MANAGEMENT PUBLIC ET MODERNISATION DES SERVICES PUBLICS

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

Depuis une vingtaine 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 « **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 États 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 partie « Europe et management public » 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 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.

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.

Pour autant, 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 conduisent désormais les États 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 donc 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) ont une incidence notable sur les nouvelles formes de management des services publics.

Désormais, l'usager se trouve placé au centre des préoccupations par sa demande de services de qualité 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 engendrent 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. Concrètement, donner un contenu précis à ces mots n'est pas une tâche aisée, l'origine du mot management restant encore très floue.

Pour certains, cette origine 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 ». 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 souvent, de pilotage parfois, de suivi financier, etc.

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. A partir de l'observation du passé, les décisions stratégiques, 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'outil de production. 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 conçue comme le management du pouvoir politique et des politiques publiques (mais qui est loin de faire l'unanimité dans les pays de l'UE), et une conception plus consensuelle qui considère que le management public est « le management des services publics ». Cette conception, certes plutôt tournée vers l'intérieur de l'organisation, 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. Le responsable opérationnel d'un secteur devient garant de l'efficacité de son unité administrative, ceci en rapport avec des objectifs liés aux politiques publiques décidées par les décideurs politiques. Dans de nombreux pays, cette logique forte de responsabilisation accompagne le pilotage de l'action publique.

* * * * *

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, le contrôle de gestion, l'optimisation de 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 fréquemment autour de contrats de service dans certains « centres de responsabilités ». 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.

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.

L'optimisation de 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. Dans les faits, bon nombre de ces outils, qui venaient du secteur privé, furent transposés avec plus ou moins de réussite dans le public : management participatif, plan formation, bilan sociaux, intéressement, évaluation du personnel, etc. But ultime de cette optimisation, la « Gestion prévisionnelles des emplois et des compétences » doit permettre d'anticiper les évolutions futures dans un domaine aussi stratégique.

Dans le même temps, les contrats de performance se sont nettement développés dans les administrations. Ces contrats 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 définis le plus souvent entre le niveau politique et le directeur général, ceci afin de cadrer les différentes priorités de l'organisme public concerné. Le directeur général décline ensuite ceux-ci au niveau de son personnel de direction, les objectifs opérationnels étant ainsi déterminés et les critères d'évaluation fixés. Ceci dans une logique de responsabilisation des agents grâce à une certaine autonomie de fonctionnement.

De plus en plus directement impliqués dans le management qu'ils sont chargés de piloter, les cadres supérieurs sont évalués régulièrement, les récompenses ou sanctions étant parties intégrantes de leurs contrats.

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. Mais si la recherche de la qualité est mobilisatrice, l'atteinte d'un niveau satisfaisant n'est pas immédiat. La sensibilisation doit souvent être maintenue pendant des périodes de transition qui sont parfois très longues.

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 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 de la distribution de 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 dirigeant 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

Depuis plusieurs années, la pratique de l'évaluation s'est répandue et professionnalisée dans l'ensemble des États membres sous l'impulsion des décideurs politiques. 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 ces évaluations portent sur des politiques publiques mises en œuvre au niveau national, elles portent aussi sur le niveau régional et local. Réalisées pour répondre à des besoins d'ordre réglementaire, 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 au développement de 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 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. Éléments 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 représentative.

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 de l'agent public 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 agents. 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 de tels acteurs dans un environnement « d'automates aveugles » (Bodiguel, 1996). L'encadrement, en préparant la décision politique, devient co-producteur de la décision publique. Désormais la préparation de la décision fait partie de la décision.

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.

UN MANAGEMENT FEDERATEUR

Entre fonction publique « d'emploi » et fonction publique « de carrière », l'avenir du management public est lié à la volonté de chaque État. Il est un fait cependant que 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 État, il ne serait cependant pas envisageable de chercher à atteindre un modèle unique de management public européen. Dans les faits, les méthodes engagées sont loin d'être identiques d'un pays à l'autre et les priorités divergent parfois fortement. 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 quels que soient les écarts existant entre les États, 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 États 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 vis-à-vis du citoyen et de l'entreprise. Si ce programme de « l'Etat activateur » ne concerne alors que le niveau fédéral, il s'est décliné 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'État.

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, améliorer la satisfaction du citoyen - usager. En parallèle à cela, une loi-

cadre de 1997 a réformé partiellement le statut des fonctionnaires. Ses dispositions sont restées cependant relativement peu mises en œuvre.

Une enquête, réalisée en 2000, a mis en évidence le fait que la population souhaitait que les agents publics soient rémunérés en fonction de la qualité des prestations réalisées. Cette enquête a permis au gouvernement de mener à bien les réformes en matière de management public. Le « Neues SteuerungsModell-NSM », version allemande du « New Public Management », commence à devenir alors 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. Ces mesures visaient en priorité une efficacité accrue de l'administration pour réduire les 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 (concernant les employés et ouvriers de l'administration) introduit certaines réformes en matière de relation au travail : le TVöD (Tarifvertrag öffentlichen Dienstes) veut alors permettre de mieux prendre en compte la performance.

On constate à cette époque que les services publics allemands sont en forte mutation sous les effets conjugués de la réunification, des réformes de 1997 et de 2005, et de la volonté de réduction des effectifs. Cela dit, ces évolutions se réalisent cependant sans conflits majeurs et la mise en œuvre du NSM commence à se concrétiser.

Le premier janvier 2007, la « Loi sur la rémunération des fonctionnaires » confirme le système de rémunération lié à la performance dans la fonction publique, en complément de la promotion qui reste toujours un moyen important de motivation des agents. Cette loi introduit les dispositifs de mesure des résultats, ainsi que des bonus pour résultats exceptionnels et des primes de performance pour les résultats confirmés sur une période de 3 mois à un an. Elle promeut aussi des primes destinées à compenser des charges de travail exceptionnelles permettant de dédommager les agents qui assurent des responsabilités supplémentaires sur des périodes allant de 7 mois à 5 ans.

Enfin, des candidats aux postes « de direction à temps limité » peuvent être nommés à l'essai sur deux ans, et licenciés le cas échéant. En ce qui concerne les Länder, la possibilité d'occuper des postes de directeurs de manière temporaire a été créée, deux périodes de carrière de moins de dix ans ayant été prévues.

Pour privilégier les investissements, en 2011 l'Allemagne initie une « loi d'accélération des Partenariat Public/Privé ». Une structure d'assistance aux organismes publics et de promotion des PPP, « ÖPP Deutschland AG », regroupe alors des consultants du secteur privé et des fonctionnaires, en associant les instances nationales (dont le ministère des finances), des Länder, des communes et des entreprises. Fin 2011, cet État bénéficiait de 180 projets de PPP.

Cette même année, le pays qui a mis en place la « règle d'or » et le « frein à l'endettement » (Schuldenbremse), franchit une étape importante : ensemble pour la première fois, les cinq nouveaux Länder et la ville de Berlin ont clos leur exercice budgétaire avec une situation

excédentaire dans le but de rembourser majoritairement la dette.

En 2013, suite à d'importantes manifestations, les agents publics allemands obtiennent le dégel de leur salaire avec une hausse de 5,6% étalée sur deux années.

AUTRICHE

L'Autriche possède 8,1 millions d'habitants pour 450 000 agents publics dont 30 % 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 ses effectifs pour diminuer 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, ceci en s'appuyant sur une nouvelle répartition des tâches entre l'État fédéral et les Länder.

Si la réforme du secteur public est alors une des grandes priorités du gouvernement, elle s'est concrétisée aussi à travers diverses privatisations. L'État s'est ainsi séparé de nombreuses activités comme la monnaie, les chemins de fer, la poste et télécommunication, des musées, des zoos, des théâtres…

Pour accompagner le réforme de l'administration, l'État a 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. Dès 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.

Entre 2000 et 2005, l'encadrement des politiques publiques « par objectifs » est lancé. Les services publics autrichiens (ainsi que les ministères et les agences) définissent alors leurs propres missions. Le travail et la réflexion collective se développant, la prise de décision se veut désormais beaucoup plus participative et n'incombe plus seulement au sommet de la hiérarchie. Dans un tel contexte, les technologies de l'information et de la communication jouent un rôle important et sont utilisées intensivement.

En 2005, confrontée à son obligation d'améliorer la situation de ses finances publiques, l'Autriche met en œuvre un processus d'assainissement drastique de son secteur public en réduisant les coûts tout en visant cependant l'amélioration de la qualité. Cette même année, la réforme des retraites entrée en vigueur le premier janvier, mobilise l'ensemble des agents publics.

En 2007, compte tenu d'un contexte particulièrement tendu et évolutif, la Cour des comptes d'Autriche a souhaitée développer un nouveau système d'indicateurs de performance basé sur la valeur et l'utilité des activités.

