

REAP ERPA

REVUE EUROPÉENNE DE L'ACTION PUBLIQUE

N°1 - OCTOBRE 2009



DOSSIER SPECIAL LA GESTION PUBLIQUE EN EUROPE



Entretien avec le Ministre italien de
l'Administration Publique et de l'Innovation
« Les changements européens »

Centre national de la fonction publique territoriale

Une expertise formation au service
des agents et des collectivités territoriales

Former

tout au long de la vie

Anticiper

l'évolution des collectivités territoriales
et des agents

Dynamiser

la carrière des cadres supérieurs

La formation

développe vos talents

www.cnfpt.fr
centre national de la fonction publique territoriale

CNFP

ASSOCIATION EUROPA

Siège social : Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges, 32 rue Turgot, 87031 Limoges Cedex
Délégation générale : 11bis rue Albert-Piche, 64000 Pau
Secrétariat général : 88 rue du Pont Saint-Martial, 87000 Limoges
 Site Internet : www.europaong.org

RÉDACTION ET ABONNEMENTS

Tél. : +33 5 59 27 46 11
 Courriel : europa@unilim.fr

EDITEUR : Robert SAVY, Président d'EUROPA

RÉDACTION

Rédacteur en chef : Giuseppe BETTONI, Premier Vice-président d'EUROPA
Rédacteurs en chef adjoints : Christophe BONNOTTE, Secrétaire général adjoint d'EUROPA, Clotilde DEFFIGIER, membre du Conseil scientifique d'EUROPA
Secrétariat de rédaction : Michel SENIMON, délégué général d'EUROPA

Ont collaboré à ce numéro : Jean-Luc BODIGUEL, Premier Vice-président du Conseil scientifique d'EUROPA; Anne AZAM-PRADEILLES, membre du Conseil scientifique d'EUROPA, coordonnatrice des experts anglophones du réseau EUROPA, Bernard PERRIN, membre du Conseil scientifique d'EUROPA

Allemagne: Ewald EISENBERG
 Belgique: Christian de VISSCHER, David RENDERS
 Bulgarie: Antony GALABOV
 Danemark: Naja Vucina PEDERSEN
 Espagne: José Manuel RUANO
 France: Pierre BAUBY, Jean-Luc BODIGUEL, Jean-Luc BOEUF, Christophe CANTON, Claire CORNET, Clotilde DEFFIGIER, Delphine ESPAGNO, Jean-Claude FILLON, Denys LAMARZELLE, Christine LEAL, Hélène PAULIAT, Nadine POULET GIBOT-LECLERC, Robert SAVY
 Grèce: Stella KYVELOU
 Italie: Renato BRUNETTA, Giuseppe BETTONI, Pietro-Luigi MASTROGIUSEPPE, Gennaro TERRACCIANO
 Irlande: Brid QUINN
 Pays-Bas: Jan KENTER, Laurens ZWAAN
 Pologne: Jacek CZAPUTOWICZ
 Portugal: Vasco Nascimento COSTA
 Roumanie: Marius PROFIROIU
 Royaume-Uni: June BURHAM
 Suède: Kerstin KOLAM
 Ukraine: Anne AZAM-PRADEILLES, Vira NANIVSKA

PARTENAIRES DU PROJET REAP/ERPA

Université de Limoges - Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques (OMIJ)
Présidente: Hélène PAULIAT, Professeur de Droit public, Doyen de la Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges, membre de l'Institut Universitaire de France.



Mutualité Fonction Publique (MFP) - Coopération Sociale Européenne Développement (CSED)
Correspondante: Christine LEAL



Les opinions émises dans cette revue n'engagent que leurs auteurs

p. 6
Les changements européens



p. 18
La gestion publique : une performance subie ?

p. 58
Louvain : L'action publique au cœur de l'Europe

EDITORIAL

RENCONTRE

6 / Rencontre avec Renato BRUNETTA, Ministre italien de la Fonction Publique et de l'Innovation

ACTUALITE

- 8 / Organisation administrative
- 10 / Démocratie et participation
- 12 / Services Publics
- 14 / Management Public
- 15 / Développement durable

PARTENARIAT

16 / La coordination des régimes de sécurité sociale en Europe

DOSSIER: La gestion publique en Europe

- 18 / La gestion publique en Europe : une performance subie ?
- 22 / La réforme de l'Etat et la modernisation de l'administration publique
- 30 / Le management public
- 36 / La formation des agents publics
- 44 / Les parcours professionnels des agents publics
- 50 / La rémunération des agents publics

PORTRAIT

58 / Louvain : l'action publique au cœur de l'Europe

Présentation de l'association



Fondée en 1995 avec le soutien de la Région Limousin, l'association EUROPA (Entretiens Universitaires Réguliers pour l'Administration en Europe) est une organisation non gouvernementale de droit français disposant, depuis 2001, du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe. Sa mission principale est l'étude, l'analyse et la comparaison des fonctions publiques et des services d'intérêt général nationaux ou locaux dans les Etats membres de l'Union Européenne.

EUROPA est un réseau permanent d'experts. On y trouve des agents publics, des praticiens, qui y participent, soit à titre personnel, soit au travers de leurs Universités, laboratoires de recherche, organismes professionnels ou de formation avec qui des conventions de partenariat peuvent être passées. Les membres du réseau, présent aujourd'hui dans une vingtaine de pays de l'Union Européenne, ont appris à travailler ensemble autour du thème de l'action publique en Europe. Les principaux partenaires d'EUROPA sont dès l'origine la Région Limousin et l'Université de Limoges. Ce double parrainage révèle l'esprit dans lequel EUROPA conduit ses travaux. Notre ambition est à la fois scientifique et managériale. Nous essayons de mener, avec la rigueur de la démarche universitaire, une réflexion désintéressée sur les changements des fonctions publiques et des services publics, et les enjeux qu'ils comportent. Mais nous souhaitons, par les informations rassemblées sur les diverses pratiques nationales, être utiles aux responsables des politiques publiques nationales en leur donnant les moyens d'agir mieux.

C'est principalement à travers les colloques organisés à Limoges, chaque année, depuis 1997 - dont les actes sont régulièrement publiés aux Presses Universitaires de Limoges (PULIM) - qu'EUROPA contribue à cette réflexion. Les thèmes retenus, autour desquels des spécialistes venus de plusieurs pays européens vont échanger opinions et expériences, ont touché au fil

des années à des aspects très différents de l'action publique. On a parlé des fonctions publiques, avec des colloques consacrés à *l'emploi public* (2005), ou à *la qualité de l'action publique* (2004) ou à *la retraite des agents publics* (2001). On a aussi abordé des sujets plus vastes, au cœur des grands enjeux des politiques publiques, comme la *cohésion territoriale et les services publics* (1999) ou *services publics et religions* (2007) ou encore *services publics, concurrence et régulation* (2008).

Dans le même esprit, EUROPA a apporté son concours à l'organisation de séminaires ou de journées d'études en partenariat avec les équipes nationales de son réseau en Espagne, en Italie, en Grèce, en Pologne, en Roumanie... Elle a conduit d'importants programmes d'étude ou de recherche pour des partenaires publics ou privés comme le Conseil de l'Europe (*Les structures et les bonnes pratiques de coopération intercommunale en Europe* - 2007), la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (*Les Maisons des Services Publics - Les Guichets Uniques en Europe*) ou le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (*Les fonctions publiques locales en Europe* 2005/2007).

Enfin, dans le souci de rester en contact avec la réalité de la fonction publique et de ses missions dans la région Limousin, son partenaire, EUROPA organise depuis 2004 à Limoges un « Forum de l'Emploi Public » où se rencontrent les étudiants et les responsables des principaux services publics nationaux et locaux. Elle a en outre été à l'origine de la création d'un « Observatoire régional des métiers et de l'emploi public », espace de dialogue sur les bonnes pratiques managériales et d'un « Observatoire régional de l'évaluation de la performance publique en Limousin ».

C'est dire que la « Revue Européenne de l'Action Publique », dont EUROPA assure la conception d'ensemble, se situe dans le droit fil de ces préoccupations.

D'abord parce qu'elle est européenne. Nous savons que l'Europe est notre horizon. Tout ce qui permet aux Européens de mieux se connaître, d'échanger leurs expériences, de prendre conscience à la fois de la diversité de leurs traditions et de l'unité de leurs valeurs est une contribution utile au projet européen.

Ensuite parce que l'Union Européenne a besoin de l'action publique. Dans tous les Etats membres, on a pris acte de ce qu'il n'y avait pas, aujourd'hui, d'alternative à l'économie de marché : elle est présente partout, avec les différences tenant aux particularismes nationaux, à l'histoire récente, au degré de développement. Mais partout on sait que la démocratie, les libertés publiques, la cohésion sociale et territoriale, pourraient être menacées si l'action publique n'était pas là pour en prévenir ou limiter les possibles dérives. La « Revue Européenne de l'Action Publique » a son rôle à jouer pour décrire la manière dont, ici et là, elle réussira à concilier l'efficacité de l'action et le respect des valeurs de l'Europe.

Robert SAVY,
Président d'EUROPA, Conseiller d'Etat (H)



Michel SENIMON
Délégué Général d'EUROPA



Une nouvelle revue... pourquoi?



Il est toujours délicat de « lancer », comme l'on dit, une nouvelle revue, surtout avec l'ambition affichée d'être européenne ! Voici donc *la Revue européenne de l'action publique*, qui présente une originalité par rapport aux autres supports ; elle voit le jour pour traduire concrètement l'existence et les activités d'un réseau qui fonctionne, lui, depuis plus de dix ans. Après une démarche scientifique reconnue, principalement sous forme de colloques, d'échanges entre universités, il a semblé à l'Association Europa que le moment était venu de structurer davantage son activité, de se montrer plus lisible vis-à-vis de ses partenaires, de faire profiter la communauté administrative dans son ensemble de son expérience et de ses réflexions.

Le réseau qui s'est progressivement constitué inclut des universitaires, des fonctionnaires d'Etat ou territoriaux, des élus, des hommes politiques ou des hauts fonctionnaires ; il s'est structuré autour de quelques thèmes, comme les services publics, la fonction publique, l'administration publique, ce qui justifie le titre de la présente revue. La première partie est ainsi consacrée à l'actualité de l'administration publique dans les pays de l'Union européenne ou candidats à l'adhésion, dans les domaines de la démocratie locale, des services publics, du management public, du développement durable. Une deuxième partie est consacrée à la protection sociale, thème largement débattu actuellement. La troisième partie sera consacrée à un dossier, variable en fonction de l'actualité. La dernière partie dresse le portrait de l'une des institutions partenaires d'Europa ; il peut s'agir d'un centre de recherches (tel est le cas dans ce numéro 1), d'une association, d'un institut, d'une organisation de fonctionnaires...

Le premier numéro devait être consacré à une thématique large, dans laquelle les divers membres de l'association pouvaient faire état des débats dans leurs pays respectifs. Le thème de la gestion publique en Europe a donc été retenu, permettant d'aborder des points clés actuellement, comme le recrutement des fonctionnaires et surtout leur non-remplacement pour raisons budgétaires, leur formation, leur mobilité, leurs parcours professionnels, leurs rémunérations, de manière plus spécifique, le management de la gestion publique... La REAP n'a pas pour ambition d'indiquer la politique qu'il faut mener en ce domaine : elle souhaite simplement faire connaître les pratiques d'administration publique dans les pays de l'Union européenne, au moment où la construction communautaire semble parfois bloquée, souvent par manque d'informations et de connaissances sur ce que font nos voisins. Expliquer, faire connaître, faire comprendre... un programme qui a paru essentiel à une association résolument diverse dans ses membres !

Giuseppe BETTONI
1^{ER} VICE PRÉSIDENT D'EUROPA
RÉDACTEUR EN CHEF

Hélène PAULIAT
PRÉSIDENTE DU CONSEIL SCIENTIFIQUE D'EUROPA

Entretien avec Renato BRUNETTA

Ministre Italien de l'Administration Publique et de l'Innovation

Propos recueillis par François MEYER

« Nous devons changer de culture administrative pour en adopter une plus proche de celle du secteur privé »

Quels sont les enjeux de la modernisation de l'administration publique en Italie?

Actuellement l'Administration Publique italienne a un potentiel latent et inexploité, pourtant très prometteur. Une étude révèle que l'augmentation de 10% de la productivité de l'Administration publique italienne permettrait une hausse de 2 points du PIB national. Une hausse de 20% de la productivité de l'Administration publique, à 3/5 ans, permettrait un gain de + 40 milliards d'€, sans répercussions négatives sur le social et l'emploi. L'utilisation de ce potentiel de productivité dépend uniquement de la volonté du Gouvernement, des acteurs sociaux, et des citoyens de la promouvoir. Mettons que cette politique permettrait aussi une hausse de la performance du secteur privé, pénalisé aujourd'hui par une bureaucratie lourde et inégale. Au final, cette modernisation de l'administration italienne favoriserait le développement de la société italienne toute entière.

