

Sommaire

éditorial

◆ Développer les réseaux

pages 2 et 3

◆ Management public en Europe, vingt ans de réforme

- Colloque IEAP des 6 et 7 décembre 2001 (Maastricht)
- Une "LOLF" suisse, l'exemple du canton du Valais
- Copernic en Belgique
- Les points de vue de:
Christopher POLLITT
Christopher REICHARD
Jon PIERRE
Jacques ZILLER
Elke LÖFFLER
- EIPASCOPE

page 4

◆ Information et communication

Adresses, sites, portails Internet

Livres et rapports

- La Fonction Publique dans l'Europe des Quinze : nouvelles tendances et évolution
- Rapport de la Commission des finances du Sénat, session ordinaire 2000 - 2001

◆ Électrophées

◆ Contacts

Tél : 01 53 44 23 96

marie-therese.deleplace

michel.marechal

@institut.minefi.gouv.fr

Développer les réseaux

Mutualiser les expériences, mener des réflexions et des travaux en commun, ce souhait des administrations ne date pas de l'apparition des technologies de l'information et de la communication. Depuis les années 1990, une nouvelle impulsion a été donnée, avec la mise en place de réseaux plus structurés de fonctionnaires qui permettent à la fois des échanges et un véritable suivi.

échanger et mutualiser les expériences,

En 1991, les directeurs généraux européens de la fonction publique - qui avaient déjà l'habitude de se rencontrer de façon irrégulière - ont décidé de créer un véritable réseau et d'engager une collaboration sur les questions de gestion publique. Ils ont aussi lancé des études dont la plus récente porte sur une comparaison des sites Internet gouvernementaux. La volonté de développer la coopération sur la modernisation a conduit à l'organisation d'autres réseaux "en cascade" : services publics innovants, qualité de la réglementation, développement des services en ligne, benchmarking.

confronter les résultats,

Cette volonté de mutualisation a présidé à la création en 1990 d'un comité de gestion publique à l'OCDE. Les thèmes traités concernent le budget, la gestion des performances, la GRH, etc. La dernière conférence organisée en février 2002 portait sur la qualité de la dépense publique.

pratiques et concepts,

Il existe aussi des organismes comme l'Institut International des Sciences Administratives (IISA) qui réunissent annuellement praticiens et chercheurs de la gestion publique. Leur objectif est de développer les échanges sur la théorie et la pratique de l'administration publique et d'encourager le benchmarking.

L'IISA a fondé deux organisations spécialisées. L'une regroupe les écoles et les instituts administratifs (AIEIA). L'autre forme le Groupe Européen d'Administration Publique (GEAP). Sa prochaine conférence annuelle aura pour thème "**L'espace administratif européen : la gouvernance dans la diversité**".

Avec le réseau de la DREE, le Minéfi participe aussi à cette ouverture internationale d'autant plus importante que ses correspondants sont présents dans la plupart des pays. Ceux-ci sont chargés d'assurer une veille sur les réformes en matière de gestion publique.

un modèle ?

Ces différentes initiatives montrent à quel point il est devenu naturel d'échanger et de travailler en partenariat. Ces échanges de "bonnes pratiques" et le développement du benchmarking permettent de stimuler les réflexions nationales, tout en refusant la voie d'un modèle unique. De plus, l'antériorité des réformes dans un certain nombre de pays permet d'ouvrir le débat sur les transformations engagées (leurs impacts, leurs résultats...).

C'est ce qu'a fait l'Institut Européen d'Administration Publique avec le colloque organisé en décembre 2001 auquel ce numéro de "Perspective Gestions Publiques" est consacré.

C'est aussi un des engagements prioritaires du département Recherche - Études - Veille qui va mettre en place en juin 2002, les 1ères rencontres internationales de la gestion publique en partenariat avec l'OCDE.

❑ Les 6 et 7 décembre, l'Institut Européen d'Administration Publique de Maastricht fêtait ses 20 ans ❑ À cette occasion, il a organisé un colloque qui a permis de faire le point sur 20 ans de réforme de la gestion publique en Europe

des expériences de réforme

Depuis le début des années 1980, de nombreux pays se sont engagés dans un processus de réforme de l'État. Dès cette période le concept de *"New public management"* (NPM) a été élaboré et est devenu une référence, voire un modèle de réforme de la gestion publique. Il vise à privilégier la gestion par la performance, centrée sur le client. Il passe par la contractualisation ou la mise en œuvre de mécanismes de marché, la création d'agences ou l'externalisation de certaines activités, une plus grande décentralisation, une souplesse de gestion. Il préconise l'existence de petites unités avec des lignes hiérarchiques réduites.

leur évaluation

Cependant, les chercheurs présents au colloque ont relevé que malgré le caractère normatif du NPM, les réformes étaient très différentes d'un pays à l'autre ; il n'y a pas réellement de convergence entre les États. Phénomène normal, puisque chacun soulignait la nécessité de tenir compte à la fois du contexte et des spécificités pour lancer une réforme. Ces deux jours, qui réunissaient chercheurs et praticiens, ont aussi été marqués par une forte divergence de points de vue.