Des réformes se concentrent alors sur les réductions des coûts des administrations, et notamment du personnel. Elles concernent aussi des restructurations entre les divers niveaux d'administrations entre l'État fédéral et les Länder, en faisant toujours appel à l'externalisation des services vers le secteur privé. L'amélioration de la qualité est de plus en plus une priorité à travers la mise en place de guichets uniques de services dans les districts.

Fin 2013, le programme d'austérité autrichien (réductions dans l'enseignement et dans les infrastructures) provoque le mécontentement d'une grande partie de la population, et notamment des fonctionnaires. A la suite des grandes manifestations de décembre, le gouvernement décide en janvier 2014 de dégeler leurs salaires en les relevant de 1,9 %.

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 État fédéral. Cette évolution a amené par la suite d'importantes modifications en matière d'administration et de management public en concernant 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'État, chargé auprès du Premier ministre, de la Modernisation et de l'Informatisation des services publics pour voir s'esquisser une

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.

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 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'État – 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 300 000 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,

[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.

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.

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 perdurent après Copernic comme le « Balanced Scorecard », l'autoévaluation devenus les « cercles de développement », « l'allocation de compétences » qui permet de favoriser une évolution de rémunération.

Entre 2000 et 2006, l'administration belge semble être devenue plus attractive, notamment grâce aux efforts de modernisation et de management. 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 ».

De 2007 à 2011, le ministère de la fonction publique adopte une planification stratégique qui porte sur 3 axes prioritaires :

- le citoyen doit être considéré comme un client,

- les agents publics doivent être responsables, efficaces et concentrés sur leurs objectifs et leurs résultats,
- l'administration publique doit être un employeur innovant, attractif et dynamique.

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 soutien des institutions internationales pour réaliser ses réformes structurelles, comme ce fut le cas par exemple pour mettre en place certaines privatisations.

Sur les 111 000 agents publics, 83 % dépendent du niveau central, à peine 1 % du niveau régional et environ 16 % du niveau local (communes et mairies).

Le personnel de l'administration est peu stable 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 de moyens de contrôle des conflits d'intérêts et le développement des pratiques de résistance à la corruption.

La position géographique de la Bulgarie aux portes de l'Europe engage alors les autorités à restructurer le système policier et judiciaire. Ceci notamment par la professionnalisation de la police des frontières, l'amélioration des compétences d'enquête criminelle, l'élaboration de nouveaux codes de procédure pénale, la formation et le recrutement des magistrats et des auxiliaires de justice.

Durant la période de 2007 à 2013, la Bulgarie développe un programme opérationnel sur la « capacité administrative » (Operational Administrative Capacity), afin de se rapprocher des normes européennes. Cofinancé par l'État et le Fonds social européen, ce programme doit fournir un environnement favorable à la croissance économique, tout en renforçant les performances et la transparence de l'administration et des organes judiciaires.

Les trois axes majeurs en sont :
- la bonne gouvernance en permettant d'assurer la transparence du système administratif et en renforçant l'efficacité de l'administration,
- la modernisation de la gestion des ressources humaines,
- l'amélioration de la qualité des services rendus aux usagers, notamment à travers le développement de l'administration électronique.

Disposant d'une assistance technique et de moyens de mise en œuvre, l'OPAC s'attache à développer :
- des Partenariats Public/Privé pour des projets d'infrastructures,

- des groupes de travail avec les associations locales pour contribuer à la définition des politiques publiques,
- des accords de coopération avec les universités pour associer les jeunes à ces démarches.

Malgré la crise économique (et grâce aux fonds structurels), des grands projets d'investissement ont été lancé tels que la construction d'autoroutes, de voies routières et de liaisons ferroviaires. Le niveau relativement bas de la dette publique et le déficit budgétaire limité garantissent dans le même temps une certaine stabilité des finances publiques bulgare.

Dans ses recommandations adressées en juin 2014 au titre du programme national des réformes et du programme de convergence, la Commission européenne encourage le gouvernement à continuer les réformes de l'administration publique bulgare. Ceci plus particulièrement par la réduction des formalités administratives, la simplification des procédures d'insolvabilité et l'amélioration du système des marchés publics.

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,
- 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.

Chypre possède environ 59400 agents publics dont environ 90 % dépendent de l'administration centrale, 6 % des entreprises publiques et 3 % des administrations locales. Désirant assurer une culture commune à ces agents, le gouvernement a confié l'ensemble des formations publiques à "l'Academy of public servants".

Chypre a adopté des mesures de moralisation de la fonction publique 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 dans les transactions commerciales internationales.

Un service a été constitué à la suite de la promulgation de la loi concernant « l'audit interne » de 2003. Sous la responsabilité d'aucun ministère, ce service indépendant est dirigé par un commissaire général rattaché directement au conseil des ministres, et ceci 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,
- de signaler les améliorations à apporter,
- de vérifier que leurs applications sont conformes à la législation,
- de s'assurer que les procédures sont suivies,
- de contrôler que les moyens sont utilisés de manière efficiente et efficace.

En 2004, un « Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques » (CAF) est mis en place dans certaines administrations pilotes. Dans une logique de recherche de qualité totale, il s'agit d'aider l'administration à être « plus efficace et plus efficiente ».

En 2005, tous les départements du ministère de l'intérieur qui offrent des services aux citoyens ont signé une « Charte des citoyens » avec la volonté d'améliorer leur 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.

En 2008 sont implantés sur l'ensemble du territoire cinq « centres de services aux citoyens » (one-stop-shop), pour améliorer localement la réponse aux usagers. Ils dispensent quasi immédiatement des informations et des services relevant de six administrations différentes.

Chypre entre en récession en 2009, son économie est alors confrontée à une crise majeure.

Cet État bénéficie en mars 2013 d'un plan de sauvetage international assorti de conditions rigoureuses, dont la privatisation des principaux services publics.

Mis en place par le président de la Commission européenne, le « Groupe d'appui pour Chypre » a alors pour mission de coordonner l'assistance technique dont Chypre a besoin pour mettre en œuvre les réformes prévues dans le cadre du programme d'ajustement économique, pour atténuer les conséquences sociales de la crise économique et pour diversifier son économie.

Chypre s'engage à réformer son administration fiscale pour améliorer ses capacités de perception des impôts et intensifier la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale. Une vaste réforme à long terme est notamment prévue, qui doit aboutir à la création d'une administration fiscale nationale intégrée.

La pleine intégration de la direction générale des impôts et des services de la TVA constituera une étape décisive en vue de la réforme plus générale de l'administration publique, à laquelle les autorités se sont engagées dans le but d'améliorer le fonctionnement et le rapport coût-efficacité du secteur public.

Le Parlement chypriote adopte en juin 2014 une loi sur la privatisation des principaux services publics, ouvrant la voie au versement d'une nouvelle tranche d'un prêt international de 10 milliards d'euros. Cette loi garantie que les termes des contrats des salariés des compagnies de l'électricité (EAC), des télécoms (CYTA) et de l'Autorité des Ports seront conservés après la privatisation de ces trois entreprises.

CROATIE

La Croatie possède 4,4 millions d'habitants, sa capitale Zagreb en concentrant avec son agglomération 1,2 million. Le secteur public emploi environ 400 000 agents qui relèvent de l'État central et des collectivités locales.

La fonction publique est « de carrière », avec recrutement par concours. L'ensemble des règles applicables aux fonctionnaires exerçant dans les services de l'État sont définies par la « loi sur la fonction publique du premier janvier 2006 ».

L'organisation territoriale comprend des collectivités régionales (21 zupanija) et des collectivités territoriales ou municipalités (423 communes et 123 villes). La capitale constitue à elle seule une zupanija.

Les communes comptent au maximum 30 000 habitants et comprennent des « localités ». Le statut de « ville » est attribué aux chefs-lieux des zupanija et aux agglomérations de plus de 10 000 habitants.

Membre du Conseil de l'Europe, la Croatie est signataire depuis 1997 de la « Charte européenne de l'autonomie locale ».

Comme de nombreux États, la Croatie est confrontée à la crise économique mondiale de 2008. Le parlement croate décide alors de réduire les dépenses publiques en baissant d'environ 6% les salaires des agents.

Concernant ce pays, le programme de l'Union européenne et de l'OCDE « SIGMA » met en évidence en 2010 plusieurs points particuliers :

- les efforts tendant à renforcer les capacités administratives de la fonction publique croate, qui auraient dû prendre la forme d'un accroissement des effectifs, sont difficiles à fournir dans un contexte de fortes contraintes budgétaires,
- la Croatie est marquée par des liens étroits entre le pouvoir politique et le pouvoir économique, les élites passant aisément de l'un à l'autre lorsqu'elles ne sont pas présentes dans les deux,
- les capacités administratives tardant à se mettre en place, la privatisation engendre plus de problèmes qu'elle n'en résout,
- le pouvoir judiciaire doit faire partie intégrante de la réforme de la fonction publique pour lui donner plus de force dans l'application des lois,
- la professionnalisation de la fonction publique passe par une politique de traitements incitatifs pour permettre de retenir les meilleurs.