Quelles sont les actions préalables pour engager cette action de modernisation?

La productivité de l'Administration publique italienne est basse, comparativement aux autres administrations euro-

Nous devons également capitaliser davantage sur l'humain.

péennes et par rapport au secteur privé. Ce manque de compétitivité est du en partie aux mauvaises organisations des structures, et de manière implicite à une mauvaise répartition des ressources. Il faut y remédier prioritairement. Actuellement, il y a peu de licenciements, la mobilité est faible et la carrière se fait plutôt de façon automatique et progressive. Il faut procéder à un alignement du secteur public sur le secteur privé. Nous devons adopter une grille de salaire identique ou proche de celle du privé notamment pour les salaires en entrée. Par ailleurs, il est indispensable de réintroduire le rôle de l'employeur dans le secteur public, il doit pouvoir être tenu responsable de n'importe quel «échec» de l'Administration, de la même façon que dans le secteur privé.

Quels sont les chantiers qui doivent être réalisés pour mettre en œuvre cette modernisation?

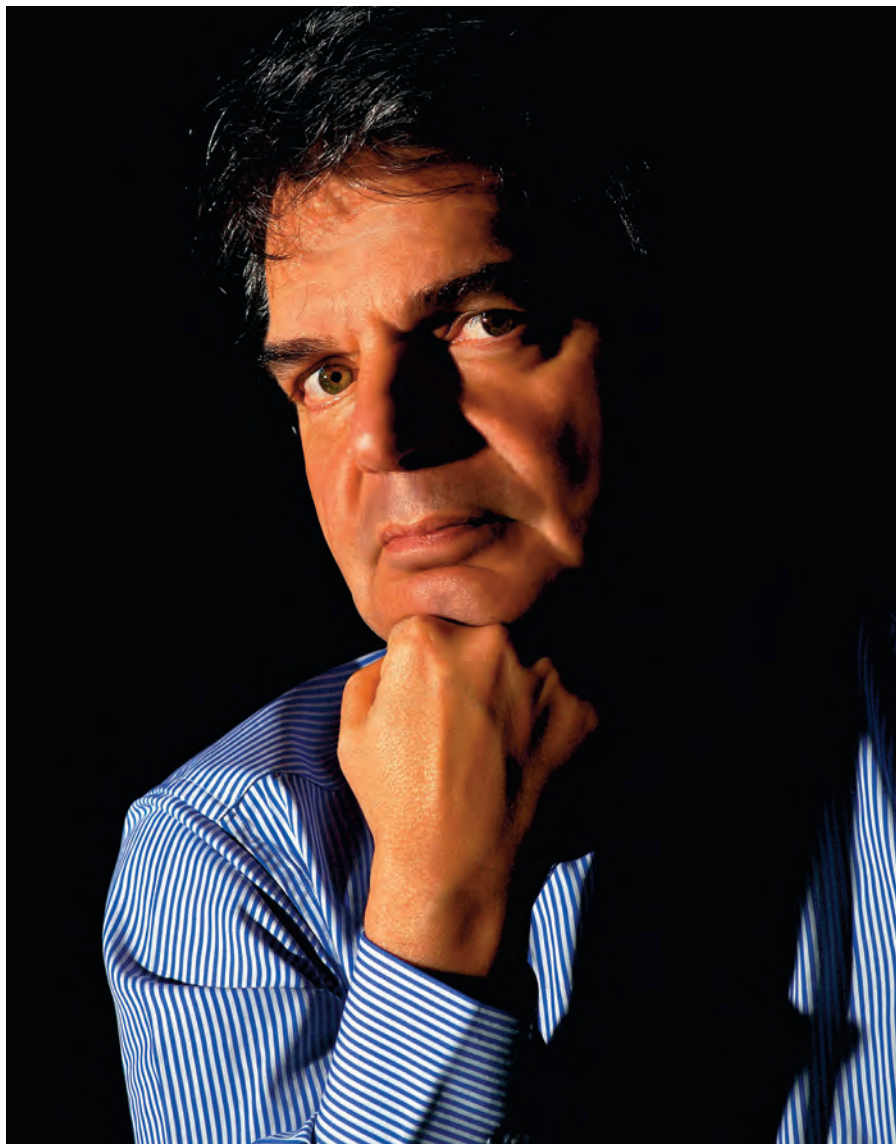
Quelques chantiers me viennent spontanément à l'esprit. Nous devons entièrement reconsidérer le processus productif des administrations, en vue de réaliser des économies et d'améliorer la satisfaction du citoyen-client. Pour cela, nous devons simplifier les procédures, et permettre plus de responsabilités. Nous devons également capitaliser davantage sur l'humain et réorienter notre politique des ressources humaines vers une politique plus pro-active et participative. Au final, nous devons changer de culture administrative pour en adopter une plus proche de celle du secteur privé où les mots responsabilité, indépendance et productivité ont un sens concret. Pour conduire ces chantiers, nous devons poursuivre les études comparatives / benchmarks avec les administrations publiques étrangères performantes. L'analyse de ces expériences doit nous aider à définir nos propres actions. Certains de ces chantiers sont déjà lancés. D'autres le seront dans les prochaines semaines, dans les prochains mois.

Quelles sont les premières mesures que vous allez prendre pour engager de façon concrète ces chantiers?

L'évaluation du personnel doit être le moteur d'une administration publique moderne, pour une stimulation au mérite, la satisfaction des citoyens et du personnel lui-même. Nous nous engageons résolument sur cette voie. Un ensemble d'objectifs seront fixés pour mesurer et évaluer la performance des administrations publiques. Les données sur l'évaluation des administrations individuelles seront publiées dans une volonté de transparence, au moyen de sites Internet, où les citoyens seront capables de faire des propositions d'améliorations et communiquer n'importe quelle faute ou mauvais service. L'instauration

L'avancement de carrière doit être libre de favoritisme et d'ancienneté, afin de garantir plus de créativité, d'innovation et d'indépendance de fonction publique.

d'une rémunération au mérite doit être aussi une action prioritaire. Le travail au mérite peut être un moteur d'ascension sociale, car il permet de montrer l'exemple. Par ailleurs, les économies réalisées par les administrations dans le cadre de leurs actions de modernisation pourraient être utilisées pour récompenser les directeurs et les fonctionnaires. Il nous faudra aussi renforcer l'indépendance et la responsabilité des employeurs publics dans l'administration des ressources humaines, en leur donnant la compétence exclusive



BIO - EXPRESS

M. Renato Brunetta est né à Venise le 26 mai 1950. Il est Professeur Ordinaire d'Economie du Travail à l'Université de Rome Tor Vergata. Le 8 mai 2008, il est devenu Ministre de la Fonction Publique et de l'Innovation de la XVI Législature du IV Gouvernement Berlusconi.

A partir d'avril 2008, il est Membre du Parlement de la Chambre des Députés, élu par le collège Veneto II dans la liste du Popolo della Libertà.

Du mois de juin 1999 au mois d'avril 2008, il a été député au Parlement européen, élu dans les listes de Forza Italia et inscrit au groupe PPE-DE, où il occupait le poste de Vice-président de la Commission pour l'Industrie, la Recherche et l'Energie ; il a été, en outre, membre de la Délégation parlementaire mixte UE-Croatie, de la Délégation parlementaire mixte UE-Turquie et de la Délégation pour les relations avec la République Populaire de Chine.

Il est responsable du secteur programme de Forza Italia et à partir de 2007, il est devenu Vice-coordonateur National.

Il est également éditeur en chef pour les journaux « Il Sole 24 ore » et « Il Giornale ».

Auteur de nombreuses publications scientifiques en matière d'économie du travail et relations industrielles dont entre autres : « Il modello Italia » (Le modèle Italie) (1991), « Economics for the new Europe » (Economie pour la nouvelle Europe) (1991), « Disoccupazione, isteresi e irreversibilità » (Chômage, hystérésis et irréversibilité) (1992), « La fine della società dei salariati » (La fin de la société des salariés) (1994), « Sud » (Sud) (1995), « Economia del lavoro » (Economie du travail) (1999).

Fondateur et directeur de « Labour » - Reviews of labour economics and industrial relations, publiée par Blackwell Publishing Ltd. Il a signé, avec Vittorio Feltri, l'édition de la série : « Manuale di Conversazione Politica » (Manuel de Conversation Politique) éditée par Libero et Free Foundation, et de la série « Manuali di Politica Tascabile » (Manuels de Politique de Poche) publiée par Il Giornale et Free Foundation.

Pendant les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, il a collaboré, en tant que Conseiller Economique, avec les Gouvernements Craxi, Amato et Ciampi. Il a été Conseiller Economique du Président du Conseil des Ministres, Berlusconi, pendant les années 2003-2006.

De 1985 à 1989, il a occupé le poste de Vice-président du Comité du Travail et des Affaires Sociales de l'OCDE (Paris). De 1983 à 1987, il a été responsable, auprès du Ministère du Travail, de toutes les stratégies pour l'occupation et la politique des revenus. En 1989 il a fondé l'EALE (European Association of Labour Economist), dont il est devenu le premier Président.

Au cours de sa carrière, il a reçu de nombreux prix : en 1988, le Prix Saint Vincent pour l'Economie, en 1992, le Prix Tarantelli pour la meilleure œuvre sur l'Economie du Travail, en 1994, le Prix Scanno pour la meilleure œuvre sur les relations industrielles, en 2000, le Prix International Rodolfo Valentino pour l'Economie, les Finances et la Communication.

en matière d'évaluation du personnel, de la progression des salaires et de la récompense de productivité et de mobilité. L'avancement de carrière doit être libre de favoritisme et d'ancienneté, afin de garantir plus de créativité, d'innovation et d'indépendance de fonction publique.

devons créer des synergies avec d'autres parties prenantes bien répandues sur le territoire (ex : postes, banques).

Quelle place vont prendre les nouvelles technologies, internet, dans cette démarche de modernisation?

Dans le cadre de ce plan de modernisation, vous envisagez également des actions au niveau de la gestion des bâtiments publics. Lesquels?

Elle sera centrale car nous devons aller vers une administration publique dématérialisée. Un partage complet et une inter-opérabilité des bases de données administratives centrales et locales sont nécessaires. L'administration publique doit être capable d'agir comme un interlocuteur seul vis-à-vis des citoyens et des sociétés. Les citoyens et les sociétés n'auront plus à livrer leurs données, car elles sont déjà disponibles au niveau de chaque administration publique. Par ailleurs, des centres d'appels guideront des citoyens et des sociétés dans leurs démarches administratives. ■

Nous devons assurer une utilisation optimale des biens immobiliers publics. Les bâtiments publics doivent accueillir plus d'activités que celles prévues aujourd'hui afin de réunir des services liés pour le bien des utilisateurs, en mutualisant des ressources humaines disponibles. L'Etat doit également se dessaisir des parties résiduelles des bâtiments gouvernementaux non utilisées ou sous-utilisées. Enfin, nous



Nouvelles maisons de santé polyclinics - en Angleterre

Soixante ans après la création d'une structure nationale de santé, dont l'entrée dépend du médecin traitant, le ministère de la Santé inaugure des centres de soins qui offrent non seulement les soins primaires habituels mais aussi quelques services de diagnostics (y compris psychologiques) et de petites interventions chirurgicales. Le but est d'améliorer l'accès aux soins - ces cliniques seront ouvertes 12 h. / 6 j. à tous. Chacun des 152 « districts de santé » anglais est obligé de créer au moins une « polyclinic » ; les districts londoniens en programment 150 pour 2009, contre la volonté du corps des médecins. Pour l'instant, les autres pays du Royaume ne suivent pas l'Angleterre.

June BURNHAM

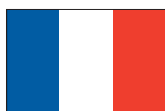


Evolutions de l'organisation administrative et territoriale en Allemagne

Dans la principale réforme du fédéralisme allemand débutée depuis 2006, le nombre de matières législatives où les *Länder* disposaient d'un droit de veto à travers le *Bundesrat* a été ramené de 60% à 40%. En contrepartie, les *Länder* ont obtenu d'importantes compétences législatives que chaque *Land* exerce seul.

La phase II sera consacrée à la réforme des finances publiques. Chaque échelon devrait désormais être davantage responsable de ses propres finances. L'avenir montrera jusqu'à quel niveau le principe de la solidarité fédérale, qui s'exerce à travers un système de péréquation financière, sera remplacé par plus de concurrence entre les diverses parties de l'ensemble.

