

Santo Viriato-Manuel, Verrier Pierre-Eric, “Le management public”, Presses universitaires de France, Paris, 1993.

Seidlmeier Heinrich, Knauf Jürgen, “New public management in der kommunalen verwaltung”, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, 1997.

Sénat (France), « La réforme de l’Etat à l’étranger », 31 mai 2001.

SIGMA, “Promouvoir l’efficacité et le professionnalisme dans la fonction publique”, OCDE, Paris, 1997.

Sören Hoggroth, Kai Kronvall, Curt Riberdahl, “Swedish local government: traditions and reforms”, The Swedish institute, Stockholm, 1993.

Spanou Calliope, “A la recherche du temps perdu : la modernisation de l’administration en Grèce”, Revue française d’administration publique, Paris, 1995.

Stevens Anne, “Royaume-Uni : les agences d’exécution et leur impact sur le civil service”, Revue française d’administration publique, Paris, 1990.

Talbot C, “Developing public managers in the UK”, International journal of public sector management, Londres, 1993.

Trosa Sylvie, “Moderniser l’administration : comment font les autres ? ”, Les éditions d’organisation, Paris 1995.

Ziller Jacques, “ Administrations comparées : les systèmes politico-administratifs de l’Europe des douze ”, Montchrestien, Paris, 1993.

DOCUMENTS EUROPA

2000 à 2003

ABBRUCIATI-ONNEE, « Le nouveau management public et la réforme de l'administration britannique ».

BAUBY Pierre, « Mutations de l'action publique, entre européanisation et relocalisation ». BAUBY Pierre, « De l'usager au consommateur, le citoyen moteur de la qualité ». BURNHAM June, « Modernisation et qualité : le bilan des politiques conduites au Royaume-Uni ».

BURNHAM June, « Le bilan des réformes de modernisation des administrations publiques au Royaume-Uni ».

CANDELA-CASTILLO José, « Gouvernance européenne ».

DAURMONT Odile, « Modernisation et qualité : le bilan des politiques conduites en Belgique ».

GABORIAU Simone, « Qualité et service public en Europe ». KYVELOU Stella, « La recomposition des territoires en Grèce ».

KYVELOU Stella, « Modernisation et qualité : le bilan des politiques conduites en Grèce ».

POULET Nadine, « Le concept de qualité : les acceptions, le contexte, les caractéristiques et les indicateurs de la qualité ».

RUANO José Manuel, « Le bilan des réformes de modernisation des administrations publiques en Espagne ».

RUANO José Manuel, « Qualité et fonction publique en Europe ». SENIMON Michel, « Le nouveau management public ».

TERRACCIANO Genarro, « Le bilan des réformes de modernisation des administrations publiques en Italie ».

THEDIECK Franz, « Le bilan des réformes de modernisation des administrations publiques en Allemagne ».

VERMEULEN Philippe, « Le bilan des réformes de modernisation des administrations publiques en Belgique ».

2004 à 2007

BAUBY Pierre, «20 ans après l'Acte Unique européen : où en est l'ouverture ? ».

BETTONI Giuseppe, BONOTTE Christophe, BURNHAM June, PAULIAT Hélène, SENIMON Michel, « Les maisons de services publics ou guichets multi - services », Europa / Datar.

BOTEV Yordan, « La République de Bulgarie : l'organisation administrative du territoire et la politique régionale ».

De VISSCHER Christian, "Modernisation de la gestion de l'Administration fédérale en Belgique".

HENNINGSEN Monika, « Historique de la modernisation et du service public en Allemagne ».

KYVELOU Stella, « Le programme d'établissement des Centres au service du citoyen en Grèce ».

KYVELOU Stella, VALATSOU Giola, « Modernisation de l'administration publique en Grèce : Le programme de réforme administrative Politeia ».

LAMARZELLE Denys, « Le management public en Europe : dirigeants publics et qualité de la décision ».

MOLEDA-ZDZIECH Malgorzata, « Historique de la modernisation des services publics et de l'administration publique en Pologne ».

PRADIER Christophe, « Contribution de droit comparé sur les modalités d'exercice de la démocratie locale en Europe ».

RUANO José Manuel, « Historique de la modernisation du service public en Espagne ».

ORGANISMES COMPETENTS EN MANAGEMENT PUBLIC

(Liste non exhaustive)

CELSIG : Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général http://www.celsig.org/

CNE : Comité national d'évaluation (scientifique, professionnel et culturel)
43 rue de la procession
75015 Paris, France.