Le rapport conclut que ces réformes devraient se trouver étayées une fois l'adhésion acquise.

En 2011, la Fondation Friedrich Ebert présente une étude portant sur « l'amélioration des services publics croates ». Les recommandations portent sur :

- l'efficacité pour réprimer la corruption administrative,
- la mise en place d'un système d'évaluation et de rémunération à la performance pour les agents publics,
- la dépolitisation du secteur public,
- la clarification des compétences entre l'État et les collectivités.

Dans le cadre de son adhésion à l'Union européenne, qui est devenue effective le premier juillet 2013, la Croatie initie le programme « Open Government Partnership » visant à intégrer la société civile dans les projets de réforme de l'administration. Un plan d'actions est cosigné par les diverses parties et porte notamment sur :

- les modifications des règles,
- les procédures de gouvernance,
- l'accès à l'information.

Pour financer son déficit public, le gouvernement se lance alors dans un vaste programme de privatisation qui concerne un grand nombre d'entreprises publiques ainsi que les autoroutes et l'aérodrome de Zagreb.

Désireuse de conserver ses élites, la Croatie se tourne vers l'avenir en contribuant activement au programme cadre de recherche et développement (PCRD) financé par les fonds structurels européens.

DANEMARK

Le Danemark possède 5,4 millions d'habitants pour 837 000 emplois public, dont 21 % dépendent de l'État central.

Historiquement très attaché au modèle de l'État - providence et à la « société de solidarité », le Danemark est confronté au vieillissement de sa population, aux nouvelles exigences économiques des États 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 pour autant les missions des fonctionnaires relèvent de plus en plus d'une vision managériale. Les agents ont des contrats face à des résultats à fournir avec une rémunération liée à leur performance.

A cette époque, des contrats de 3 ans sont passés entre les ministères et les organes administratifs qui leurs sont rattachés, dans les limites d'un cadre financier précis et d'objectifs fixés par des décisions publiques. Les directeurs de ces structures rendent des comptes régulièrement, leur rémunération étant liée aux résultats atteints. La qualité est prioritairement recherchée ainsi que l'assouplissement de la réglementation.

Un prix de la qualité du secteur public est symboliquement créé, 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.

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 alors de faire économiser 50 millions d'euros par an aux entreprises et 120 millions d'euros à l'administration.

Les usagers sont aussi concernés par ces évolutions, la déclaration des revenus étant désormais

réalisée électroniquement. De même que chaque danois peut désormais consulter son dossier médical en passant par un portail spécialisé.

En 2007, soucieux de continuer à moderniser le secteur public, le gouvernement reconnaît comme prioritaire les axes principaux que sont :

- 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.

Il met en place une « réforme qualité » au sein des services publics dont les objectifs sont:

- la satisfaction des usagers,
- l'attractivité des emplois du secteur public,
- le renforcement des comtés et des communes,
- la simplification des procédures administratives.

Le « Plan de Réforme Structurelle » de cette même année veut renforcer la démocratie en proposant au citoyen de s'engager et de s'impliquer dans la prise de décision.

En 2009, sous l'impulsion de la Cours des comptes danoise, de nouvelles réformes institutionnelles sont mises en œuvre. Si les ministères conservent une autonomie significative dans la mise en œuvre des politiques, leur coordination est renforcée par le biais de comités gouvernementaux et de principes directeurs à l'attention des fonctionnaires.

Avec la définition d'objectifs, l'obligation de rendre des comptes s'accroît et l'attention accordée aux politiques et à leurs résultats est soutenue, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration. Un programme de dé-bureaucratisation, concerne en parallèle la réglementation au sein de l'administration.

Historiquement, les agents publics danois ont toujours revendiqué explicitement leur engagement professionnel et personnel en matière de déontologie. En 2012, certains ministères communiquent sur l'ensemble des valeurs suivantes :

- orientations sur les résultats,
- professionnalisme et travail d'équipe,
- engagement et confiance.

ESPAGNE

L'Espagne possède 42,3 millions d'habitants pour environ 2,4 millions d'agents publics, dont 17 % relèvent du niveau central.

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 était plutôt mal perçu. Ce sondage a démontré un décalage entre l'action des dirigeants publics (politiques et administratifs) et les attentes des citoyens.

La complexité du modèle de service public espagnol à cette époque ne favorisait cependant pas l'introduction de réformes administratives, car nombre d'activités avaient tendance à se privatiser

en entraînant parfois une certaine confusion dans la gestion des services publics.

Le « Livre blanc pour l'administration des services publics » est une des réponses que cet État a initié à cette période. 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 intéressés aux résultats obtenus.

La direction participative par objectifs y était 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 » impacte alors 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 poursuit ses réformes par plusieurs actions :

- « la régulation des registres et des notifications électroniques » visant à simplifier la relation avec les citoyens tout en supprimant progressivement les documents papier,
- le développement du « guichet unique » qui doit 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 184 000 agents.

En 2006, le ministre de la fonction publique signe 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 ». En créant le premier statut du personnel tout en renforçant ainsi la professionnalisation des fonctionnaires, il vise l'amélioration du service public rendu aux usagers. En fonction d'objectifs, les modalités d'avancement, de promotion et de prime de performance font partie intégrante du texte.

Créée par la loi de janvier 2007, l' « Agencia estatal de la évaluation de las politica publicas y de la calidad de los servicios » (Agence d'Etat de l'évaluation des politiques publiques et de la qualité du service public) a en charge les politiques publiques mises en œuvre au niveau national. Dans le cas de l'évaluation d'une politique régionale ou locale, un contrat est prévu entre l'agence et la communauté concernée.

A partir de 2008, et grâce au nouveau statut rénové de la fonction publique, un nouveau corps professionnel est inséré entre la direction politique et l'encadrement supérieur. Les modalités d'évaluation de leur performance en sont définies juridiquement.

Impacté par la crise économique, l'Espagne qui a bénéficié d'une aide de l'Union européenne et du FMI à hauteur de 41 milliard d'euros est amenée à réduire son déficit public.

En 2012, une commission de réforme de l'administration publique est créée : la CORA.

En juin 2013, un rapport présente 217 mesures pour rationaliser la fonction publique et en améliorer l'efficacité. Les recommandations majeures concernent :

- la rationalisation des achats publics,

- la suppression de postes,
- la vente d'immeubles appartenant à l'administration,
- le renforcement de l'administration électronique,
- la suppression d'agences faisant double emploi.

Pour accompagner cette réforme administrative, une loi sur la transparence (Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno) a été adoptée le 10 décembre 2013.

Dans la pratique, la préoccupation des dirigeants espagnols concerne la coordination entre le niveau central de l'État et le niveau local correspondant aux communautés autonomes. La réforme de l'administration publique devra ainsi trouver le moyen de s'articuler avec la « Loi pour la rationalisation et la soutenabilité de l'administration locale » (« Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local »), votée par le Parlement le 27 décembre 2013.

Cette loi prévoit, notamment, une clarification des compétences respectives des diverses collectivités locales (transfert des compétences de santé et d'éducation des municipalités vers les communautés autonomes), le renforcement des contrôles budgétaires et un « ajustement » des effectifs dans le but de réduire les coûts.

En mars 2014, le Premier ministre espagnol annonce que « la réforme est sur la bonne voie car elle a permis d'économiser 7,5 milliards d'euros ».

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 État de 1,4 million d'habitants, 130000 agents publics se répartissent entre l'État (39 %) et les collectivités territoriales (61 %).

Malgré cet handicap, ce pays a 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 sont régis par un statut spécifique. Une grande partie des agents publics ont des « entretiens de performance » réguliers qui aboutissent sur une proposition (ou non) d'augmentation de salaire.

A cette époque, 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.

Face à un certain déficit en matière de formation, le pays fait largement appel aux fonds structurels européens qui s'orientent entre autre sur le soutien au développement des capacités administratives

des administrations publiques.

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

Cette même année, l'Estonie met en place des programmes de formation visant les hauts fonctionnaires en se concentrant sur :

- le développement des compétences,
- la déclinaison des finalités stratégiques en objectifs opérationnels,
- la démarche d'innovation,
- l'établissement de réseaux de coopération.

En 2006 est 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.

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

En juin 2007, le « Plan National Stratégique » définit comme une des priorités nationale le développement de la « capacité administrative » et prévoit de développer la planification dans le secteur public. Un système de gestion par résultats accompagne cette démarche afin d'accroître l'efficacité de l'administration. Par ailleurs, des accords de coopération avec la société civile sont encouragés.