Ewald EISENBERG



L'avenir du département

Nadine POULET

Maître de Conférences en Droit Public - Université de Limoges
Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges - OMIJ

La question a été remise sous les feux de l'actualité avec le rapport Attali qui préconise « de renforcer les régions et les intercommunalités en faisant disparaître en dix ans l'échelon départemental ». De plus en plus critiqué, se pose la question de sa survie.

I - Il apparaît dépassé et contesté.

Il est devenu un périmètre plus qu'un territoire, ce qui conduit à l'effritement de son caractère identitaire. A la fois collectivité et circonscription administrative, son mode de scrutin est frappé d'obsolescence et aucune réforme n'est envisagée. Il se trouve dans une situation de concurrence dans laquelle il n'est pas en position de favori. Les régions et les structures intercommunales ont tendance à s'imposer. Il n'est influent qu'en milieu rural, auprès des petites communes, mais ce sont celles-là mêmes qui vont disparaître avec la recomposition de la carte communale.

Le département est de plus en plus une institution de gestion.

Les transferts de compétences réalisés à son profit ne lui offrent qu'une marge de manœuvre réduite. Ils ont grevé son budget de fonctionnement : les participations et subventions qu'il verse, essentiellement en matière sociale, représentent 70% de ses dépenses de

fonctionnement, celles liées à la voirie, le tiers du budget. Par ailleurs, ces compétences ne lui laissent que fort peu de latitude d'action. En matière sociale, par exemple, il ne fixe ni le niveau du service, ni les conditions d'accès aux prestations sociales.

Ses dépenses se sont ainsi rigidifiées sous l'effet des transferts de compétences, obérant toute politique d'investissement. Il n'est plus une collectivité de mission, mais une structure de gestion. Son avenir semble compromis.

II - Il est voué à disparaître ou à muter.

Une première piste consisterait dans sa disparition. Dès lors qu'il n'est plus qu'une structure de gestion, son maintien en tant que collectivité territoriale ne se justifie plus. Les pouvoirs du préfet de département sont désormais limités au profit de ceux du préfet de région. La réforme de l'Etat s'appuie de moins en moins sur cet échelon et privilégie le niveau régional. Sa disparition en tant que collectivité territoriale conduirait à redistribuer ses compétences entre les structures intercommunales et les régions.

Mais, tant pour des raisons politiques que techniques, le gouvernement ne semble pas opter pour cette possibilité, au moins à court terme.

L'autre éventualité résiderait dans sa mutation, qui pourrait prendre plusieurs formes. Tout d'abord, une clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, et entre les collectivités territoriales elles-mêmes, souhaitée par les pouvoirs publics, aurait des conséquences sur lui et contribuerait vraisemblablement à son abaissement. Le rapport Lambert préconise de revenir sur la clause générale de compétences, et cette proposition pourrait trouver son prolongement dans l'introduction d'une hiérarchie entre collectivités, dont la région serait le bénéficiaire naturel.

Il est également envisagé sa transformation en une agence départementale, car il est devenu un exécutant de politiques nationales. Ce concept paraît mieux adapté que celui de service déconcentré car il assure une plus grande autonomie de gestion. Cette transformation pourrait ne porter que sur certaines de ses compétences actuelles, sociales en particulier, les autres seraient transférées aux régions et aux structures intercommunales.

Son sort n'est pas fixé mais son avenir est clairement posé. ■



Le pilotage macro-budgétaire des finances locales

Jean-François HUSSON, - Secrétaire général du Centre Interuniversitaire de Formation Permanente (CIFoP), Membre du conseil scientifique d'EUROPA, Collaborateur scientifique de l'Université de Liège
Marie-Christine STECKEL - Maître de conférences à l'Université de Limoges, OMIJ, membre du conseil scientifique d'EUROPA

Le pilotage macro-budgétaire des finances locales, c-à-d. leur articulation avec les finances publiques nationales (ou régionales et fédérales dans les pays fédéraux), est une question dont l'importance a été soulignée par les normes budgétaires européennes, Traité de Maastricht d'abord, Pacte de Stabilité et de Croissance ensuite.

Le contexte général

Le constat de base est simple: le secteur public local de l'UE27 est un acteur public important; il est donc nécessaire d'organiser un dialogue basé sur le triptyque Ressources/Dépenses/Déficit en développant les lieux de concertation entre l'Etat, le cas échéant les entités fédérées, et les collectivités locales. L'analyse de la régulation des finances locales dans les pays membres de l'UE27 permet toutefois de constater une généralisation du système de prescription, caractérisé par la concentration de l'édition des normes, la confiscation de l'élaboration des stratégies et le contrôle de la gestion des finances locales par l'Etat. Toutefois, la consécration, la concertation et la consolidation de l'autonomie financière locale participent à l'émergence d'une véritable coopération.

A cela s'ajoute l'impact de questions a priori techniques, comme les incidences possibles de l'application des normes de comptabilité nationale SEC95 sur la

gestion locale, lesquelles peuvent en effet contraindre fortement la politique d'investissements des communes, comme l'atteste l'exemple belge.

Une autre question importante est «la culture de la performance», qui prend une dimension nouvelle avec les défis à relever que sont l'économie de l'immatériel et la réorganisation des administrations.

Des dispositifs opérationnels

Le solde budgétaire des administrations publiques est le résultat des sous-secteurs que constituent l'administration centrale, la sécurité sociale, les entités fédérées et les pouvoirs locaux. En Belgique, des mécanismes de concertation budgétaire entre le pouvoir fédéral et les entités fédérées (Communautés et Régions) prennent en compte les pouvoirs locaux, bien qu'ils ne soient pas représentés dans les instances spécifiques comme le Conseil Supérieur des Finances. Ce sont dès lors les Régions, autorités de tutelle, qui s'engagent pour les pouvoirs locaux à l'égard de l'autorité fédérale et qui se concertent avec les pouvoirs locaux afin de concilier les décisions individuelles (approbation des budgets ou plans de gestion communaux) avec le cadre général, et ce en recourant à des outils spécifiques (outils de planification budgétaire et financière, tutelle, plans de gestion, tableaux de bord,...).

Des réflexions à poursuivre

Cela étant, le pilotage macro-budgétaire ne peut être déconnecté des traditionnels mais toujours fondamentaux débats relatifs à l'autonomie fiscale des pouvoirs locaux, aux mécanismes de péréquation, tant horizontale que verticale, et à un débat sur la contrainte budgétaire des communes et les priorités de ce niveau de pouvoir en matière de politiques publiques et donc de dépenses publiques. ■

Sur la base des contributions de Michel Bouvier (GERFIP, FONDAFIP, Paris 1), Arnaud Dessoy (Dexia), Olivier Dubois (Union des Villes et Communes de Wallonie), Dominique Hoorens (Dexia-CLF), Jean-François Husson (CIFoP), Johan Ide (ABB - Rég. flamande), Bernard Jurion (Université de Liège), Claude Parmentier (CRAC - Rég. Wallonne), Marie-Christine Steckel (Université de Limoges), Luc-Alain Vervisch (KALYPS) à l'occasion du 5^{ème} Colloque Finances locales organisé en 2008 à Bruxelles par le Centre Interuniversitaire de Formation permanente (CIFoP), avec le soutien de Dexia et l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW). Plusieurs de ces contributions sont téléchargeables sur le site <http://www.cifop.be>.



Bilan d'un rapport entre motivation et continuité en Bulgarie

Dans le rapport annuel 2007 du ministère de l'Administration Publique et de la Réforme administrative, 45,7% des structures administratives ont lancé des mécanismes de motivation, orientés vers les jeunes employés, de manière à avoir une vision claire de leur développement professionnel. En même temps, au cours des trois dernières années, les fonctions supérieures ont été de plus en plus occupées par des agents ayant plus de 60 ans, tandis que le nombre des plus jeunes a diminué et se stabilise autour de 12,1%. La tendance semble inquiétante pour l'efficacité de la motivation comme pour les perspectives d'une relève générationnelle souhaitable pour l'administration publique bulgare.

Antony GALABOV



Recomposition et délocalisation en Irlande en 2008

Au niveau central, le changement principal porte sur la délocalisation de 2 000 fonctionnaires vers 33 sites en province; 6 000 agents devraient quitter Dublin à l'horizon 2011. Au niveau régional, une autorité de transport a été mise en place pour la zone du Grand Dublin. Elle coordonne l'infrastructure et les prestations des transports publics. A l'échelle de l'ensemble de l'île, le Conseil Ministériel Nord/Sud continue son travail à travers ses organes exécutifs (voies d'eau, sécurité alimentaire, tourisme, commerce) et des actions communes (infrastructure, agriculture, mobilité transfrontalière). Les deux administrations territoriales poursuivent leur collaboration sur quatre thèmes: communautés, clients, administration et prestations.

Brid QUINN



Budget participé et démocratie participative en Italie

Le *bilancio partecipato* s'inscrit dans le cadre de la démocratie participative italienne. Une illustration exemplaire est donnée par la mairie de Rome, notamment dans son IX^{ème} arrondissement.

Le budget participé exprime la volonté de retisser une « relation » entre l'autorité territoriale et les citoyens au travers de leur participation effective à la gestion budgétaire. Les assemblées des 7 quartiers de l'arrondissement romain organisent des groupes de travail pour chaque matière entrant dans la discussion budgétaire : voirie publique, politiques culturelles... Tout citoyen âgé de plus de 14 ans et habitant l'arrondissement a le droit de participer aux travaux. Le montant réduit des budgets concernés oblige à nuancer la réussite de ce système.

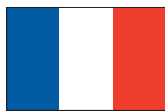
Giuseppe BETTONI



Budget et démocratie participative en Espagne

La Mairie de Las Palmas de Gran Canaria, neuvième ville espagnole avec 377 000 habitants, a commencé à mettre en œuvre une des expériences les plus ambitieuses en matière de budget participatif. Le gouvernement communal prétend impliquer les citoyens dans la définition des problèmes de la cité et la recherche de solutions, concrétisées dans les prévisions budgétaires. Les autorités espèrent ouvrir des canaux permanents de communication avec les citoyens et favoriser le rendement des comptes.

José RUANO



Le référendum local

Clotilde DEFFIGIER
Maître de Conférences en Droit Public - Université de Limoges
Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges OMIJ

Parmi les instruments de démocratie directe au niveau local, le référendum est certainement le plus répandu, en tout cas le plus populaire. Il est directement consacré dans la charte européenne de l'autonomie locale (art 3) en tant qu'élément incontournable des démocraties modernes. Combiné au système représentatif, il devrait permettre de réduire l'éventuelle distance entre le citoyen, l' élu et la chose publique. Particulièrement intéressant, puisqu'il peut offrir aux citoyens le droit de décider, il questionne pourtant par sa pratique limitée, à tel point qu'il peut apparaître comme une sorte de leurre.

I-Une procédure démocratique incontournable, mais très encadrée.

En 2001, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a invité les Etats membres à « introduire ou améliorer les dispositions régissant les référendums locaux ». Ainsi les Etats européens en sont-ils généralement dotés. Le régime alors applicable est homogène et encadre rigoureusement leur mise en œuvre.

L'initiative peut être réservée aux élus locaux, exécutif ou assemblée délibérante, ou plus rarement, ne relever que de la population. Dans la majorité des Etats, elle est

partagée, les textes exigeant un pourcentage minimum d'électeurs pour soutenir une demande, généralement entre 10 et 25%. Mais parfois l'assemblée locale n'est pas tenue de faire droit à la demande (Belgique, Portugal, France).

Concernant la nature du référendum, il peut aboutir à un avis ou à une décision. Le référendum possède une valeur consultative dans de nombreux pays dont la Belgique ou l'Espagne. On peut alors se demander si l'appellation de référendum n'est pas usurpée.

Son objet est limité aux questions relevant de la compétence de la collectivité organisatrice; en sont notamment exclus le budget, les impôts, le statut des élus.

Par ailleurs, les règles de mise en œuvre peuvent être très contraignantes: notamment, en France, outre des limites temporelles, les électeurs ne possèdent l'initiative que par le biais du droit de pétition, le projet soumis n'est adopté que si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin. On peut comprendre que la mise en œuvre soit assez réduite.

II-Une portée réellement limitée.

Les rares données statistiques concernant l'utilisa-

tion du référendum local conduisent à constater que les collectivités territoriales, qui sont essentiellement les communes, semblent y avoir peu recours. Il peut également être source de contentieux comme en France, où le mécanisme est utilisé à des fins de revendications politiques.

Au-delà de leur complexité et de leur coût, ils lient les politiques et engagent leur responsabilité démocratique, ce qui décourage considérablement leur utilisation. Ainsi en Finlande, de 1991 à 1999, seules 26 communes sur 453 y ont eu recours. En revanche, en Allemagne, depuis l'instauration du dispositif dans les années 80, environ 1200 référendums communaux ont eu lieu.