à la recherche d'un langage commun

Les uns ont fait part d'un grand scepticisme vis-à-vis des résultats des réformes, critiquant surtout l'absence d'évaluations fiables. Les autres, représentant les administrations : *Luc Van den Bossche* (ministre belge de la Fonction publique) et *Stéphane Theytaz* du Centre du management public (Canton du Valais en Suisse), sont restés plutôt dans un discours positif et descriptif. Le débat a donc été parfois difficile.

privilégier les "pratiques appropriées"

Même si les chercheurs ont stigmatisé le NPM en tant que modèle, ils ont malgré tout, eu tendance à fonder leur réflexion et leur analyse sur cet ensemble de concepts et à ignorer les réformes de l'Europe du Sud. Les expériences de modernisation présentées, à l'exception de celle du Canton du Valais, n'ont pas fourni de mesure de résultats. Dans de nombreuses réformes, le citoyen demeure le grand absent. Néanmoins, il faut noter une tendance très marquée pour sortir des modèles et revendiquer des démarches de modernisation spécifiques. La Banque Mondiale, elle-même, préfère plutôt utiliser le terme de "pratiques appropriées" que celui de "bonnes pratiques".

"Copernic" en Belgique

une révolution administrative en marche

C'est avec une énergie remarquable que le ministre de la Fonction publique belge, *M. Van den Bossche*, est venu présenter le contenu de sa réforme "Copernic" conçue comme une thérapie de choc.

thérapie de choc

Les ministères ont été transformés en 10 "services publics verticaux" et 4 "services publics horizontaux de soutien" (chancellerie, budget-contrôle de gestion, personnel-organisation, TIC).

Un nouveau cycle de gestion a été mis en place reposant sur un contrôle ex post et sur une politique du personnel axée

sur la gestion des compétences et la responsabilisation des managers.

management reconstruit

Un "re-recrutement" des cadres dirigeants a été lancé. Les nouveaux directeurs de l'administration seront évalués sur des critères de capacité à animer des groupes, à motiver le personnel et à impulser une culture de service.

Les directeurs actuels non sélectionnés pour devenir les nouveaux managers, se verront proposer d'autres fonctions (expertise...).

une "LOLF" suisse...

Le représentant du Canton du Valais a présenté une réforme... dont certains éléments paraissent proches de l'esprit de la LOLF. Votée en 1996, le nouveau système fonctionne sur trois niveaux de contrat.

❖ Le Parlement détermine et contrôle le budget ; il fixe les objectifs au moyen d'un contrat politique négocié avec le gouvernement.

❖ Le gouvernement suit la mise en œuvre des politiques publiques, fixe les priorités d'action de l'administration ; un contrat est négocié avec chaque ministère.

❖ L'administration met en œuvre les moyens nécessaires à la fourniture des prestations à travers **les contrats d'exécution négociés** entre les secrétaires généraux des ministères et les directeurs. Ces contrats définissent pour deux ans les produits et les services et sont accompagnés de critères de qualité et de performance.

Après quatre années d'expérimentation, une évaluation réalisée par un organisme extérieur, a identifié quatre éléments de succès :

☞ La continuité et le suivi dans la mise en œuvre des projets de réforme.

☞ L'implication forte du Parlement.

☞ Le rôle du gouvernement comme promoteur des réformes.

☞ L'implication de l'administration dans le processus de réforme avec des discussions préalables, menées à tous les échelons, sur les objectifs.

EIPASCOPE

À l'occasion de son vingtième anniversaire, l'Institut Européen d'Administration Publique (IEAP) - siglé EIPA en anglais - a publié un numéro spécial d'Eipascope consacré aux caractéristiques actuelles de l'administration publique et aux réformes. L'ouvrage se présente sous la forme de monographies synthétiques par pays. C'est un outil qui permet de connaître les grandes questions que se posent les administrations sur leur évolution.

Il est possible de télécharger ce document à l'adresse suivante : www.eipanl.com/public/public_eipascope/scopletter.html

de réforme

□ Praticiens et chercheurs ont porté une appréciation différente sur les réformes engagées □ Les “pratiques appropriées” restent encore à inventer □

Entre le dire et le faire

une convergence limitée

La mise en oeuvre des “bonnes pratiques” du NPM devait permettre d’avoir un service public de qualité, en réduisant ses coûts. Or, les rares études réalisées sur l’efficacité des nouvelles structures ne montrent aucune diminution des dépenses et le passage à une administration de service souple et de proximité se fait, sauf exception, toujours attendre.