Le développement du numérique continue à accompagner cette évolution, ce domaine de pointe pouvant profiter gratuitement quasi partout aux citoyens qui accèdent aux services publics en ligne. L'invention « Skype » est la plus célèbre des réalisations estoniennes.

Au début de la crise économique de 2008, le gouvernement décide que le secteur public doit contribuer à l'effort national. Les salaires des fonctionnaires sont alors baissés de 10 à 15 %.

A partir de 2011, l'Estonie retrouve le chemin de la croissance et ses finances publiques sont jugées « saines » par l'Union européenne.

En 2012, un partenariat est signé entre l'Estonie et le Royaume-Uni visant à développer une collaboration sur l'E-Gouvernement. Largement développé, ce partenariat permet aux agents publics de partager leurs connaissances en conception, en architecture et en système de sécurité pour développer de nouvelles compétences.

FINLANDE

Pays de 5,2 millions d'habitants, la Finlande possède 656000 agents publics dont 23 % dépendent de l'État central.

Dès 1986, elle a créé un « Comité de décentralisation administrative » qui voulait rationaliser le

fonctionnement de l'État 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, 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.

De 2003 à 2006, le programme e-Finlande s'est structuré autour 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.

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-développement. L'International institute for management developpement (IMD) l'a classé de même première en matière de performance de l'administration publique.

En 2008-2009, la Finlande subit de plein fouet la crise qui provoque l'effondrement de son commerce international. Pour autant, tout en continuant à préserver son modèle social, le gouvernement s'engage dans des réformes lourdes de son administration publique.

En 2010, les ministères de la santé et des transports réduisent le nombre d'agences sur lesquelles ils exercent leur tutelle en les fusionnant. Par ailleurs, le nombre de municipalités passe de 432 à 342.

En 2011, un portail internet unique de tous les services publics de l'État et des communes est opérationnel pour l'ensemble des citoyens finlandais.

En 2013, un programme de réformes structurelles est adopté avec comme priorités :
- le rééquilibrage des finances publiques
- le renforcement de l'efficacité des services publics,
- la réforme des retraites.

FRANCE

La France possède 65 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 (et de même révocables) par le Gouvernement, on estime que les « fonctionnaires d'autorité » issus des grands corps administratifs de l'Etat et des grands corps techniques avoisinent 25 000. 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 » (RGPP). Cette nouvelle démarche consiste à passer au crible les dépenses de l'État 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 ? La grande finalité est de diminuer la dépense

publique en augmentant la qualité et l'efficacité de l'action publique.

En 2008, le rapport de Jean-Louis Silicani de 2008 « Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique » pose les bases d'orientations stratégiques autour d'une fonction publique de métiers (en nombre resserrés) et non pas de corps pour en améliorer le pilotage.

Ce rapport propose notamment :
- la professionnalisation des modes de recrutement,
- le remplacement de la notation par une évaluation,
- la reconfiguration du régime de rémunération liée au grade et à l'emploi,
- l'amélioration du déroulement de carrière des agents publics.

Bénéficiant d'un portage politique fort, les propositions de réforme des équipes d'audit sont 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 est chargé de mettre en œuvre ensuite ces réformes dans son ministère.

Au total, entre 2008 et 2012, 503 mesures ont été validées telles que la réalisation de guichets uniques interministériels, la réorganisation de la carte judiciaire et du réseau des douanes, le regroupement des forces de la police nationale et de la gendarmerie nationale, etc.

Le nombre de corps de l'État est passé de 700 à 373, et la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux a entraîné la baisse d'environ 7 % des effectifs. Au final, d'après les autorités de l'époque, la RGPP aurait permis une économie de 15 milliards d'euros entre 2008 et 2012.

En 2012, le nouveau gouvernement met fin à la RGPP et créé la « Modernisation de l'action publique » (MAP) basée sur l'évaluation de toutes les politiques publiques, la simplification des démarches administratives et la promotion de la transparence de l'action publique par un effort concernant « l'open data ».

En octobre 2013, dans son rapport à l'attention du premier ministre, Bernard Pêcheur (Président de section au Conseil d'État) appelle à des changements de stratégie de la fonction publique et des services publics pour :
- donner du sens à la fonction publique,
- assurer la confiance des citoyens dans les agents publics,
- améliorer la gouvernance de la fonction publique,
- poursuivre la rénovation du cadre commun de gestion des trois versants de la fonction publique,
- développer les responsabilités et mieux gérer les ressources humaines,
- définir un cadre salarial plus motivant dans la durée,
- assurer des parcours professionnels de qualité.

En matière de « contrats de partenariat », plus couramment appelés « partenariats public-privé », la France se place comme un des premiers opérateurs européens avec une quinzaine de milliards investis depuis une dizaine d'années dans ces PPP.

La France est classée en 2014 au 4e rang mondial du classement « E-Gouvernement » de l'ONU et au 1e rang européen.

GRECE

La Grèce possède 10,6 millions d'habitants pour 426 000 agents publics, dont 83 % relèvent du niveau central.

L'État 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'État ».

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 Hellène a pu participer à l'Union économique et monétaire dès le premier janvier 2001. Pour cela, l'État 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, facilite alors la 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 impliqué l'administration centrale et les collectivités locales, a concerné 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 grecque est moins flexible que celle de bon nombre d'autres États 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.

En 2007, un programme de réforme de l'administration publique est mis en place pour améliorer le fonctionnement des services publics. Quatre axes sont définis :

- mise en place de politiques publiques de qualité par le biais de la modernisation du cadre réglementaire en réformant les structures et les procédures administratives,
- amélioration de la gestion des ressources humaines dans l'administration,
- renforcement des politiques publiques de lutte contre les inégalités hommes/femmes,
- aide et soutien technique.

La crise de 2009 amène la Grèce à faire des choix drastiques compte tenu du déficit public et de la dette de l'État. En se tournant vers l'Union européenne, le gouvernement annonce un plan d'austérité sans précédent :

- fonction publique : gel et réduction des salaires, abolition des 13e et 14e mois, suppression de 150000 postes avant 2015 avec remplacement d'un fonctionnaire sur cinq départs,
- retraites : amputation des pensions de 7 %, recul de l'âge de départ de 60 à 67 ans,
- protection sociale : suppression des allocations pour les chômeurs de longue durée, les salariés à faible revenus, les paysans,
- fiscalité : hausse de la TVA de 13 à 23 %,
- création d'un impôt de solidarité de 1 à 4 % en fonction des revenus et d'un impôt supplémentaire pour les fonctionnaires,
- ventes de terrains et d'immeubles publics,
- privatisation de services publics de transport et réseaux.

En 2011, 2012 et 2013, l'Union européenne et le FMI ont injecté 240 milliards d'euros de prêts dans le budget national Grec pour maintenir le pays dans la zone euro.

En 2014, l'économie grecque semble retrouver des marges de manœuvre positives autours notamment de taux d'intérêt plus faibles et d'une défiance moindre vis-à-vis des investisseurs

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, a 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 promouvoir une fonction publique "neutre et impartiale aux compétences professionnelles modernes". Cette même année, le gouvernement a engagé un processus de modernisation du secteur public à 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 a le mieux intégré l'acquis juridique communautaire parmi les États candidats. La question des capacités administratives des services publics se pose néanmoins dans de nombreux secteurs concernant la sécurité. La formation des services publics est un moyen sur lequel l'État veut s'appuyer pour améliorer ses capacités administratives et judiciaires.

Une des plus importante réforme 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.

Depuis 2006, les hauts fonctionnaires doivent suivre des formations spécialisées, sous peine de sanctions disciplinaires.

Par ailleurs, une réforme des institutions est mise en œuvre dont les objectifs sont :
- le développement de la taille des agences,
- la réduction du nombre d'organes décisionnels,
- la suppression des services faisant « doublons »,
- la fusion des services exerçant des activités complémentaires,
- le renouvellement des techniques de management,
- le développement de la qualité des services rendus.

En 2007, des modifications aux lois statutaires sont opérées :
- les conditions de recrutement des agents sont désormais encadrées de façon stricte,
- l'évaluation des performances est généralisée,
- les primes de l'ensemble des agents sont désormais fonction de leurs résultats.

La crise économique et financière n'épargne pas la Hongrie en 2008. Ce pays bénéficie alors d'un plan d'aide de 20 milliards d'euros du FMI, de l'Union européenne et de la Banque mondiale.

Le 31 août 2012, le gouvernement fait adopter son « Programme de développement de l'administration publique pour le sauvetage de la nation et au service du public ». La simplification des procédures et la réduction de la charge administrative font partie des priorités gouvernementales.

En matière d'organisation, le gouvernement veut ainsi réduire de 50 % le nombre d'entités administratives, tout en fournissant un meilleur service à l'usager. Les compétences éducation et santé sont transférées aux districts et 300 point d'accueil inter-administrations sont implantés sur l'ensemble du pays.