Il est à noter que le mécanisme n'est généralement pas offert aux intercommunalités, alors même qu'elles tendent à détenir l'essentiel des compétences locales de proximité et s'il existe, les structures ne l'utilisent pas à ce niveau, comme en Espagne.

Le référendum local n'est pas forcément une panacée; il peut sembler nécessaire d'assouplir ses règles comme d'organiser les discussions en amont. L'avenir est peut-être à d'autres systèmes plus délibératifs : sites interactifs, jurys citoyens, conseils ou comités de citoyens, conférences de consensus. ■



Des efforts pour renforcer la participation des citoyens dans le secteur public danois

Naja Vucina PEDERSEN

Département Société et Globalisation - Université de Roskilde

L'implication des citoyens par la mise en réseau

Traditionnellement, le secteur public danois est organisé sur le principe de la décentralisation hiérarchique. Le Parlement fixe un cadre à l'intérieur duquel les autorités locales ont le pouvoir de déléguer leur responsabilité aux instances administratives locales, qui, à leur tour, la délègue aux municipalités locales ou à des acteurs extérieurs.

Afin de répondre à la demande d'une plus grande participation des citoyens, des tentatives ont été faites au cours de la dernière décennie pour structurer le secteur public autour de réseaux et de partenariats. Cette démarche appelle, en particulier, une collaboration entre autorités locales, secteur privé et société civile. L'effort le plus récent et le plus ambitieux est la mise en oeuvre du Plan de Réforme Structurelle ("*Strukturreformen*"), destiné à transformer le processus de prise de décision au niveau local par le redécoupage de la carte municipale, qui, depuis 1970, est restée plus ou moins inchangée.

La Réforme Structurelle

En 2004, le gouvernement danois - une coalition du parti libéral "Venstre" et du parti conservateur - soutenu par le parti nationaliste "Dansk Folkeparti", a lancé une réorganisation structu-

relle du secteur public danois au niveau local. Le Plan de Réforme Structurelle (PRS), qui est entré en vigueur le 1^{er} Janvier 2007, a réduit le nombre de régions à 5 et le nombre total de municipalités a été réduit de 275 à 98 avec une augmentation conséquente de leur population. Et il est aussi requis que chaque municipalité soit responsable d'autant de tâches que possible, afin d'assurer que les tâches locales soient exécutées au niveau local.

Un des objectifs centraux du PRS a été de renforcer la démocratie en accroissant les domaines de responsabilité des autorités locales et semi-locales et, par ce moyen, de faire s'engager les citoyens de façon plus active, en les encourageant à prendre part au processus de prise de décision. Ceci implique d'organiser des réunions et débats au plan local, de stimuler les discussions dans les journaux locaux et les listes publiques de publipostage et de rendre l'information disponible sur Internet.

Néanmoins, des interrogations se sont fait jour pour savoir dans quelle mesure la réorganisation de la prise de décision publique a réellement renforcé la participation des citoyens. Les craintes sont particulièrement centrées sur les problèmes identifiés de manque de transparence et sur la bureaucratisation excessive due à l'agrandissement des

municipalités. De plus, il a été avancé que, au lieu de faire effectivement progresser la démocratie dans une démarche de bas en haut, l'impact du PRS sera contre-productive, conduisant à une plus grande centralisation et causant une situation où la marge de manœuvre des municipalités sera, plus que jamais, restreinte par le gouvernement central. ■

Bibliographie:

Agger, Annika & Lögren, Karl (2008) *New Models of Local Democracy - Do different Institutional Settings Impinge on Different Normative Criteria?*, Department of Society and Globalisation, Roskilde University, Denmark.

Fokus-Nyt (2003) *Kommunestrukturen i et historisk lys*, numb. 24, December, FOKUS, Denmark.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004) *Aftale om strukturreform*, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Nordsjællands Trykcenter, Denmark.

Socialforskningsinstituttet (2004) *Det kommunale rÅderum - Kvalitet effektivitet og forskellighed i vel-fÆrdsydelse*, Jan. Social Forskning, Denmark.



Belgique: un Etat en sursis?

Depuis les dernières élections fédérales de juin 2007, la Belgique retient son souffle: le Gouvernement fédéral parviendra-t-il à faire adopter une nouvelle réforme de l'Etat, évitant ainsi un divorce entre le Nord et le Sud du pays? C'est loin d'être évident tant les positions des négociateurs francophones et flamands sont éloignées. Le dossier qui cristallise toutes les oppositions est celui de la scission de l'arrondissement électoral (bilingue) Bruxelles-Halle-Vilvorde, plus communément appelé le dossier «BHV». Les partis flamands, très attachés à l'idée de frontière linguistique, réclament cette scission à cor et à cri en s'appuyant sur un arrêt de la Cour d'Arbitrage. En échange de cette scission, les partis francophones exigent des compensations, notamment l'élargissement des limites de la Région de Bruxelles-Capitale, troisième Région du pays - à côté de la Wallonie et la Flandre - totalement enclavée en territoire flamand. Cependant, les Flamands veulent éviter à tout prix la mise en place d'un «couloir» entre les Régions wallonne et bruxelloise, ce qui renforcerait l'axe francophone au sein de l'Etat belge. L'heure est à la négociation, sous la houlette du nouveau Premier ministre, Herman Van Rompuy (61 ans, démocrate-chrétien flamand), à qui le Roi a confié la mission délicate de désamorcer les dossiers explosifs au plan communautaire, tout en mettant sur pied un programme ambitieux de réformes économiques.

Christian de VISSCHER



Conditions de travail chez les fournisseurs des services publics britanniques

Suite aux accords de juillet 2008 entre des ministères britanniques, la confédération syndicale, la confédération patronale, et des organismes du troisième secteur, les fournisseurs des services publics sur contrat d'Etat doivent assurer aux agents des conditions de travail identiques à celles de la fonction publique de l'Etat. Ces accords visent notamment l'accès à la formation et aux droits syndicaux. C'est un accord plutôt qu'une loi, car le droit communautaire ne permet pas dans les appels d'offre d'exiger d'un concessionnaire la reconnaissance des syndicats.

Par contre, la ministre en charge de l'égalité prépare pour 2009 une loi permettant à toute entité publique d'imposer à ses fournisseurs la transparence en matière d'effectifs, surtout en ce qui concerne la proportion des personnes handicapées ou d'origines ethniques minoritaires, et l'absence d'écart entre les rémunérations des hommes et des femmes. Cependant, le ministère des Finances hésite, jugeant ces mesures trop contraignantes pour les entreprises, après avoir déjà fait accepter au patronat le compromis communautaire de juin 2008 sur d'autres conditions d'emploi. Il s'agit de la dérogation permanente à la directive communautaire sur la durée maximale du temps de travail (48 heures), à condition que les entreprises offrent aux effectifs temporaires les conditions d'un poste permanent (congé parental, rémunérations identiques...) après six semaines au lieu de six mois auparavant.

June BURNHAM



Efficacité et amélioration des services publics en Irlande

Brid QUINN
Maître de Conférences en Administration Publique au Département de Science Politique et Administration Publique, Université de Limerick, Irlande

Le rejet du référendum sur le Traité de Lisbonne (53,4% contre 46,6% le 12 Juin 2008) a eu un gros impact, affectant les relations des fonctionnaires et politiques avec les acteurs de l'UE. Il a montré la déconnexion entre les élites et les citoyens et a des conséquences sur le service public ainsi que sur des institutions comme le Comité mixte sur les Affaires Européennes et le Forum sur l'Europe.

Le rapport de l'OCDE « Vers un Service Public Intégré », présenté comme « une évaluation de l'état actuel du service public en Irlande qui fait autorité », recommande :

- Un lien plus étroit entre la planification et l'offre de services publics
- L'élimination des barrières à la mobilité des travailleurs et la création d'une haute fonction publique
- Une amélioration des outils de mesure de la performance
- L'intégration d'une culture de l'évaluation
- Une évolution du contrôle des moyens vers une attente précise de résultats
- Le renforcement de la connexion entre analyse et prise de décision
- Une diminution de l'approche orientée-contrôle

• Un accent mis sur la réponse aux besoins des citoyens.

Un projet d'accord national en matière de salaires, adopté par les partenaires sociaux en septembre 2008, comporte des engagements relatifs à la modernisation du service public.

Une commission sur la fiscalité a été réunie pour étudier la structure, l'efficacité et la pertinence du système fiscal et traiter de la problématique des taxes carbone.

Les départements ministériels ont entrepris des « Etudes d'Efficacité » pour identifier les propositions qui permettraient d'optimiser les économies en matière administrative tout en conservant les services au contact du citoyen (plus de 50 millions d'euros d'économies attendues).

La controverse continue à propos du Service de Santé, qui a adopté une approche de « service de santé unifié » (2005), pour remplacer les comités régionaux de santé et fournir des services améliorés. Aujourd'hui, la santé représente 30% de la dépense totale brute. Des difficultés persistent en matière de structures, de communication et de chaînes de responsabilité. Des consultants ont recommandé la restructuration de la gestion, la fusion des piliers hôpitaux et centres de soins de proximité et le transfert du pouvoir de décision au niveau local.

Mais aucun plan précis n'a été publié pour les mettre en œuvre.

La consultation publique sur le Livre Vert sur les Retraites a fourni une révision exhaustive de la problématique des retraites : démographie, durabilité et options disponibles.

Les efforts se poursuivent pour améliorer les normes juridiques. Une étude de la mise en œuvre de l'Analyse d'Impact de la Réglementation (AIR) (juin 2008), propose une série de recommandations pour concrétiser les avancées identifiées. Un projet de loi a été rédigé pour étendre les compétences du Médiateur et par là accroître les possibilités de recours du citoyen.

Un Livre Vert sur la Réforme de l'Administration Locale a conduit à un débat public. Il suggère une restructuration et un ajustement de l'équilibre entre les fonctions réservées et exécutives, l'élection directe des maires, de nouveaux mécanismes participatifs et une plus grande intégration des services. Un Livre Blanc doit donner les grandes lignes des politiques et un calendrier de mise en œuvre.

Le travail continue au sein du Conseil Ministériel Nord/Sud et dans ses organes exécutifs. La collaboration se poursuit entre autorités locales via le Forum de Pilotage pour Toute L'Ile. ■



De la difficulté de se comprendre

Hélène PAULIAT

Professeur de Droit Public - Université de Limoges, Membre de l'Institut Universitaire de France
Doyen de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges

Le protocole sur les Services d'intérêt général (SIG) annexé au Traité de Lisbonne reconnaît, pour la première fois dans un texte de droit communautaire primaire, les Services non économiques d'intérêt général (SNEIG), à côté des Services d'intérêt économique général (SIEG), des SIG, des Services sociaux d'intérêt général (SSIG).

Cette notion de SNEIG est plus exacte juridiquement, car elle souligne le fait que ces services ne relèvent pas du domaine économique et ne sont donc pas soumis aux règles de la concurrence; pour autant, elle n'est pas parfaitement adaptée car toute prestation peut revêtir un caractère économique: il eût été plus pertinent d'évoquer les services non marchands, activités n'intervenant pas sur un marché et donc ne pouvant entrer dans le champ de la concurrence (v. en France l'arrêt du Conseil d'Etat

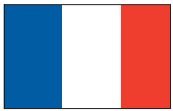
du 31 mai 2006, Ordre des avocats au Barreau de Paris).

La notion peut cependant mettre fin à des incertitudes terminologiques: en effet, les institutions communautaires ne parlent pas toujours de la même chose lorsqu'elles évoquent les différents services. Le Conseil économique et social européen, le Parlement et la Commission n'ont ainsi pas la même appréhension de la notion de SIG: englobe-t-elle à la fois les services marchands et non marchands, ou est-elle plus restrictive, ne prenant en compte que les services non marchands? Le nouvel acronyme pourrait clarifier la situation.

Toutes les difficultés ne sont pas résolues: certaines notions se recourent; il en est ainsi des services publics sociaux d'intérêt général, qui pourront, en fonction de

leurs caractéristiques, relever soit des SIEG soit des SNEIG. Dans la catégorie des SNEIG sont en principe rangées les activités liées à l'exécution de prérogatives de puissance publique et les activités exclusivement sociales. Mais la frontière demeure floue, le domaine de la formation professionnelle le prouve.