Les réformes de l’administration ont un point commun : elles sont soutenues par des discours forts mais ne sont pas évaluées. Les organisations internationales ont joué un rôle important dans la diffusion de ce modèle censé faire converger les politiques en matière de modernisation. Les exemples sont nombreux, mais il reste à savoir à quels niveaux se situent les convergences.

Christopher Pollitt distingue quatre niveaux (Université Erasmus à Rotterdam/Pays-Bas)

◆ Les réformes sont mises en oeuvre selon les mêmes principes et produisent des résultats semblables. Il y aurait de vraies convergences mais il est difficile d’en trouver les exemples ◆ Les réformes ont entraîné des mises en oeuvre semblables. Par exemple, de nombreux pays ont mis en place un salaire individualisé “à la performance”. Le résultat qui consisterait à vérifier si cela a servi à mieux motiver les personnels n’a pas été évalué ◆ Utilisation d’un même “label” mais avec des mises en oeuvre différentes. Dans certains pays, “les chartes qualité” s’apparentent à des coquilles vides ; dans d’autres, elles donnent un vrai pouvoir à l’usager ◆ Les convergences en restent au niveau du discours car les réformes préconisées sont peu mises en oeuvre ◆

à qui profite les “bonnes pratiques” ?

La référence à un modèle unique de management “labellisé” intéresse aussi bien les ministres qui peuvent endosser l’image du modernisateur, les managers absorbés par la gestion du quotidien qui bénéficient d’un “kit” de réformes, les consultants qui disposent là des références et d’un outil identiques et les chercheurs qui y trouvent une base stimulante et surtout dans de nombreux cas une passerelle vers le consulting. Le mythe des convergences entre les réformes a de beaux jours devant lui.

Quelle mesure de l’efficacité?

Christopher Reichard - Université de Postdam (Allemagne)

La question de l’évaluation de l’efficacité et des résultats des réformes se pose réellement.

Si on constate une réduction des coûts, elle semble davantage due à une gestion financière plus souple et à une plus grande compétitivité qu’aux réformes de structures.

Un certain nombre de coûts ne sont pas toujours bien pris en compte pour assurer le suivi des agences (coûts de la contractualisation ou de la sous-traitance)

De plus, malgré les préconisations liées au NPM, adoptées par de nombreux pays, les structures administratives ont conservé leur culture bureaucratique, à l’exception du Danemark, des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

Cela a pour effet de donner un caractère limité aux gains d’efficacité.

Convergences / Divergences

Elke Löffler - Bristol Business School (R-U)

Il existe des différences culturelles entre les pays. Certains comme l’Italie, privilégient la voie législative ou réglementaire pour engager des réformes des services publics, alors qu’au Royaume-Uni il suffit d’une décision du Premier ministre. En Allemagne, en Autriche et en Espagne, l’impulsion a été donnée au niveau local. Ailleurs, les réformes ont plutôt été lancées au niveau central.

Si les priorités des différents pays sont souvent divergentes, les questions de démocratie, de transparence, apparues très fortement dans les années 90, les ont conduit à engager des réformes budgétaires et à se concentrer plus sur l’efficacité des services que sur des problèmes de structures ou sur le fait de savoir qui fait quoi : public, privé, secteur associatif...

Pourquoi et comment comparer

Jacques Ziller Institut Universitaire européen

L’intervenant a cherché à clarifier les réponses aux deux questions “**Pourquoi et comment ?**”.

Sur le **pourquoi**, il s’agit :

◆ de comprendre comment fonctionnent les autres, mais aussi bien souvent de mieux comprendre son propre système ◆ de déterminer dans quelle mesure telle ou telle expérience étrangère peut être transposée ; les échecs et les succès des autres sont toujours sources d’enseignement ◆ de travailler dans le cadre de l’Union européenne et de tenir compte de l’impact de la mondialisation sur les administrations.

Sur le **comment**, les éléments à prendre en compte sont :

◆ les systèmes politico-administratifs et le contexte : économique, social, politique, historique, géographique...

◆ le sens des réformes dans un contexte donné, grâce à un état des lieux, à la mesure de la satisfaction ou de l’insatisfaction du public et des dirigeants politiques. Ainsi, il faut connaître la culture administrative pour comprendre ce qui a été fait, comment, pourquoi.

À titre d’exemple, au moment où le Royaume-Uni réformait son administration centrale, la France se décentralisait et l’Allemagne se réunifiait.