Pour améliorer l'image de marque des fonctionnaires dans la population, le statut de l'agent public est rénové, incluant un système d'évaluation et un volume obligatoire de formation continue. Un vaste plan de formation des agents publics est de même mis en œuvre sur l'éthique et la relation à l'usager. Une université nationale du service public est créée, ainsi qu'une instance unifiée de

représentation des personnels.

La situation économique de la Hongrie, encore fragile en 2012, s'est amélioré en 2013 grâce à une croissance meilleure que prévue. La loi sur les collectivités territoriales, entrée en vigueur en janvier 2013, doit générer des économies par la diminution du nombre de structures administratives locales et par le regroupement de compétences.

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.

La "loi sur l'accès à l'information" permet alors 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, la réglementation "Ethics in Public Office Act" établi des directives sur l'éthique que doivent suivre les politiques 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" veut 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'état 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 de même initié visant à fournir un service en ligne concernant les marchés publics en direction des entreprises.

L'Irlande est 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 permet la réaffectation d'un certain nombre de fonctionnaires à des tâches de contrôle et d'enquête.

Le gouvernement irlandais décide en 2008 de créer le groupe de travail « Task force to develop an action plan for the public service » afin de mettre en place les recommandations du rapport de l'OCDE « Towards an integrated Public Service » pour :

- continuer à accroître la qualité des services rendus en créant un lien entre la planification et l'offre de services publics,
- favoriser la mobilité des agents et créer une haute fonction publique,
- augmenter la mobilité et la flexibilité du personnel,
- accentuer la valorisation de la performance en créant des outils de mesure,
- intégrer une culture de l'évaluation,
- faire évoluer le contrôle des moyens vers une attente précise des résultats,
- renforcer la relation entre analyse et prise de décision,
- privilégier les réponses aux besoins des citoyens,
- poursuivre le programme d'administration électronique.

L'Irlande est confrontée gravement à la crise de 2008.

En 2010, le gouvernement doit faire appel à un plan de sauvegarde de 85 milliards d'euros du FMI, de la Banque Mondiale et de l'Union européenne.

Des mesures drastiques dans la fonction publique sont alors mises en œuvre :

- baisse des salaires jusqu'à 20 %,
- suppression de 25000 postes,
- gel des embauches,
- coupe budgétaires de 10 milliards d'euros pour les 4 années à venir,
- réduction des pensions des retraités de 10 %,
- passage du temps de travail de 35h à 37,5h.

En 2012, le gouvernement engage la réforme territoriale « Putting people first » en proposant de faire passer le nombre de « local authorities » de 114 à 31, en supprimant 80 communes et en fusionnant des agglomérations. Le nombre d'élus locaux est réduit de 40 %.

En 2013, les perspectives macroéconomiques s'améliorent : la croissance repart, le chômage baisse, le déficit des comptes publics a été divisé par 4 depuis 2010, le marché immobilier se stabilise.

L'Irlande doit cependant faire face à un problème d'émigration, car 300 000 personnes sont parties à l'étranger durant les 4 dernières années dont de nombreux jeunes diplômés.

Pour l'OCDE, l'Irlande doit continuer à renforcer les capacités institutionnelles (compétences et

changement de culture) au sein de l'administration publique pour appuyer la modernisation et la stabilité de son économie.

ITALIE

L'Italie possède 57,9 millions d'habitants pour 3,4 millions agents publics dont 54 % relèvent du niveau central.

L'État 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.

Une réflexion sur les missions fondamentales de l'État amène alors l'Italie à 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 ont fait ainsi l'objet d'une privatisation rapide engagée dès 1993.

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.

Trois types de gestion restent prédominants :
- l'État 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'État 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'État 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 vise une meilleure efficience et une plus grande efficacité. 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'Économie 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.

A partir de 2008, le programme « Mettiamoci la faccia » permet aux usagers d'exprimer leur avis en temps réel dans plus de 2500 guichets. Par ailleurs, la délivrance de services publics par des acteurs de distribution privés est mise en place par le développement de « réseaux amis » (reti amice) : postes, banques…

En 2009, la réforme « Brunetta » s'est donnée pour finalité d'améliorer la productivité de l'administration et de réduire les déficits publics, tout en améliorant la qualité des rapports entre administrations et administrés. Plusieurs grands axes y sont tracés :

- le renforcement du rôle des dirigeants,
- la limitation des domaines de négociation collective,
- l'introduction de la gestion par la performance,
- la rémunération au mérite,
- la création de dispositifs d'évaluation en y associant les usagers.

La réduction de 300 000 postes est envisagée dans les 4 années suivantes.

En 2010, le ministère de la fonction publique annonce que le taux d'absentéisme a chuté de 35 %, que le taux de satisfaction des usagers s'est amélioré graduellement au cours du temps et que les « réseaux amis » impliquent 60000 guichets opérationnels et concernent de plus en plus de prestations.

En 2012, le gouvernement met fin à la réforme « Brunetta ». Des négociations collectives avec les organisations syndicales sont alors remises en place.

En 2013, un décret prévoit l'intégration d'une partie des agents contractuels précaires dans la fonction publique, notamment ceux employés dans l'éducation. Par ailleurs, une « Agence pour la cohésion territoriale » est créé dans le but de rationaliser et de coordonner la mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire.

En 2014, en faisant voter par le parlement la suppression de 107 provinces, le gouvernement veut limiter le « mille-feuilles administratif italien » en supprimant 3700 postes de conseillers provinciaux.

LETTONIE

La Lettonie est un pays qui compte 2,3 millions d'habitants, dont 740 000 habitent 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.

Au début des années 2000, ce pays bénéficie d'atouts économiques non négligeables : trois ports importants, une politique monétaire efficace, une inflation maîtrisée et un secteur bancaire restructuré. En outre, les privatisations s'y réalisent à un rythme accéléré et les investissements étrangers s'accroissent. Ces divers éléments permettent alors des taux de croissance de 6 %.

La Lettonie compte environ 200 000 emplois publics dont 80 % relèvent du niveau central.

En 2001, la « Loi portant organisation de l'administration publique » a développé 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 s'engage dans des réformes importantes en promouvant la "Nouvelle ère". Cela se concrétise, 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 sont alors adoptées, ainsi qu'un plan de réforme territoriale administrative.

Face à des capacités administratives encore limitées, le gouvernement engage de même 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.

En décembre 2005, une loi mettant en place un système de rémunération unifié pour l'ensemble des agents publics de l'État est adoptée pour remplacer les 21 lois et règlements précédents. Des échelons de salaires sont désormais attachés à des conditions de missions et fonctions, une réévaluation étant prévue chaque année.

Une volonté de management par la performance est affirmée et un système de gestion du personnel par les compétences s'est mis en place dès 2006 pour le recrutement, la formation et la rémunération des agents. Les « contrats de direction » jouent alors un rôle important pour la répartition des primes de performance pour une grande majorité des agents publics, tout en permettant aussi d'évaluer les cadres supérieurs.

La crise économique affecte durement le pays en 2008-2009. Si le rythme de mise en œuvre des réformes est resté soutenu, les efforts budgétaires portent principalement sur la réduction du train de vie de l'État.

Après ces années de récession, avec un taux de croissance de 5,5%, l'économie lettone affiche en 2011 un des meilleurs résultats de la zone euro. Ainsi la procédure de déficit excessif, lancée par la commission européenne au plus fort de la crise, a été retirée en juin 2013.

La Chancellerie d'État, responsable de l'élaboration des directives de réforme (en coopération avec l'école lettone d'administration publique), poursuit son programme en ayant l'ambition d'établir une agence gouvernementale des ressources humaines. Elle assure par ailleurs le rôle d'organe principal chargé de la préparation et de la coordination des programmes de formation.

LITUANIE

La Lituanie est 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 États baltes entretien des relations étroites avec les deux autres 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'État à travers des compétences propres, des compétences partagées et des compétences déléguées.

La Lituanie a bénéficié du programme européen PHARE. En 2001, ce programme 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.

A cette époque, si l'Union européenne reconnaissait que la Lituanie avait "une économie de marché viable", elle lui recommandait cependant d'accélérer ses réformes structurelles. Ceci compte tenu de ses avancées "modérées" dans l'application des lois sur l'administration publique et de ses capacités administratives et judiciaires limitées.

La fonction publique lituanienne s'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.

Le rapport de l'OCDE de 2008 concernant les réformes des fonctions publiques en Europe signale que « la Lituanie possède une structure particulièrement stable et fiable en termes de gestion de la fonction publique par la collaboration étroite du département de la fonction publique avec le département pour la réforme de l'administration publique du ministère de l'intérieur. Le département de la fonction publique s'est vu récemment confié le pouvoir de développer et de rédiger de nouvelles initiatives de réforme de la fonction publique. »

En 2009, la Lituanie a vécu une des plus fortes récessions (15 %) de l'Union européenne.