Les exigences de clarté et d'intelligibilité du droit ne sont pas au rendez-vous dans ces domaines délicats. Cela est d'autant plus dommage que le droit communautaire repose, entre autres, sur le principe de son interprétation uniforme; ces incertitudes privent les notions de leur potentialité: le service universel en est un exemple, qui, d'une notion dynamique, porteuse de nouveaux droits, est parfois devenue synonyme de prestation au rabais. ■



Les potentialités du traité de Lisbonne

Pierre BAUBY

Président de Reconstruire l'Action Publique (RAP), membre du Conseil scientifique d'EUROPA

Le traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007, qui n'entrera en application qu'après sa ratification par chacun des Etats, comporte trois innovations majeures en matière de services publics ou d'intérêt général.

1/ L'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne est explicitement la base juridique d'un droit dérivé, qui relève de la co-décision Conseil-Parlement et non de la seule Commission; il fait explicitement référence à deux reprises aux pouvoirs et droits des Etats membres et de leurs collectivités et doit s'appliquer dans toutes les politiques de l'UE, y compris de marché intérieur et de concurrence.

2/ La valeur juridique de la Charte des droits fondamentaux: « l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes

énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE..., laquelle a la même valeur juridique que les traités ».

3/ Le Protocole n° 9 sur les SIG annexé aux deux traités, avec la même valeur juridique que ceux-ci, puisqu'il en est « partie intégrante », ne concerne pas les seuls services économiques d'intérêt général, mais tous les SIG, qu'ils soient qualifiés d'économiques comme de non économiques.

Si un service est qualifié de « non économique », l'article 2 rappelle clairement que les traités « ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des Etats membres pour fournir, faire exécuter et organiser » ce service.

Si un service est qualifié d'« économique », l'article 1 oblige les institutions communautaires à respecter tout à la

fois « le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser » ce service, le respect de « la diversité des services et les disparités qui peuvent exister (...) en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes », ainsi que les principes « de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ». Ainsi, le traité de Lisbonne traduit une nette avancée par rapport aux actuels traités en ce qu'il crée des potentialités nouvelles pour garantir et sécuriser les services d'intérêt général. Mais il faudra une forte pression politique pour que ces potentialités débouchent sur des mesures concrètes. ■



Bonnes pratiques de gouvernance sociétale

Il existe au Portugal un large consensus pour adopter de bonnes pratiques de gouvernance sociétale. Les entreprises publiques doivent être gouvernées pour atteindre de hauts niveaux de performance et pour contribuer à la diffusion des meilleures pratiques internationales, notamment en matière de stratégies pour soutenir la politique économique, sociale et environnementale.

Une Résolution du Conseil des Ministres de mars 2007 applique à l'Etat ces principes aux entreprises publiques :

- en tant que titulaire de participations au capital d'entreprises et comme *stakeholder* *

- et aux entreprises publiques, surtout au niveau des missions, objectifs, principes généraux d'action, structures administratives et fiscales, publicité des rémunérations et prévention des conflits d'intérêts.

Le statut juridique des administrateurs des entreprises publiques a aussi été modifié pour le rapprocher de celui des administrateurs des entreprises privées et pour renforcer les garanties de respect de l'éthique et des bonnes pratiques selon les usages internationaux :

- en matière d'évaluation de la performance (adoption généralisée du contrat de gestion par objectifs quantifiés et possibilité de destitution, sans indemnité, si les objectifs ne sont pas atteints),

- de fixation des rémunérations (octroi des primes dépendant de l'atteinte d'objectifs préalablement fixés),

- et de régime de sécurité sociale.

Vasco Nascimento COSTA



L'analyse comparée sur la culture du résultat dans les fonctions publiques en Europe

Denys LAMARZELLE, Docteur en Sciences de Gestion
Directeur de la Fonction publique territoriale, Membre du Conseil scientifique d'Europa

Les vingt dernières années ont été marquées par des processus de mutations profondes des services publics en Europe en raison de la mondialisation des économies et de la concurrence entre Etats, des évolutions des nouvelles technologies, de l'adaptation parfois difficile des services publics aux exigences du marché et des attentes des citoyens vis-à-vis de nouveaux besoins liés aux évolutions technologiques et à la conjoncture de crise.

L'Europe leur impose désormais une modernisation basée sur une culture du résultat. Sans forcément réduire leurs effectifs, de nombreux pays ont engagé des réformes visant à améliorer la productivité de leur service public. La volonté de s'engager dans une logique objectifs/résultats transcende désormais de nombreuses politiques publiques.

Globalement, les Etats qui ont mis en place de telles réformes se sont engagés dans trois démarches : la simplification des procédures administratives en se préoccupant prioritairement de l'avis et de la place du citoyen-usager vis-à-vis de l'administration ; la mise en place d'un suivi de la qualité du service rendu et, résultante des deux premières, la rénovation des structures administratives par une meilleure gestion des ressources humaines

et le développement des outils de suivi et de contrôle financier.

Le développement des Technologies de l'information et de la communication soutient fortement ces diverses démarches. Directement impliqués dans ce management qu'ils sont chargés de piloter, les cadres supérieurs sont liés à des contrats de résultats, avec récompenses et sanctions, évalués régulièrement. Ces démarches ne sont pas sans incidences sur les organisations publiques qui mettent en œuvre les grands principes que sont :

- la décentralisation et la déconcentration des centres de décision,
- la mise en place d'une certaine flexibilité dans la gestion des ressources humaines,
- la mise en concurrence avec le secteur privé.

Pour obtenir des résultats significatifs, la déconcentration veut responsabiliser les unités de proximité et leur donner une certaine autonomie.

Ceci au travers de plans stratégiques à moyen terme qui permettent de définir des objectifs clairs, en identifiant des centres de responsabilité et en prévoyant des contrats de performance. Des outils de suivi de gestion et d'évaluation sont élaborés parallèlement. Des pays ont choisi d'essayer de contrôler leur secteur

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

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

Derrière ces logiques, la mise en concurrence des acteurs publics avec d'autres acteurs (publics ou privés) devient 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 est encore loin d'être une réalité et il est trop tôt pour mesurer l'impact réel. Mais le mouvement est enclenché et nul ne saurait faire marche arrière aujourd'hui. ■



Agenda 21 des collectivités territoriales en France : une montée en puissance progressive

Christophe CANTON, Chargée de mission DD pour agenda 21, Conseil général des Pyrénées Atlantiques

Un nombre croissant de collectivités territoriales françaises s'engage dans la mise en œuvre d'Agenda 21, c'est à dire de projets territoriaux de développement durable.

D'après le Comité 21, une association spécialisée dans l'accompagnement des autorités locales dans ce domaine, le nombre d'Agenda 21 devrait doubler d'ici à la fin 2009 en France (si l'on en croit les intentions affichées par les élus). Le pays devrait ainsi compter près de 600 démarches engagées ou achevées fin 2009, contre 298 recensées au 1^{er} janvier 2008.

Toutes les collectivités territoriales sont concernées : communes, établissements publics de coopération intercommunale,

départements, régions.

Si la démarche Agenda 21 se développe sur le plan quantitatif, elle évolue également sur le plan qualitatif. Les experts de l'Hexagone constatent que ces projets de développement durable sont de plus en plus globaux, intègrent davantage la dimension sociale, et ne sont plus seulement axés sur la dimension environnementale des problèmes.

La montée en puissance des Agenda 21 en France repose sur plusieurs facteurs. D'une part, une réelle prise de conscience des enjeux globaux (raréfaction des matières premières, dérèglements climatiques...) s'opère au sein de la population, comme chez les élus locaux. D'autre part,

les contraintes financières actuelles incitent les dirigeants des collectivités locales à moderniser le fonctionnement de leur administration. Dans ce but, certains élus optent pour une démarche de développement durable comme l'Agenda 21, qui leur permet à la fois de réduire leurs dépenses, et de mettre en valeur leurs efforts en termes d'exemplarité (achat public éco-responsable, baisse des consommations d'énergie, de papier, optimisation des déplacements...).

En dépit de cette amélioration récente, il convient de rappeler que les collectivités territoriales françaises avaient accumulé du retard par rapport à leurs voisins européens, en particulier d'Europe du Nord. ■



La ville méditerranéenne face au changement climatique : Innovation, investissement, gouvernance, pour une ville sobre en carbone

Stella KYVELOU, Professeur Assistante, Université des Sciences Politiques et Sociales Panteion d'Athènes, présidente de l'Association SD-Med (www.sdmed.info)

Ce colloque, organisé à l'initiative du Réseau International SD-MED sous l'égide des Organisations Internationales iiSBE, CIB et PNUE, s'est inscrit dans le cadre des réunions régionales préparatoires à la Conférence Mondiale « SB08 » (Melbourne, septembre 2008). L'apport du colloque d'Athènes à cette conférence a été le rapport sur « Une ville sobre en carbone ? Les réponses méditerranéennes ».

Le réseau SD-MED concerne tous les pays du Bassin Méditerranéen et certains des Balkans. Au travers de son activité internationale et de ses partenariats institutionnels, SD-Med œuvre pour la coopération décentralisée en matière de développement durable. Il a construit un maillage important d'équipes et de délégués nationaux en Méditerranée. Grâce à leur action, des délégations des différents pays du réseau SD-MED étaient à la manifestation d'Athènes pour présenter l'état des lieux dans leur pays des politiques, stratégies et bonnes pratiques visant à mieux gérer les

impacts environnementaux de la ville, surtout ceux liés au changement climatique.

En présence de nombreuses personnalités, la conférence a été ouverte par le Ministre Grec de l'Intérieur dont l'allocation s'est focalisée sur la complexité du débat relatif au changement climatique ainsi que sur les mesures prises par son ministère pour adapter les politiques publiques dans ce domaine. Le grand témoin a été Stephanos Manos, ex-ministre de l'Aménagement du Territoire. Il a fait le bilan des politiques environnementales conduites depuis 30 ans en Grèce.

Le thème général du colloque a porté sur le changement climatique et la ville méditerranéenne : menaces, coût relatif mais aussi bénéfiques pour les affaires et l'économie. Le rôle de l'administration et des collectivités territoriales dans l'adaptation nécessaire de la gestion et de la gouvernance urbaines a également été examiné. Ce colloque a permis d'aborder les points suivants :

- Développement urbain, transports, marché de l'immobilier ;
- Bâtiments et changement climatique ;
- Gestion des ressources naturelles en ville suite aux changements climatiques ;
- Les enjeux des technologies de l'Information et de la communication en ville ;
- La création d'emplois et le développement dans une situation de changement climatique ;
- Le développement des villes dans une économie de moindre émission de carbone.
- Les modes d'investissement dans l'infrastructure durable ;
- La valorisation de la transformation des déchets dans la ville ;
- Les nouvelles formes de gouvernance pour une ville méditerranéenne à émission réduite en CO₂ : création des conditions pour une action collective internationale ;
- Développement durable et ville méditerranéenne : rapports, interactions, contradictions. ■

La coordination des régimes de sécurité sociale en Europe



Christine LEAL
Expert Protection sociale UE & International / Resp. CSED
<http://www.cse-d.eu>

La liberté de circulation des personnes comme un principe fondamental

Depuis la signature du Traité de Rome en 1957, la libre circulation des personnes est l'un des principes fondateurs de l'Union européenne au même titre que la liberté de circulation des capitaux, des marchandises, des biens et des services. Toutefois l'effectivité de ces libertés est souvent remise en cause pour des raisons économiques, sociales et politiques. En outre, la disparité des législations nationales peut constituer une entrave à la libre circulation des individus notamment dans l'exercice de leurs droits à la sécurité sociale. Ainsi, l'Union européenne a consacré une législation propre à la coordination des régimes de sécurité sociale afin de favoriser la libre circulation des citoyens. Elle est régie par le cinquième livre dédié à la protection sociale du Code de Droit Social Européen et, plus précisément, par le règlement n° 1408/71 du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. Le règlement n° 574/72 du 21 mars 1972 fixe les modalités d'application de ce dernier. Ces textes garantissent à tous les travailleurs ressortissants des Etats membres l'égalité de traitement et le bénéfice des prestations de sécurité sociale, quel que soit le lieu de leur emploi ou de leur résidence.

La coordination des régimes s'appuie sur quels principes ?

La coordination des régimes de sécurité sociale se fonde sur quatre principes essentiels à l'effectivité de la liberté de circulation des personnes et dans le respect du principe de subsidiarité. Inscrit à l'article 5 du Traité CE, il rappelle le


Ces textes garantissent à tous les travailleurs ressortissants des Etats membres l'égalité de traitement et le bénéfice des prestations de sécurité sociale, quel que soit le lieu de leur emploi ou de leur résidence.


partage des compétences communautaires et des Etats membres. Ces derniers demeurent responsables de l'organisation de leur système de sécurité sociale, de l'offre de ses prestations (conditions d'octroi) et de leur montant si l'action n'est pas plus efficace à l'échelon communautaire. Sont ainsi affirmés : l'égalité de traitement qui garantit à tout résident sur le territoire d'un Etat membre des droits et obligations identiques ou similaires à ceux des nationaux (principe associé à l'assimilation des faits) ; la conservation des droits acquis (exportation des prestations) pour éviter la perte des droits due à un changement de résidence ; l'unicité de la législation applicable ainsi le travailleur ne peut être soumis à plusieurs législations et, enfin, la conservation des droits en cours d'acquisition (totalisation ou proratisation des droits).