Deutsche Städtetag
Lindenallee 13-17
D 50968 Köln, Allemagne. www.staedtetag.de

ESADE : Escuela superior de administraciòn de empresas
Avda. Pedralbes, 60-62,
08034 Barcelona, Espagne. www.esade.es/

Euro-Insitut
Villa Rehfus, Rehfusplatz 11
Postfach 1945 D-77694 Kehl, Allemagne. www.fh-kehl.de/

GEAP : Groupe européen d'administration publique
Rue Defacqz, 1, Bte 11
B-1000 Bruxelles, Belgique. http://www.iiasiisa.be/geap/fgacc.htm

GRALE : Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
9 rue Malher
75181 Paris cédex 04, France. grale@univ-paris1.fr

IEAP Institut européen d'administration publique http://www.eipa.nl/

IIAP-ENA : Institut international d'administration publique
2 avenus de l'Observatoire
75006 Paris, France. www.iiap.fr

IIAS : Institut international des sciences administratives
Rue Defacqz, 1, Bte 11
B-1000 Bruxelles, Belgique. iias@iiasiias.be

INLOVOG : Institute of local government studies
University of Birmingham, B 15 2 TT United Kingdom. www.about.bham.ac.uk/

IPAC : Institute of public administration of Canada
1075 rue Bay
Toronto, Ontario M5S 2B1, Canada. ntl@ipaciapc.ca

ISAP : Istituto per la scienza dell' amministrazione publica
Piazza Castello 3
20121 Milano, Italie.

KGSt : Kommunale Gemeinschaftstelle
Lindenallee 13-17
D 50968 Köln, Allemagne. www.kgst.de/

LIPAM : Liverpool institute of public administration and management
2 Abercromby square
The university of Liverpool Liverpool L 69 7 WY United Kingdom.
www.liv.ac.uk/lipam/contact.htm

NISPAcee http://www.nispa.sk/_portal/homepage.php

OCDE , Service gestion publique
2 rue André-Pascal
75775 Paris cédex 16, France. pum.contact@oecd.org

RECEMAP : Réseau d'échanges entre enseignants-chercheurs en management public www.unice.fr/recemap/

SIGMA : Support for improvement in governance and management in central and eastern european countries
2, rue André-Pascal
75775 Paris cédex 16, France. sigma.contact@oecd.org http://www.sigmaweb.org/

SFE : Société française de l'évaluation
29 promenade Michel Simon
93160 Noisy le Grand, France. sfe.asso.fr

SITES OFFICIELS

Allemagne : Bundesregierung
http://www.bundesregierung.de/
Allemagne : das Deutschland-Portal
http://www.deutschland.de/fr/

Allemagne : portail du CIDAL
http://www.amb-allemagne.fr/ambassade/portail/politique/index.html
Autriche : www.help.gv.at
http://www.help.gv.at/

Belgique : Belgium federal government on line
http://www.belgium.be/eportal/application?languageRedirected=yes
Bulgarie : site du gouvernement
http://www.government.bg/English/

Chypre : gouvernement
http://www.moi.gov.cy/moi/pio/pio.nsf/index_en/index_en?opendocument

Danemark: 1er ministre
http://www.stm.dk/Index/mainstart.asp?o=2&n=3&s=2&str=stor

Danemark : Danmark.dk
http://www.danmark.dk/

Espagne : Ministerio de administraciones publicas
http://www.map.es/

Espagne : portail de l'administration publique
http://www.060.es/index-ides-idweb.jsp

Estonie : gouvernement
http://www.valitsus.ee/?lang=en

Finlande : Virtual Finland
http://virtual.finland.fi/

France :
www.service-public.fr
www.fonction-publique.gouv.fr

Grande-Bretagne : Civil service
http://www.civilservice.gov.uk/

Grande-Bretagne : Documentation officielle
http://www.official-documents.co.uk

Grande-Bretagne : site officiel du gouvernement
http://www.direct.gov.uk/Homepage/fs/en

Grèce : Hellenic Republic - the Prime minister's office
http://www.primeminister.gr/gr/

Hongrie : Premier ministre
http://www.meh.hu

Irlande : Gouvernement d'Irlande
http://www.irlgov.ie/

Italie : Gouvernement italien
http://www.palazzochigi.it/

Portail italien à destination du citoyen
http://www.italia.gov.it/servlet/ContentServer?channel=HTTP&pagename=e- Italia/HomeHttp

Lettonie : Présidence de la République
http://www.president.lv/index.php?pid=410

Lituanie : gouvernement
http://www.lrvk.lt/main_en.php

Luxembourg : Portail de l'administration luxembourgeoise
http://www.etat.lu

Pays-Bas : Overheid.nl
http://www.overheid.nl/

Pays-Bas: Gouvernement
http://www.regering.nl/index.jsp

Pologne : The official website of Poland
http://www.poland.pl/

Portugal : Infocid
http://www.portaldocidadao.pt/PORTAL/pt

Portugal : Visite o governo
http://www.portugal.gov.pt

Roumanie : Site officiel du gouvernement
http://www.gov.ro/franceza/

Slovaquie : gouvernement
http://www.government.gov.sk/english/

Slovénie : portail de l'administration
http://www.sigov.si/

Suède : Regeringskansliet
http://www.regeringen.se

Suède : SverigeDirekt
http://www.sverige.se/