Il s'en est suivi des mesure d'austérité sans précédent qui touche l'administration par :

- la baisse de 5 à 40 % des salaires des fonctionnaires,
- les licenciements nombreux (20 % au sein du seul ministère de l'économie),
- la baisse des pensions de 5 %.

Des priorités ont été fixées pour 2010 dans le but de « créer un système d'administration publique transparent orienté en faveur des citoyens et d'investir dans la mise en place des technologies de l'information ».

Dans le même temps, la « stratégie de développement pour l'administration publique » prévoit l'évaluation de la performance des agents publics à travers :

- l'analyse des résultats en fonction de critères d'évaluation,
- le degré de performance atteint : excellent, bon, satisfaisant, insatisfaisant,
- des propositions concernant la formation.

Cette même année 2010, une réforme structurelle territoriale supprime 10 comtés.

En juillet 2013, le Parlement lance une consultation nationale sur « les droits des personnes physiques à l'accès aux services de l'administration » afin d'améliorer la qualité de l'administration et en réduire les charges.

En 2014, Vilnius est la première ville au monde à avoir lancé un « baromètre du bonheur de ses habitants » qui envoient, avec leurs téléphones mobiles, des smileys. Le résultat s'affiche chaque heure sur internet.

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 se développe dans le domaine de la logistique et dans la recherche et le développement, notamment dans les secteurs des biotechnologies et des TIC.

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'État 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 grande 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 *e*Luxembourg, *e*Gouvernement et *e*Communes 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 entre administrations 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.

En 2006, afin de susciter l'intérêt des administrations au management par la qualité et de promouvoir l'autoévaluation, cinq axes de travail sont développés :

- des actions de communications et de sensibilisation,
- des actions de coordination et de pilotage,
- la mise en place d'outils de développement des compétences en matière de management par la qualité,
- une cartographie des bonnes pratiques réalisées,
- la définition d'un cadre de transfert des bonnes pratiques.

En 2009, le programme de modernisation de la fonction publique du gouvernement prévoit pour la période 2009-2014 :

- l'introduction de la gestion par objectifs,
- la réforme du statut du fonctionnaire,
- la révision des carrières,
- la révision des rémunérations de début de carrière.

Cette même année, le programme du Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative propose aux administrations d'exprimer leur engagement quant à la qualité des services que l'usager est en droit d'attendre du service public.

En 2010, un accord salarial entre le gouvernement et le plus gros syndicat d'agents publics (Confédération générale de la fonction publique) est acté en ce qui concerne les réformes en matière statutaire et salariale.

En 2012, l'Institut national d'administration publique se porte candidate pour la réalisation de la charte d'accueil. L'INAP s'appuie sur une enquête de satisfaction auprès des bénéficiaires et sur une autoévaluation des agents publics.

En mars 2013, le ministre délégué à la fonction publique et à la réforme administrative valide la « Charte d'accueil et de service » qui place le citoyen-usager au centre des préoccupations, objectif prioritaire de la réforme administrative.

Un nouvel accord entre la CGFP et le ministre de la fonction publique et de la réforme administrative est signé en mars 2014.

Il porte notamment sur :

- l'allègement du système d'appréciation,
- la suppression de l'obligation de présenter un rapport d'expérience professionnelle à la fin de sa carrière,
- la fin de l'obligation de mobilité en dehors de son administration pour un stagiaire,
- la revalorisation d'indemnités de stage.

MALTE

Malte possède 400 000 habitants auprès de qui servent 46 000 agents publics. Ceux-ci se répartissent dans les services centraux (70 %) ainsi que dans 3 régions et 68 communes. Il existe également plusieurs entreprises publiques et institutions para étatiques.

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 de recrutement, les candidats sont choisis par concours ou par entretien.

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. Car cet État 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 accroître 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.

Malte a été relativement épargnée par la crise financière internationale de 2008, comparé aux autres États membres de la Zone euro. Dépourvue de ressources naturelles, ce pays a retrouvé le chemin de la croissance économique à partir de son tourisme, de son industrie et de sa flotte commerciale qui est la cinquième du monde. Dans ce 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.

Durant toutes ces périodes de vigilance, la position de gouvernement maltais a été de ne pas recourir à des mesures de trop grande austérité. Néanmoins, des réformes ont été entreprises en 2011 qui concernent notamment la fonction publique par :

- la réduction graduelle de l'emploi en ne remplaçant qu'un agent sur deux, l'objectif étant d'aboutir au final à une réduction de 50 % des effectifs,
- la remise à plat de la politique salariale et des augmentations prévues dans les conventions collectives,
- l'augmentation de l'âge de départ en retraite en passant de 61 ans à 65 ans,
- le gel des salaires depuis.

En 2013, Malte continue de s'afficher comme une plateforme financière européenne recherchée grâce à son statut privilégié qui lui permet de disposer d'une fiscalité avantageuse, sans être pour autant un paradis fiscal.

PAYS-BAS

Les trois collèges de l'État 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'État 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, 835 000 agents publics sont répartis dans les divers niveaux d'administration dont 75 % au niveau central.

Compte tenu de l'importance vitale pour ce pays de la gestion foncière, des organismes de droit public fonctionnant comme des agences furent créés 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 tend 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'appuie en permanence sur le Comité consultatif d'évaluation des charges administratives (Adviescollege toetsing administrative lasten) dans un but de simplification.

En 2003, le projet « Pour une autre administration » (Andere overheid) promeut 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.

Historiquement, la réforme de l'État aux Pays-Bas repose sur des programmes stratégiques pluriannuels de moyen terme faisant l'objet de consensus politiques.

Alors que la crise économique de 2008 touche de plein fouet le pays, une réforme « VRD 2007/2011 » prévoit de réduire les effectifs au sein des administrations centrales.

Intitulée « Amélioration de l'État central », cette réforme vise à supprimer 12 800 postes en réalisant ainsi plus de 600 millions d'euros d'économie sur les années suivantes.

Ce plan d'action doit être accompagné d'une revalorisation des salaires et d'une aide à la reconversion des agents. Pour autant, les licenciements ne sont pas forcés, la réduction d'effectifs se réalisant en ne remplaçant pas les départs en retraite et en accompagnant les départs volontaires.

Mesuré en 2011, l'impact de cette réforme a été certain mais cependant limité car ne tenant pas compte des créations de postes toujours nécessaires face à la demande de service public. Toutefois, les effectifs publics se sont stabilisés et l'administration centrale des Pays-Bas s'est renforcée en s'unifiant et en devenant prestataire pour les autres administrations locales.

Par ailleurs, si le volet « simplification administrative des entreprises » ne semble pas avoir eu les résultats escomptés, le recours accru à l'administration électronique a permis efficacement de simplifier les démarches du citoyen-usager, tout en générant des économies budgétaires pour l'administration. La diminution des coûts de gestion liés à ces procédures a été estimé à -35 %.

Ce pays est sorti récemment de la procédure de déficit excessif sous laquelle il avait été placé par la Commission européenne, cette embellie résultant en bonne partie de recettes publiques plus importantes que prévues.

Les Pays-Bas sont classés en 2014 au 5e rang mondial du classement « E-Gouvernement » de l'ONU et au 2e rang européen.

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 États 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 européens 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 emploie 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. Ces agents servent dans 16 régions (voïvodies-wojewodztwo), 373 départements (powiat) et dans 2489 communes (gmina).

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 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.

En 2008, une réforme redéfinissant le rôle de la fonction publique est adoptée par le Conseil des ministres.

Visant à mettre en place des nouveaux mécanismes de gestion des ressources humaines, cette réforme a pour objectifs :
- de rendre conforme à la Constitution les réglementations actuelles,
- de mettre en place une structure chargée spécifiquement de la fonction publique,
- de construire un système cohérent de gestion des ressources humaines,
- d'inclure les postes de direction dans la fonction publique,
- de recruter les hauts-fonctionnaires par concours ou par la promotion interne,
- d'uniformiser les systèmes de rémunération en prenant en compte l'évaluation et la performance des agents.

Selon le rapport SIGMA/OCDE/Union européenne de 2009, la fonction publique polonaise doit encore se perfectionner et se réformer concernant :
- la garantie de l'impartialité politique de l'ensemble du personnel et des hauts fonctionnaires,

- le système de gestion des ressources humaines en ce qui concerne le recrutement, l'avancement et la rémunération,
- la mobilité et notamment la possibilité d'embauche de ressortissants d'autres États membres,
- le professionnalisme, la créativité et la responsabilité des agents publics.