L'affirmation de ces principes n'est toutefois pas suffisante pour garantir l'accès aux prestations de sécurité sociale dans tous les cas. La réglementation communautaire, jugée complexe voire

incompréhensible pour les non spécialistes mais également par les spécialistes du droit, est soumise à l'interprétation des juges de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) qui clarifient les règles d'application des textes bien souvent au gré de longues casuistiques.



Le fonctionnaire est-il un travailleur comme les autres ?

La réglementation communautaire vise « les travailleurs salariés ou non salariés » sans les définir juridiquement. En effet, c'est l'affiliation à un régime d'assurance de nature obligatoire ou facultative qui conditionne l'accord et le bénéfice des dispositions réglementaires européennes. Ainsi sont concernées toutes les personnes qui sont assurées contre un ou plusieurs risques déterminés par le règlement et, a priori, aux fonctionnaires soumis à des régimes spéciaux de sécurité sociale. Or, à l'origine, l'article 454 du règlement 1408/71 exclut totalement de son champ d'application matériel « les régimes spéciaux de sécurité sociale des fonctionnaires et du personnel assimilé ». Cette exception a été considérée comme logique en raison de l'exclusion des emplois dans l'administration publique de la libre circulation des travailleurs inscrite à l'article 3954 du traité d'Amsterdam. Cette justification a été écartée par la CJCE dans l'affaire Vougioukas du 22 novembre 1995. Cet arrêt a mis en évidence la nécessité de légiférer dans le domaine de la coordination des régimes spéciaux de fonctionnaires. Ainsi le règlement 1408/71 leur a été étendu par le règlement 1608/98 du 29 juin 1998. Si cette réglementation marque une avancée pour les fonctionnaires, elle est limitée en raison des nombreuses dérogations posées par le texte, notamment en matière de calcul de droits à pension. En effet, les disparités nationales qui

existent en matière d'organisation, de financement et de modes de calcul ne permettent pas le transfert des droits d'un pays à un autre pour cette catégorie de travailleurs. Seules des modifications des législations nationales permettraient une mobilité des fonctionnaires sans perte de leurs droits à pension.

Un nouveau texte réglementaire pour renforcer la coordination

Depuis 1971, le règlement 1408/71 a successivement été modifié vingt deux fois pour tenir compte des évolutions des législations nationales et intégrer la jurisprudence de la CJCE. En parallèle, des réflexions ont été menées par le Conseil en 1992 et en 1998 et par la Commission européenne dans une communication de 1997. Elles ont été poursuivies par le Conseil de l'emploi et de la politique sociale qui a proposé 12 paramètres


Ce nouveau texte réaffirme et renforce les principes de la coordination ainsi que la coopération entre les administrations avec un allègement des formalités.


pour moderniser le règlement 1408/71 en 2001. Elles ont abouti à l'adoption du règlement de remplacement n° 883/2004 par le Parlement européen et le Conseil européen le 29 avril 2004. Ce nouveau

texte réaffirme et renforce les principes de la coordination ainsi que la coopération entre les administrations avec un allègement des formalités. Le champ d'application personnel et matériel a également été étendu. Il clarifie la législation applicable aux fonctionnaires qui sont inclus dans le règlement. Dorénavant, ces travailleurs sont soumis à la législation dont relève l'administration qui les emploie, contrairement aux travailleurs du secteur privé qui sont soumis à la *lex loci laboris* c'est-à-dire la loi du pays dans lequel l'assuré exerce une activité professionnelle. Cette nouvelle réglementation résulte de l'étude approfondie des différents « chapitres », terme employé pour désigner les différents risques de sécurité sociale, par les présidences européennes successives depuis 1999. La version finale du texte est prévue pour 2009 dans l'attente d'une adoption à l'unanimité par les 27 Etats membres. ■

INTERVIEW

Quelle coordination pour les pensions de fonctionnaires ?

Les règles de droit commun du règlement n° 1408/71 sont applicables aux pensions des régimes généraux des salariés et non salariés. Elles conduisent chacun des régimes auxquels l'intéressé a été soumis à faire un double calcul, d'une part celui de la pension nationale déterminée selon la réglementation de ce régime en fonction des seules périodes accomplies dans ce dernier et d'autre part celle de la pension proratisée. Pour celle-ci, la pension théorique est d'abord calculée selon sa propre législation, mais sur la base de la totalité des périodes accomplies dans les différents régimes auxquels l'intéressé a été soumis dans l'UE. La pension proratisée est ensuite calculée. Elle réduit la pension théorique au prorata des seules périodes accomplies dans ledit régime. L'intéressé se voit ainsi attribuer au titre de ce régime la plus élevée des deux pensions, nationale ou proratisée.

Les régimes spéciaux des salariés ou non salariés conditionnent l'octroi d'une pension à l'accomplissement de périodes dans une occupation soumise à ce régime spécial ou dans une activité spécifique. Ils sont soumis aux mêmes règles de liquidation coordonnée, toutefois, la totalisation des périodes est limitée aux périodes accomplies dans un autre Etat membre sous un régime correspondant ou, à défaut, dans la même occupation ou activité. En contrepartie, si un droit à pension ne peut être ouvert au titre du régime spécial grâce à cette totalisation limitée, les périodes accomplies sous ce régime sont prises en compte pour servir une pension du régime général.

Quant aux régimes spéciaux de fonctionnaires, ils conditionnent l'octroi d'une pension à l'accomplissement de périodes accomplies dans ce régime spécial. Ils sont

également soumis à cette contrepartie, mais sont de fait exonérés de toute totalisation avec des périodes accomplies dans un autre Etat membre puisque le règlement la limite aux périodes que leur propre réglementation leur permet de reconnaître.

Le règlement n° 883/2004 ne supprime pas cette dérogation. Il aurait pourtant été opportun, pour améliorer les droits des intéressés tout en préservant les particularités de ces régimes, de les soumettre aux règles applicables aux régimes spéciaux de salariés ou non salariés évoqués plus haut. ■

Jean-Claude FILLON (*)
 Directeur Adjoint de division,
 Ministères chargés de la santé, de la
 solidarité et des comptes publics -
 Direction de la sécurité sociale

La gestion publique : une performance subie ?

Hélène PAULIAT



Professeur de Droit Public - Université de Limoges
Doyen de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges
Membre de l'Institut Universitaire de France

Pourquoi un dossier consacré à la gestion publique pour le premier numéro d'une revue européenne? Le thème est à la mode et nombre de structures ont consacré des études à la gestion publique sous différentes formes, gestion publique locale, nouvelle gestion publique, innovation et gestion publique... Peu de recherches ont cependant été consacrées à une approche d'ensemble de la gestion publique, tant au niveau des différents secteurs ou domaines concernés qu'au niveau des États européens qui la mettent en œuvre. C'est la raison pour laquelle il a paru intéressant de croiser deux paramètres, d'une part la diversité des pratiques dans les États de l'Union, de l'autre les domaines dans lesquelles les évolutions liées à la gestion publique paraissent les plus significatives, la réforme de l'État et la modernisation de l'administration, le management public, la formation des agents publics, les parcours professionnels et la rémunération des fonctionnaires. Le lecteur sera sensible à une incantation permanente, la recherche de la performance, alors même que nombre de matières ne se mesurent pas et ne peuvent donc être appréciées en termes de performance et surtout que, dans le domaine de la

fonction publique ou du service public, de l'administration en général, la performance ne constitue pas une catégorie juridique¹ même si elle tend, peut-être, à devenir un standard².

La réforme de l'État et la modernisation de l'administration sont des thèmes d'actualité permanents; le cas de la France est représentatif, qui, après la réforme de l'État, la modernisation

par les auteurs sur ce thème met l'accent sur d'autres spécificités: les concepts de réforme et de modernisation conduisent à repenser les missions de l'État et, par voie de conséquence, celles des collectivités territoriales, qui disposent parfois de prérogatives particulièrement étendues. Au-delà de cette première approche apparaît, nous semble-t-il, une question fondamentale: les réformes, quel que soit le pays considéré, sont dictées par un impératif de performance plus que par des exigences de rationalisation et de cohérence. Cet impératif trouve sa source dans les contraintes budgétaires, bien sûr, mais pas seulement; émerge en effet progressivement l'idée selon laquelle les contraintes du droit public sont en elles-mêmes incompatibles avec l'efficacité et la performance des administrations³. La conséquence est alors logique: seul le droit privé peut permettre à l'État et à l'administration de se moderniser, de se rénover, de devenir performants; seul le droit privé permettrait de gérer les agents de l'administration de manière souple en assurant la flexibilité puisque le recours au contrat est privilégié⁴. Les réformes se fondent alors sur ce postulat... dont les États mesurent actuellement les limites; la question devient


La performance ne constitue pas une catégorie juridique même si elle tend, peut-être, à devenir un standard.


des institutions administratives et les regroupements de structures, entame la révision générale de ses politiques publiques. Mais la vision européenne proposée

1- V. J. Caillosse, « Le droit administratif contre la performance publique? », AJDA, 1999, p. 195.

2- Selon la formule de Jacques Chevallier, rapport de synthèse du colloque « Performance et droit administratif », Tours, 29-30 janvier 2009, actes à paraître.

3- Voir colloque précité; voir également G. Clamour, *Intérêt général et concurrence. Essai sur la pérennité du droit public en économie de marché*, Dalloz, Nouvelle bibliothèque des thèses, vol. 51, 2006. Jean-Louis Autin, dans la préface de cette thèse, commence par une question : « le droit public a-t-il encore sa place dans un régime économique dominé par les lois du marché et les exigences de la concurrence ? »

4- C'est ce que semblait affirmer le rapport de la Banque Mondiale *Doing business*, pour lequel le droit des affaires de common law était nettement plus performant que le droit continental.

alors: la performance, rendue accessible par des emprunts au droit privé ou par une généralisation du recours aux techniques de gestion privée, est-elle compatible avec les exigences d'impartialité et de neutralité que l'on attend de toute administration, et plus généralement, de tout service public? Les réponses sont nuancées, puisque cette évolution remet en cause l'un des piliers du système de statut de fonction publique, le professionnalisme; et l'on se rend compte que les droits fondamentaux des agents ne sont pas nécessairement parfaitement protégés (il en est ainsi de l'égalité de traitement ou de l'égalité de rémunération pour un même travail). Il en résulte un manque de cohérence et d'homogénéité dans la manière dont sont traités les personnels.

Le management public met également l'accent sur une gestion des ressources humaines orientée vers la performance. Il est d'ailleurs assez significatif que le terme management, emprunté au monde de la gestion et des affaires, donc plutôt du privé, ait trouvé à s'implanter dans l'administration comme un transfuge du privé, mais en gardant sa spécificité « publique ». Les pays européens mettent progressivement en place des mécanismes d'évaluation, revenant parfois sur les grands principes tirés des qualifications professionnelles⁵. Les mécanismes les plus souvent retenus consistent à maintenir un système de concours pour le recrutement des fonctionnaires tout en intégrant progressivement une logique de métiers et de filières, et à introduire des systèmes différents de recrutement sur tel ou tel type de poste. Les exigences de mobilité au sein de l'Union européenne conduisent les États membres à s'interroger sur les pratiques de leurs voisins. Pourtant, et de manière significative, les agents et fonctionnaires n'ont que très rarement été mis à même de discuter des réformes et des évolutions fondamenta-

“
Le management public met également l'accent sur une gestion des ressources humaines orientée vers la performance.
 ”

les qui allaient les affecter, comme si la gestion des ressources humaines apparaissait comme une mission secondaire... Un point est cependant en débat dans toute l'Europe: doit-on donner un statut particulier aux personnels qui occupent des emplois de direction proches du politique, ou à la limite entre l'administratif et le politique? Quel est le degré de politisation de l'administration? La question se subdivise elle-même: d'une part, celle de l'entrée dans les cabinets ministériels et des statuts des personnels qui y travaillent, certains parlant de « personnel éventuel » (Espagne) recruté sur un critère de loyauté et de confiance politique; d'autres soulignent l'absence de distinction claire entre les hauts fonctionnaires et le personnel lié au politique (Belgique). D'autre part, se pose la question de la formation des hauts fonctionnaires et des personnels recrutés dans les cabinets ministériels; certaines techniques ont été mises en place, tenant à l'existence d'un mandat limité dans le temps et d'une évaluation permettant de mesurer les résultats obtenus par l'agent, donc de développer sa responsabilité; la formation elle-même est au cœur des réflexions des États européens, soit parce qu'il n'existe pas de culture homogène de haute fonc-

tion publique (Belgique), soit parce que la formation des élites administratives en est à ses débuts et doit être encouragée, surtout pour les jeunes, qui doivent apporter du sang neuf (Roumanie). Les différentes contributions soulignent cependant le manque cruel de cohérence des systèmes, car une vision d'ensemble fait souvent défaut. La recherche de la performance ne peut alors remplacer une vision politique stratégique.