Adresses, sites, portails

Portail de l'IISA : www.iiasiisa.be

Il permet d'accéder au site du Groupe Européen d'Administration Publique et de l'AIEIA (écoles et instituts administratifs). On y trouve des informations sur les activités et les groupes de travail ; ainsi que les communications présentées lors des conférences.

Site de l'IEAP : www.eipa.nl

Sur le site, figurent les programmes des conférences et des formations, la liste des ouvrages publiés qu'il est possible de commander en ligne.

Site de PUMA : www.oecd.org/puma

Les axes de travail du comité PUMA figurent sur le site. Il est possible de commander en ligne les ouvrages publiés par l'OCDE et d'accéder au service d'information en ligne de l'OCDE - **OLISnet** - qui favorise la circulation de l'information entre les pays membres. Il offre un point d'accès aux documents, publications, groupes de discussions des comités...

Benchmarking :

www.eubenchmarking.net

www.benchmarking-in-europe.com

Ces deux sites font le point sur le bon usage du benchmarking et se proposent de développer sa pratique.

La Fonction publique dans l'Europe des quinze

Cet ouvrage de l'Institut Européen d'Administration Publique décrit et compare les diverses réglementations et les modes de gestion des fonctionnaires des 15 États membres de l'Union européenne. Les auteurs se sont attachés à analyser l'impact de l'intégration européenne sur les fonctions publiques et à en relever similitudes et différences.

Danielle Bossaert, Christophe Demmke, Koen Nomden, Robert Polet, Gérard Braun - IEAP 2001- ISBN 90-6779-153-9

Étude comparative sur la réforme de l'État à l'étranger

Rapport d'information fait au nom de la "Commission des finances" du Sénat disponible sur le site du Sénat (Session ordinaire 2000 - 2001)

◆ Cette étude porte sur 21 pays : 14 pays de l'Union européenne (sauf la France), la Suisse, la Norvège, les États-Unis, le Canada, le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande.

◆ L'information sur le contenu des réformes replacées dans leur contexte national permet de faire le point sur la réalité de celles-ci en matière de budget, de structures et de gestion des ressources humaines.

adresse : www.senat.fr/rap/r00-348/r00-348.html

Électrophées 2001

□ Le 6 février 2002, Michel SAPIN, ministre en charge de la réforme de l'État, a remis les prix "**électrophées Administrations 2001**" □ Les électrophées récompensent les réalisations les plus innovantes des services publics □ Six sites ont été primés □

L'ATICA, en charge de la sélection, a reçu 92 dossiers de candidature :

- ◆ 7 émanaient des administrations centrales
- ◆ 36 des administrations déconcentrées
- ◆ 25 des administrations locales.

les heureux élus

◆ Le site **Gersemploi.com** a été récompensé dans la catégorie "**coopération et interopérabilité**". Cette initiative inter-institutionnelle sur l'emploi, la formation et l'insertion dans le département du Gers a réuni de nombreux partenaires parmi lesquels la Préfecture, la Direction Départementale du Travail et de l'Emploi, l'ANPE, l'AFPA et le Conseil Général. Sur ce site, la recherche peut s'effectuer par profil (demandeur d'emploi, salarié ou employeur) ou par thème (aides à l'emploi, formation professionnelle, contrats de travail,...).

◆ Dans la catégorie "**XML**", c'est l'expérience et le portail **ixarm** de la Délégation Générale à l'Armement qui ont été primés. Ce site est destiné aux industries du secteur de la défense. Il permet notamment d'effectuer l'achat public en ligne.

◆ Dans la catégorie "**Logiciels libres**", le site internet des entreprises industrielles mis en place par la **DRIRE des Pays de-Loire** et le **portail du CNFPT sur l'emploi et la formation** dans la fonction publique territoriale ont reçu un prix conjoint.

◆ Le prix "**services à la communauté**" a été remis au Conseil Général du Rhône pour son expérience **LaClasse.com**, service en ligne destiné aux enseignants et élèves des collèges et écoles du Rhône.

◆ **Un prix des internautes** a été décerné au **site culture/spectacle de l'ANPE** pour sa base de données des dossiers d'intermittents du spectacle et la mise en relation entre ces derniers et les professionnels du spectacle.



INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE
Directeur de la publication : Benoît CHEVAUCHEZ, directeur général de l'IGPDE
Rédactrice en chef : Françoise WAINDROP
Équipe de rédaction : Françoise WAINDROP, Céline CHOL,
Brigitte COUÉ, Michel MARÉCHAL, Jean-Paul MEURICE
Réalisation et mise en page : IGPDE/REV - Marie-Thérèse DELEPLACE
Publication bimestrielle - ISSN : en attente d'attribution