En 2010, un projet de « Stratégie anti-corruption » érige des règles visant à prévenir les conflits d'intérêt des fonctionnaires par deux mesures :

- interdiction durant trois années pour les agents publics d'exercer une activité privée dans un domaine ayant relevé de leurs champs de compétence au cours des sept années précédentes,
- obligation pour tous les membres de cabinet de publier au « Bulletin d'informations publiques » le détail de leurs emplois et ressources des trois années précédant leur entrée en service.

La Pologne a moins souffert de la crise économique que bons nombre d'autre États de l'Union européenne. Une relative bonne croissance de 2009 à 2012 a permis au gouvernement de lancer en 2013 de grands chantiers d'investissements énergétiques et d'infrastructures ferroviaire et routière.

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 désormais 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.

Évolution majeure, 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.

En 2007, la carte d'identité électronique est mise en place et, grâce au programme "Simplex" de simplification administrative, de nombreux services sont désormais en ligne.

Fortement impacté par la crise économique, et afin de se maintenir dans le cadrage financier des États membres, le Portugal doit mettre en place en 2008 des mesures d'allègement de la masse salariale de l'administration publique.

Le « Programme de restructuration de l'administration centrale de l'État », qui veut contractualiser 4/5e des fonctionnaires sur cinq années, est adopté dans un contexte social difficile. Seuls les diplomates, les magistrats et les cadres administratifs peuvent garder leur statut, les autres agents devenant des contractuels de droits privé.

Des mesures drastiques accompagnent ce plan :
- gel des salaires,
- remplacement d'un départ en retraite sur deux,
- baisse de 5 % des salaires des hauts fonctionnaires et des administrateurs d'entreprises publiques,
- mandats des dirigeants limités dans le temps,
- évaluation à la performance de tous les agents,
- suspension des 13e et 14e mois,
- suppressions nettes de postes dans les diverses administrations,
- restriction du nombre de journées de vacances en fonction de l'âge des agents,
- recul de l'âge de la retraite de 62 à 65 ans,
- réduction des pensions au-delà de 1500 euros mensuel.

En 2012, le gouvernement étend la mobilité obligatoire pour les agents publics portugais à un rayon qui passe de 60 km à 190 km du domicile. En cas de refus, le licenciement à l'amiable sera mis en œuvre avec une indemnisation liée à la durée de carrière de l'agent.

Outre le retour du temps de travail hebdomadaire de 35 à 40 heures, un programme de départ volontaire est instauré en 2013 ouvert aux employés peu qualifiés visant une réduction d'effectifs de 30 000 agents de la fonction publique.

REPUBLIQUE TCHEQUE

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 de 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'État. 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 un statut, 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 de primes de rendement.

A partir de 2005 des cours sont dispensés aux cadres tchèques par l'Institut d'administration de

l'État. Le « Cadre d'autoévaluation des fonctions publiques » vise à rationaliser le mode de fonctionnement et les finances de l'administration centrale tout en améliorant la gestion et la qualité de service.

Un programme de développement de l'administration électronique est mis en œuvre et rapidement la plupart des institutions publiques ouvrent des portails sur internet.

En 2009, le rapport SIGMA/OCDE/Union européenne fait plusieurs constats :

- la réforme sur l'administration publique de 2002 n'a que très partiellement été mise en application,
- il n'existe de fait « aucune frontière formelle entre politique et administration »,
- il n'y a pas d'autorité unifiée et centrale de la fonction publique,
- il n'y a pas d'institut chargé de la politique générale de la formation pour la fonction publique,
- les systèmes d'évaluation des performances sont hétérogènes entre services publics,
- il n'y a pas de normes de gestion homogène en matière de ressources humaines dans les diverses instances publiques,
- la sélection des personnels dirigeants est en grande partie dérèglementée,
- il n'y a pas d'avis public obligatoire des offres d'emploi dans la fonction publique.

Dans sa conclusion, ce rapport préconise la mise en place d'urgence d'une loi sur la fonction publique en République Tchèque.

Cet État a été durement frappé par la crise économique de 2008, notamment en raison de sa dépendance au commerce extérieur. En 2009, le PIB national s'est contracté de plus de 4 %.

En 2012, les politiques budgétaires et structurelles mises en œuvre permettent de réduire le déficit budgétaire. Le gouvernement se penche alors sur l'amélioration de l'efficacité des services rendus par l'administration aux usagers et sur la lutte contre la corruption.

En mai 2014, le gouvernement annonce la création de la Direction générale du service public avec pour priorité la dépolitisation du corps des fonctionnaires de l'État et une réforme de la rémunération des agents.

Roumanie

La Roumanie, pays de 22,3 millions d'habitants, bénéficie depuis la fin des années 1990 d'un taux de croissance élevé grâce à ses secteurs agricole et industriel.

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

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 suivi de la réforme de l'administration publique, sous tutelle du Premier ministre.

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'État 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'État 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'appuie sur un réseau de "modernisateurs" placé au cœur de chaque ministère. 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.

En 2007, la Roumanie met en place un plan destiné à optimiser la gestion des effectifs dans la fonction publique. Chaque administration doit transmettre annuellement à l'agence nationale pour la fonction publique un état de l'ensemble des postes disponibles. Ceci dans le but d'assurer des procédures de recrutement plus transparentes et de connaître l'évolution des effectifs précisément.

Un effort particulier est mené en direction du recrutement de jeunes professionnels par diverses mesures liées au recrutement, au déroulé de carrière et à la rémunération.

La crise financière de 2008 et ses conséquences financières conduit le gouvernement à adopter un « plan de gouvernement 2009/2012 de réformes de l'administration publique » avec des mesures exceptionnelles.

Sous l'impulsion du FMI et de l'Union européenne, ces réformes visent à :

- développer l'efficacité du secteur public,
- accroître la décentralisation des décisions,
- restructurer l'articulation entre niveau central et niveau local,
- réduire la pesanteur administrative,

- réviser la politique des ressources humaines.

A partir de 2010, la fonction publique roumaine a été directement impactée par :
- une baisse pouvant aller jusqu'à 25 % des salaires combinée avec la suppression d'un mois complet,
- la mise en place d'une grille unique des échelles de rémunération,
- un plan de suppression d'environ 70 000 emplois.

Après deux années de sévères récessions, le pays a retrouvé le chemin de la croissance en 2011 (+2 %) puis en 2013 (+3,5 %), tiré par le secteur industriel et les exportations.

ROYAUME-UNI

Le Royaume-Uni possède 59,7 millions d'habitants pour 3,5 millions d'agents public dont 25 % relèvent du niveau central.

Le management public au Royaume-Uni a été promu par la volonté de sortir des schémas de fonctionnement traditionnel de l'État-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, les usagers sont amenés à être 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.

En 2007, la réforme de la fonction publique prend un véritable essor avec :
- la publication du nouveau code de la fonction publique,
- la publication d'un code de déontologie,
- la publication d'une charte de la diversité,
- la mise en place d'un prix de la fonction publique et d'un prix de la diversité.

Les objectifs affichés en matière de gestion des ressources humaines concernent la professionnalisation des prestations de services et l'augmentation des capacités d'expertise « objectives » auprès des autorités politiques.

Le recours à des formations important des techniques issues du secteur privé est privilégié. Un programme spécifique permettant d'accéder aux postes de la haute fonction publique est créé : le « Fast stream ». Ce programme est ouvert aux personnes provenant du secteur privé comme du secteur public.

L'impact de la crise économique de 2008 au Royaume-Uni dégrade les finances publiques en augmentant le déficit et la dette publique.

Dans ce contexte très tendu, le gouvernement britannique est amené à prendre des mesures de réduction des dépenses publiques. Le but affiché n'est pas seulement d'améliorer la productivité des administrations, mais de réduire aussi les dépenses de l'État central (par des transferts de compétences) et de baisser radicalement les dépenses d'investissement et de fonctionnement.

La modernisation des relations avec les usagers s'est illustrée par le développement de l'administration électronique et l'accroissement de la transparence dans l'accès et la réutilisation des données publiques. A travers la création de site d'offre de services publics en ligne, la relation aux citoyens et aux entreprises s'est simplifiée avec une volonté de transparence.

Depuis 2010, la réforme de l'État passe par le concept de « décentralisation » qui transfère aux collectivités le choix de poursuivre ou de réduire certaines missions de service public, en allégeant les dispositifs de contrôle.

Dans le même temps, face à l'impératif de redressement des comptes publics, des mesures de réduction des dépenses publiques sont prises :
- baisse de 330 000 postes dans le secteur public,
- limitation des indemnités de départ à 21 mois maximum,

- gel des salaires,
- relèvement de l'âge de départ en retraite à 66 ans.

En 2013, le Royaume-Uni a confirmé un début de rétablissement de son économie avec une croissance de 1,9 % grâce aux secteurs des services, de la production industrielle et de l'agriculture.