Cette absence de vision stratégique est également remarquable dans le domaine de la formation des agents publics. La performance nécessite l'évaluation: en effet, qui dit performance dit objectifs, indicateurs, méthodes pour vérifier que les résultats sont conformes aux objectifs prévus. Mais précisément, la formation devrait reposer sur ces différents éléments. Si un agent public n'est pas en mesure de réaliser les objectifs qui lui ont été assignés, soit de manière unilatérale, soit de manière contractuelle via un contrat d'objectifs, l'employeur doit être en mesure de lui proposer ou de lui imposer une formation correspondant aux insuffisances relevées. De manière plus positive, l'administration doit pouvoir offrir à ses agents des formations qui leur permettent d'être en mesure d'effectuer correctement les missions qu'ils auront à exercer lors d'un changement de poste. Or, dans plusieurs États, l'offre de formation est en complet décalage avec les impératifs professionnels. Ainsi l'offre est-elle parfois établie avant même qu'un état des besoins soit réalisé. Il semble alors totalement irréaliste de vouloir introduire un système de rémunération à la performance sans réflexion préalable sur la formation professionnelle; l'accent doit ainsi être mis sur l'évaluation, mais non de manière théorique, avec de vrais entretiens identifiant les manques de l'agent. Le défaut majeur des politiques de formation a sans doute été de concevoir la formation au mieux

5- V. M. Beauvallet, *Les stratégies absurdes, Comment faire pire en croyant faire mieux*, Seuil, 2009 : « Les managers accrocs aux techniques d'évaluation tentent désormais de s'emparer des objets les plus délicats et des dimensions les plus qualitatives de l'activité humaine. Il a même été question, dans un passé très récent, de livrer à la sanction de tels instruments l'efficacité des ministres... Dans les cas les plus difficiles, il n'est pourtant pas rare que l'indicateur, qui devait fonctionner comme un réducteur de complexité, finisse par épaissir le brouillard qu'il était supposé dissiper » (p. 120).

comme une obligation, au pire comme un droit individuel ; or la formation ne peut se concevoir que dans une culture d'administration ; si la performance est recherchée, la formation doit être liée au service et à l'agent, et reposer sur une analyse claire des besoins.

Le renouvellement des parcours professionnels est également fondé, tout au moins en apparence, sur la recherche de la performance. Il est significatif de constater que la plupart des textes en Europe ont traité cette question de manière dissociée de celle de la formation. D'où l'explication proposée par l'un des auteurs, selon laquelle l'accent mis sur les parcours professionnels et l'exigence de mobilité ne seraient qu'un moyen permettant de rapprocher le droit applicable aux agents publics de celui applicable aux salariés privés. Et les textes français sur le détachement par exemple comme sur le projet de loi sur les parcours professionnels incitent à un échange de plus en plus intense entre le public et le privé, chacun devant, en théorie, profiter de l'expérience de l'autre. La proposition paraît d'autant plus pertinente que, dans des pays comme la Bulgarie, le système de mobilité tend à s'articuler avec les exigences européennes ; or les institutions communautaires n'ont jamais caché leur préférence pour une fonction publique d'emploi, qui permet, de manière beaucoup plus aisée, d'assurer la libre circulation des agents publics en Europe. Le sens des évolutions conduit à placer, encore une fois, en tête des motifs de modernisation la recherche de la performance. La mobilité serait l'un des critères permettant de bénéficier d'un avancement ou d'une augmentation de salaire. Une telle approche ne peut se concevoir, là encore, de manière isolée ; elle doit être reliée à la formation et à l'évaluation pour tenir compte des perspectives de carrière auxquelles l'agent peut prétendre.

Cela n'étonnera pas le lecteur que la performance soit encore au cœur de la

Le parallèle avec le secteur privé ou le rapprochement avec le secteur privé peut aussi animer une saine concurrence, dans laquelle l'administration dispose d'atouts réels.

question des rémunérations des agents de l'administration. La détermination de la rémunération s'effectue de manière différente selon le système retenu par l'État ou la collectivité : elle est prévue et encadrée par le statut en France mais elle est le fruit d'une convention collective en Italie depuis les grandes réformes des années 1990, et avec un système mixte en Allemagne. Il s'agit alors de rapprocher secteur public et secteur privé, dans un objectif de performance. La rémunération au mérite a donc été largement mise en place, avec des critères plus ou moins bien définis, et avec des effets parfois pervers. Si la productivité est un indicateur pour fixer la rémunération, il est nécessaire de prévoir une évaluation particulièrement rigoureuse, ce qui n'est bien souvent pas le cas. De plus, si la part variable de la rémunération, c'est-à-dire celle qui va correspondre aux primes d'efficacité, est discutée dans le cadre d'une convention collective locale, il y a fort à parier qu'elle sera utilisée pour compenser l'inflation et la non revalorisation de certains traitements. Les mécanismes mis en place se sont donc montrés décevants, puisque les méthodes de travail n'ont pas évolué dans le même temps. De plus, la mesure de la performance est délicate, et les indicateurs manquent souvent de pertinence ; il est indispensa-

ble de lier la recherche de tels indicateurs avec l'appréciation de la qualité du service public que les agents sont amenés à rendre⁶, à la satisfaction des usagers en fonction de leurs demandes. Or, la performance est souvent conçue comme individuelle et non collective, ce qui est le résultat d'une transposition déformée des principes du secteur privé. L'administration se voit contrainte d'initier de nouvelles réformes si tant est que ce soit par elles que l'on puisse faire évoluer la culture de la fonction publique ; ainsi les réformes italiennes proposent-elles désormais des sanctions économiques en cas d'absence d'un agent de l'administration pour cause de maladie de manière répétée... on ima-

Les nouvelles méthodes de gestion publique ont résolument été fondées sur la volonté de rapprocher secteur public et secteur privé.

gine la transposition d'une telle mesure en France. Outre la détermination de la rémunération, il est utile de s'interroger sur la fonction de la rémunération : elle est certes intimement liée, encore aujourd'hui en France, au statut ; mais elle constitue aussi un moyen indispensable aux mains des collectivités ou régions pour attirer les jeunes. Les possibilités ainsi offertes aux structures décentralisées se situent dans une étroite marge de manœuvre. Mais il est important de ne pas oublier cet aspect positif : le parallèle avec le secteur privé ou le rapprochement avec le secteur privé peut aussi animer une saine concurrence,

6- L. Cluzel, *Le service public et l'exigence de qualité*, Dalloz, Nouvelle bibliothèque des thèses, 2006, vol. 52.

dans laquelle l'administration dispose d'atouts réels. La collectivité doit alors disposer de ressources managériales utiles, car elle peut être amenée à recruter des contractuels qu'elle aura la liberté de payer beaucoup plus que le fonctionnaire qui accomplit une tâche voisine, mais moins ciblée.

La gestion publique est un tout, et l'impression qui se dégage du panorama européen et des différents thèmes abordés dans ce dossier est que chaque aspect est traité sans référence aux autres. La question posée par S. Guérard et A. Scaillerez prend alors tout son sens : « est-il possible de réformer l'administration en réformant exclusivement ses outils, voire son fonctionnement, sans pour autant réformer au préalable son organisation, ses missions et par là même sa culture » ? ⁷. La diversité des métiers proposés par l'administration devrait logiquement conduire à renforcer la variabilité des parcours professionnels, en s'appuyant sur une formation adaptée, et à moduler les rémunérations, éventuellement en tenant compte des efforts entrepris par l'agent, y compris en termes de mobilité. Mais les nouvelles méthodes de gestion publique ont résolument été fondées sur la volonté de rapprocher secteur public et secteur privé, au nom de la performance et de la rationalisation ou de

«

Une gestion publique suppose au départ une initiative politique et une stratégie bien définie.

»

la maîtrise des coûts ; cette présentation a ainsi écarté la dimension positive d'un rapprochement, qui aurait conduit à une amélioration possible des deux systèmes. Or, si l'administration est bien saisie par la performance, elle n'en est pas encore imprégnée, car la volonté politique manque ; les réformes existent dans toute l'Europe, mais la circulation des bonnes pratiques, qui seule pourrait permettre de donner une cohérence d'ensemble au système, manque encore.

Une gestion publique performante suppose donc, au départ, une initiative politique et une stratégie bien définie, les indicateurs devant rester des outils et non constituer en eux-mêmes des fins. Il faut alors identifier les missions et les

objectifs de l'administration, des services publics, en partenariat avec les agents mais aussi, sans doute les usagers, les utilisateurs. En fonction de ces objectifs, des résultats doivent être atteints, identifiés en concertation avec les agents ; ces derniers sont évalués pour déterminer dans quelle mesure ils sont aptes à remplir les missions définies et les objectifs assignés ; c'est à ce stade que l'on peut définir leurs besoins en formation, puisqu'il est vrai que le recrutement par concours ne prépare pas véritablement aux métiers que l'on exercera ensuite ; le profil de l'agent permettra, en fonction de ses besoins de formation et surtout de ses souhaits et perspectives de carrière, de lui proposer un parcours professionnel, à court ou moyen terme selon les possibilités offertes. En fonction de la manière dont il s'acquittera de ses missions et des objectifs qu'il aura atteints, après sa formation, sa rémunération pourra tenir compte de la performance ou de la qualité du service rendu. Le schéma paraît simple ; il semble pourtant que la performance ait fini par brouiller une lisibilité administrative nécessaire. Pour qu'une gestion publique soit efficace, il faut un management adapté ⁸, ce qui n'est pas toujours vérifié en Europe. ■

7- « La GRH est-elle au service d'une gestion publique plus performante ? », in *Où en est la gestion locale*, Annuaire 2008 des collectivités locales, CNRS, 2008, p. 27.

8- M. Beauvallet : « Les instruments de pilotage ne remplacent jamais le pilote », op. cit., p. 146.

Points clés:

- La réforme de l'administration publique doit être globale : organisation, missions, culture, fonctionnement et outils.
- Pour mettre en place une logique de performance, il faut une volonté politique forte et l'adhésion la plus large possible des agents. La performance ne doit pas être dictée uniquement par des contraintes économiques ; elle doit être liée à un vrai management.
- La formation est une nécessité, qui doit être pensée au sein du service, dans une logique à la fois individuelle et collective.
- La recherche de la performance, comme moyen de moduler les rémunérations, est partout présente en Europe, mais ne donne pas nécessairement satisfaction, faute d'indicateurs adaptés et fiables.

La gestion publique en Europe

La réforme de l'Etat et la modernisation de l'administration



« La première réforme structurelle »

Vasco Nascimento COSTA

Directeur - adjoint de la Caixa Geral de Depositos

Membre de la Commission Juridique de l'Association Européenne des Institutions de Retraite du Secteur Public

Le thème des réformes structurelles, particulièrement dans l'Administration publique, est à l'ordre du jour un peu partout en Europe.

Les motifs de ces réformes varient énormément selon les pays, en fonction de spécificités souvent historiques : processus d'indépendance, changement de système politique ou de modèle d'organisation administrative, souci de modernisation de l'Administration publique ou simple nécessité de réduire les dépenses publiques, réforme structurelle conduisant à repenser les fonctions de l'État, des Régions ou Provinces et des collectivités locales, ou simples perfectionnements du système existant.

Il est, ainsi, virtuellement impossible de traiter uniformément une réalité d'une telle complexité. On ne présentera pas de solutions universelles aux difficiles questions que pose la modernisation des Administrations publiques : elles paraissent, à vrai dire, inexistantes. Il est de beaucoup préférable de souligner certains aspects essentiels à toutes les réformes de l'Administration publique de l'État, à partir de l'expérience portugaise en considérant l'architecture organique de l'Etat, le modèle de gestion des ressources humaines et le régime de la protection sociale.

L'architecture organique de l'État

Les transformations de la société engendrent de nouvelles exigences auxquelles les pouvoirs publics doivent répondre, au détriment d'autres, plus traditionnelles, qui ont perdu de leur importance.

Il faut donc s'assurer que la structure des services de l'État soit suffisamment

flexible pour s'adapter de façon continue au contexte du moment, dans un cadre de rationalisation des structures, d'élimination des duplications de services, de redéfinition des fonctions et des responsabilités et d'utilisation des économies d'échelle.