Il est classé en 2014 au 8e rang mondial du classement « E-Gouvernement » de l'ONU et au 3e rang européen.

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 entre 1994 et 1998, ce pays améliore progressivement la santé de son économie 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'État. 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'État 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 soutien 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'École 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.

En 2006, un programme de réforme de la fonction publique est défini avec pour objectifs :

- de mettre en place un contrat de droit public ou privé pour les agents publics en remplacement de la décision administrative d'origine,
- la prise en compte des notions de performance en directions des ressources humaines,
- la possibilité d'une augmentation annuelle de salaire liée à l'évaluation de la performance.

Cette réforme n'a cependant pas eu réellement les moyens de se développer faute de soutien politique.

Le rapport SIGMA/OCDE/Union européenne de 2009 constate que la fonction publique Slovaque souffre de lacunes en termes de gestion, notamment par l'absence de volonté pour faire acter les réformes nécessaires.

Suite à la crise économique qui a entraîné une baisse de près de 5 % de son PIB, la Slovaquie retrouve une croissance significative de 4% en 2010, de 1,8 % en 2012 et de 0,9 % en 2013.

Pour autant l'OCDE lui recommande de s'engager dans une démarche visant à rendre le secteur public plus efficient, en s'axant notamment sur l'amélioration des résultats des administrations centrales et locales.

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.

Dès 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'État 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'État. 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'État 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, le développement de la qualité des services à fournir à tous les citoyens.

En 2007, la Slovénie met en place un programme de simplification administrative : 44 mesures visent à réduire le poids de l'administration en allégeant de nombreuses procédures et en utilisant internet.

La récession de 2009 met à mal l'état des finances publiques slovaque, cet État perdant alors une grande partie de ses parts de marché à l'international.

Pour contrebalancer un secteur privé durement touché qui engendre un taux de chômage important, l'Etat embauche dans le secteur public tout en maintenant (provisoirement) le salaire des fonctionnaires. Cet achat de « paix sociale » est un des facteurs de l'augmentation rapide de la dette publique qui est passée de 8 milliards d'euros en 2009 à 17 milliards en 2012.

Pour pouvoir faire face à la crise, le gouvernement a approuvé en mai 2013 un programme d'austérité et de réformes nationales qui prévoit des coupes dans les dépenses de l'État, la baisse de 8 % des salaires des fonctionnaires, le gel des retraites, un programme de privatisation et un relèvement de la TVA.

Si en 2013 ce pays n'a pas pu clore sa procédure pour déficit excessif en cours, il a néanmoins obtenu un délai complémentaire de la Commission européenne.

SUÈDE

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

Dès les années 1990, ce pays s'est engagé dans une politique d'administration publique très encadrée.

Un train de réformes a été mis en œuvre à cette époque avec :
- la limitation drastique des corps et du statut de fonctionnaire,
- la suppression de la notion « d'emploi à vie »,
- l'alignement des salaires,
- la mise en place de la gestion par la performance,
- la rémunération au mérite.

Le conflit social est rare en Suède (bien que ce pays soit ancré dans une culture syndicale forte 80 % de la population étant syndiquée) et ces réformes du secteur public, imposées par le contexte économique de l'époque, ont été assez bien acceptées.

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.

La Suède s'engage alors dans de nouvelles réformes pour « 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 ce contexte, le statut des fonctionnaires évolue: abandon du statut spécifique, suppression des grilles hiérarchiques, flexibilité accrue, possibilité de licenciement des effectifs en surnombre.

En 2008, un « conseil de la réglementation » est créé dans le cadre du programme « better regulation » pour émettre un avis sur l'ensemble des projets concernant les entreprises.

Le projet de loi sur « l'administration centrale au service des citoyens » développe des objectifs de meilleure accessibilité au public en améliorant les compétences, les performances et l'efficacité des services publics.

Cette même année est lancé un plan d'action pour l'administration électronique visant :
- la facturation électronique,
- la transformation des sites internet des agences avec un site unique de la création d'entreprises,
- la mise en place de la signature électronique.

En 2008, la Suède figure au premier rang mondial du classement mondial en matière d'e-administration.

En 2010, l'indicateur Gini (qui mesure le degré d'équité et d'égalité dans la distribution des revenus après impôts), place la Suède en seconde position mondiale.

Cette même année, l'État décide de se pencher sur l'organisation de son secteur public et restructure alors l'action de ses agences par :
- la réduction de leur nombre (fusion ou suppression),
- la fusion des agences nationale et régionale en charge de la même politique publique,
- le développement de guichets uniques en 2011pour trois grandes agences (emploi, impôts, sécurité sociale) dans 290 municipalités,
- l'approfondissement des fonctions support des petites agences,
- la création d'une agence spécifique en 2012 centralisant la passation des marchés publics.

En quinze années, le personnel des agences est passé de 355 000 à 220 000 et le personnel des entreprises publiques de 200 000 à 113 000. Au global, sur cette période, le secteur public a fortement diminué en passant de 1,7 million à 1,2 million.

Même si l'économie suédoise a été fortement touchée par la crise économique de 2009 (recul du PIB de -7,6 %), la situation des finances publiques est toujours restée saine. Cette bonne tenue de l'économie suédoise a permis au gouvernement de ne pas lancer de plan de réduction d'effectifs publics entre 2011 et 2013.

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 États 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 encourage cette modernisation publique. L'Union économique et monétaire a impliqué que des critères de convergence encadrent fortement le format des administrations publiques.

La limite tolérée pour les déficits publics annuels d'un État membre est de 3 % du PIB, et ceci de manière « temporaire ». Or cette dette publique est constituée de la dette de l'État, des collectivités locales et des régimes sociaux. Le budget de ces organismes étant constitué majoritairement par la rémunération des agents, la contrainte imposée de respecter les 3 % a forcément un impact sur les rémunérations publiques.

Si certains États ont réduits leurs effectifs, d'autres ont engagé des réformes visant à améliorer la productivité de leur service public.

Ceci en complétant le statut par des pratiques 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 États 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.

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.

Bartoli Annie, « Le management dans les organisations publiques », Dunod, Paris, 2009.

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.

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

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.

Chaston I., « Public sector management : mission impossible ? », Palgrave Macmillan, 2011.

CNFPT, « Les conditions d'emploi des agents publics locaux dans l'Europe élargie », Paris 2005.

Cohen A-G., « La nouvelle gestion publique: concepts, outils, structures, bonnes et mauvaises pratiques », Gualino 2012.

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.

Gazette des communes, des départements, des régions, « Les nouveaux visages du management public », supplément de juin 2007.

Gibert Patrick, « Tableaux de bord pour les organisations publiques », Dunod 2009.

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

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 de la gestion publique et du développement économique, « 30 ans de réformes de la gestion publiques, synthèse et bilan »», Etudes Gestions Publiques, 2010.

Lachmann Jean, « Management privé et management public : la fin des frontières ? », ISAM-IAE Nancy, 2012.

Lamarzelle Denys, « Les relations élus-fonctionnaires», Editions du Papyrus, 2011.

Lamarzelle Denys, « Les cadres territoriaux», Editions du Papyrus, 2014.

Martineau Régis, « La légitimité du management public : l'apport de la lecture d'Adam Smith », Réseau des Enseignants Chercheurs en MAnagement public (RECEMAP), 2007.

Melnik Ekaterina, Guillememot Danièle, « Vers une convergence du management public-privé », Revue française d'économie, 2010.

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

OCDE, « Le panorama des administrations publiques, 2009.

OCDE, « Enquête de l'OCDE sur la consolidation budgétaire », 2010.

OCDE, « Étude des stratégies des réformes de l'État à l'étranger », 2011.

OCDE, « Public sector compensation in time of austerity », 2012.

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

ONU, « E-Gouvernment survey 2014 », 2014.

O'Toole Laurence, Meier Kenneth J, « Public management : organization, governance and performance », Cambridge university press, 2011.

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

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, 2007.

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

SIGMA, OCDE, Union européenne, « Durabilité des réformes de la fonction publique en Europe centrale et orientale cinq ans après l'accession à l'UE », 2009.

Trosa Sylvie, " La crise du management public : comment conduire le changement? », De Boeck, Bruxelles, 2012.

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, BONNOTTE 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)

AIRMAP : Association internationale de recherche en management public, www.airmap.fr

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

COCOPS : Coordinating for cohesion in the public sector, www.cocops.eu

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

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

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
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
www.iias-iisa.org

IPAC : Institute of public administration of Canada
1075 rue Bay
Toronto, Ontario M5S 2B1, Canada
www.ipac.ca

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

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

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

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
www.sigmaweb.org/

SITES OFFICIELS

Allemagne : Bundesregierung
http://www.bundesregierung.de/

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/

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

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

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

Estonie : gouvernement
http://www.valitsus.ee/

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/

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/

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

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