Seul un dessein organique adéquat permet de définir avec rigueur le nombre de fonctionnaires nécessaire, sans lequel la croissance sans contrôle de l'Administration publique est un risque réel : le Portugal a ainsi introduit en 2005 la règle de deux départs pour un recrutement.

Le modèle de gestion des ressources humaines

L'idée que la principale ressource de l'Administration publique est constituée par ses ressources humaines est relativement banale. Une Administration publique efficace dépend de ressources humaines :

- Suffisantes : Deux points sont importants : le recrutement et la mobilité. Le recrutement doit être compétitif, flexible et rapide, mais sans mettre en cause les garanties d'un choix impartial. La mobilité doit permettre le transfert de fonctionnaires entre services, de façon à empêcher que la rigidité du système rende plus facile le recrutement de nouveaux travailleurs que la réaffectation des personnels en place (entraînant une croissance des effectifs observée dans quelques pays).
- Qualifiées : La question de la qualification des travailleurs se pose à l'entrée en service et pendant la carrière. Il s'agit, lors du recrutement, d'exiger du candidat des qualifications minimales. Au cours de la carrière, il faut souligner l'importance de la formation professionnelle ; les fonc-

tionnaires doivent pouvoir mettre à jour leurs connaissances et utiliser les nouveaux outils de la société de l'information pour satisfaire, dans le futur, les exigences des citoyens.

- Motivées : Dans la même perspective, au moment du recrutement, le statut socio-professionnel des fonctionnaires publics doit être suffisamment attractif et prestigieux pour séduire les meilleurs ; au cours de la carrière, les systèmes de gestion et d'évaluation de la performance (basés sur l'atteinte d'objectifs et visant à privilégier l'initiative et le mérite au détriment de l'avancement automatique à l'ancienneté) sont déterminants pour maintenir la motivation à des niveaux élevés.

Le régime de protection sociale

Dans plusieurs pays dont le Portugal, les agents de l'Administration publique bénéficient historiquement de régimes spéciaux en matière de titularisation, d'évolution de carrière et de protection sociale, dont les règles sont plus favorables que celles appliquées aux travailleurs privés dans le régime général.

Des raisons d'équité et, surtout, d'ordre financier (l'équilibre budgétaire des régimes de protection sociale est un souci constant et généralisé) ont toutefois conduit, dans les dernières années, à rapprocher progressivement les travailleurs de l'État des autres travailleurs.

L'importance de ce secteur (protection des risques sociaux : maladie, chômage, invalidité, vieillesse...), son impact sur les comptes publics et la motivation des ressources humaines justifient une référence autonome dans cet article. ■



La problématique de la fonction publique espagnole et le nouveau statut du personnel

José RUANO

Professeur de Science Administrative, Université Complutense de Madrid

La Constitution espagnole en vigueur depuis 1978 réserve à la loi la définition du statut des fonctionnaires publics et la réglementation de "l'accès à la fonction publique conformément aux principes de mérite et de capacité, les conditions particulières dans lesquelles les fonctionnaires peuvent exercer le droit syndical, le système d'incompatibilités et les garanties d'impartialité dans l'exercice de leurs fonctions". Néanmoins, en dépit de cette précision constitutionnelle, il a fallu attendre jusqu'à avril 2008 pour voir publiée la loi qui régule le "Statut de base de l'employé public".

Pendant les 30 dernières années, beaucoup de choses ont changé dans la fonction publique espagnole : en premier lieu, l'important processus de décentralisation territoriale a fait des communautés autonomes la source majeure des emplois administratifs avec plus de la moitié des agents publics. La conséquence immédiate a été que le régime de la fonction publique espagnole a continué de se référer exclusivement à l'administration de l'État. En revanche, chaque niveau d'administration, et même chaque administration, a configuré sa propre politique de personnel en mettant en avant ses intérêts particuliers, sans prêter une attention spéciale aux mécanismes de cohésion et de coopération propres à n'importe quel système commun de fonction publique. D'autre part, l'importance du principe d'autonomie organisatrice en matière de personnel a multiplié les formes de gestion mises en œuvre par chaque administration dans la prestation des services. Cela a favorisé l'hétérogénéité des régimes d'emploi public, dont

la manifestation la plus claire a été la prolifération des régimes spéciaux justifiés d'un point de vue fonctionnel (santé, éducation, recherche, forces armées, justice), et notamment la dualisation de l'emploi public en personnel fonctionnaire et personnel contractuel. En effet, un pourcentage significatif des employés publics est sous contrat conformément au Droit du travail. Ce phénomène de "privatisation" de l'emploi public se manifeste d'une manière plus virulente dans les collectivités locales (régions incluses) et dans quelques secteurs employant un fort taux de personnel féminin (santé et éducation, notamment) où le niveau de contractualisation atteint 30 %.

L'importance du principe d'autonomie organisatrice en matière de personnel a multiplié les formes de gestion mises en œuvre par chaque administration dans la prestation des services.

Il va de soi que ce phénomène n'est pas particulier à l'administration espagnole, étant donné que la cohabitation de régimes juridiques différents se présente

dans le reste des administrations européennes avec une intensité variable, où cette diversité législative s'exprime par le désir d'éviter les rigidités d'un droit administratif peu compatible avec les exigences d'une gestion souple et efficace des ressources humaines, surtout en matière d'accès à l'emploi public, de carrière professionnelle, de mobilité et de rémunération. Pourtant, ce qui est un élément de différence dans le cas espagnol, en plus de l'intensité du phénomène dans certains secteurs gérés par les collectivités locales, est que cette tendance si étendue affecte les agents dévoués à la prestation directe des services publics, mais aussi à ceux qui réalisent des fonctions typiquement administratives de contrôle et de régulation. Ainsi, la coexistence de régimes juridiques différents dans l'emploi public ne répond pas à des raisons de rationalité administrative ou fonctionnelle. En fait, il est relativement fréquent de trouver des fonctionnaires et des contractuels qui réalisent des tâches identiques dans la même administration, ce qui pose des problèmes de gestion du personnel puisqu'il faut tenir compte des différents cadres légaux lorsqu'on négocie les conditions de travail où lorsque l'on fixe les fonctions des agents. Cette situation débouche parfois sur un traitement inégalitaire des travailleurs ayant les mêmes fonctions, bien que l'action des conventions collectives ait réussi à rapprocher progressivement les conditions d'emploi du personnel fonctionnaire et contractuel au service de la même administration.

La dualisation de la fonction publique espagnole explique le nom du statut, qui



ne fait pas référence exclusivement au personnel fonctionnaire mais à "l'employé public" en termes généraux afin de comprendre tous les agents qui travaillent au service des administrations publiques. Le statut commence par faire référence à l'ensemble des principes généraux applicables à tous les agents publics et inclut une liste des droits fondamentaux des agents. Il actualise le catalogue des droits en distinguant les droits individuels et les droits collectifs en même temps qu'il en incorpore d'autres plus actuels liés à l'objectivité et la transparence des systèmes d'évaluation, au respect de l'intimité personnelle, spécialement par rapport au harcèlement moral ou sexuel, et à la conciliation de la vie familiale et du travail. C'est la première fois que la législation espagnole établit une régulation générale des droits et des devoirs des agents publics, fondée sur des principes éthiques et des règles de conduite qui constituent un code de comportement avec un objectif pédagogique et directif, indiquant ainsi une limite aux activités licites.



En ce qui concerne la classification du personnel, il n'y a pas de grandes nouveautés. On distingue les quatre catégories traditionnelles : les fonctionnaires titulaires, les intérimaires, le personnel contractuel et le « personnel éventuel », c'est-à-dire les agents de confiance politique. Le statut modifie seulement l'organisation des grades d'accès aux corps de fonctionnaires pour les adapter aux changements ouverts par la réorganisation des diplômes universitaires. Ces grades, liés au niveau des diplômes exigés pour y accéder, sont le grade A, divisé en A1 et A2, le grade B et le grade C, divisé en deux sous-grades C1 et C2. En matière de ressources humaines, la reconnaissance légale du nouveau profil du personnel de direction, conçue comme facteur de modernisation administrative d'un point de vue managérial et concrètement fondée sur les principes de la "nouvelle gestion publique", est plus importante. La liaison de la performance du personnel d'encadrement aux critères d'efficacité,

d'efficacité et de contrôle des résultats par rapport aux objectifs des unités, est sans doute un premier pas sur le chemin de la généralisation de l'évaluation de la performance à tous les agents publics. En effet, un élément central de la nouvelle régulation est la mise en œuvre d'instruments d'évaluation périodique en généralisant l'introduction de facteurs de motivation et de contrôle du personnel présent dans les politiques de réforme des administrations européennes les plus avancées.

en corps, grades, catégories, instruments de classement, etc.), modèles de promotion et d'évaluation du personnel et même la différenciation des postes et des fonctions réservés aux fonctionnaires, contractuels ou personnel d'encadrement, dépendent exclusivement du législateur des communautés autonomes. Le résultat est un statut réduit à une série de traits communs et généraux, laissant une marge de manœuvre très ample aux collectivités locales.

L'existence de 17 administrations régionales dotées, à partir de 1978, d'une capacité législative et d'autonomie est sans doute une caractéristique très forte du système administratif espagnol, mais ce trait ne peut pas faire oublier l'existence d'un système de fonction publique, dont le noyau commun a été réduit à la plus simple expression.

Mais, quelles sont les raisons qui sous-tendent la perte du leadership de l'administration de l'État avalisé par l'approbation du statut? D'une part, le statut accorde un rôle central en matière de convention collective aux syndicats dans un contexte où, en dépit de leur faible représentativité, ceux-ci agissent d'une manière coordonnée face à la multiplication des administrations publiques favorisée par la fragmentation territoriale. D'autre part, le système électoral espagnol octroie traditionnellement aux minorités nationalistes la capacité de conditionner les décisions du gouvernement et du législateur national dans les matières qui les affectent. Naturellement, moins de législation générale signifie moins d'État et plus d'autonomie et d'auto-organisation pour les gouvernements régionaux. ■


Toutes les prescriptions du statut sont conditionnées par la volonté politique et la capacité d'auto-organisation des collectivités locales.


Néanmoins, il faut souligner que toutes les prescriptions du statut sont conditionnées par la volonté politique et la capacité d'auto-organisation des collectivités locales. À la différence d'autres statuts européens qui établissent le caractère général du régime juridique commun des agents publics appartenant aux différentes administrations du pays, celui qui vient d'être approuvé en Espagne est une loi élaborée selon des critères de subsidiarité, incapable d'établir un système de fonction publique commun qui puisse être valable sur tout le territoire espagnol. Au contraire, toutes les prescriptions du statut en matière d'organisation de l'emploi public (organisation



La construction de la fonction publique en Pologne

Jacek CZAPUTOWICZ

Directeur de l'Ecole nationale d'Administration publique (KSAP), Vice-président du Conseil d'administration de l'Institut européen d'Administration publique (EIPA) de Maastricht, Vice-président du Conseil de la Fonction Publique

La fonction publique est un élément important des changements sociopolitiques intervenus après 1989. La longue tradition de la fonction publique remonte aux débuts de l'indépendance. La loi sur la fonction publique d'Etat du 17 février 1922 fut le premier texte régulant le corps des fonctionnaires; et elle est restée en vigueur jusqu'à fin 1974, puis remplacée par un code du travail. Ce changement avait affaibli la position des fonctionnaires face à leurs supérieurs et facilité l'exercice de pressions politiques.

La loi de 1982 sur les agents des administrations d'Etat devait élever le rang des fonctionnaires et de l'administration publique. Du temps de la République Populaire, les fonctionnaires étaient dans la pratique tenus par une loyauté politique qui décidait de leur avancement (la nomenclature). Des dispositions juridiques claires et cohérentes sur le recrutement, la promotion, la formation ainsi que le perfectionnement des compétences professionnelles faisaient défaut. L'administration se caractérisait par son formalisme, une faible effectivité et qualité de travail, une attitude dédaigneuse à l'égard des administrés et de nombreux cas de non-observation du droit. Régnait aussi une politisation de l'administration, la corruption, le manque de mobilité des agents ainsi que la fragmentation de la responsabilité dans la politique de gestion du personnel (sectorisation).

Les changements après 1989

Après 1989, on distingue deux périodes dans la construction de la fonction publique - et on entre dans une troisième - séparées par des transitions. Durant la première phase (1989-1995), la Pologne, comme d'autres Etats de l'Europe centrale, s'est concentrée sur les réformes économiques et politiques. Toutes les forces politiques s'accordaient sur l'importance du renforcement de l'Etat démocratique et de la construction d'un secteur public s'appuyant sur une fonction publique professionnelle et politiquement neutre. Dans le même temps, des

personnes extérieures à la nomenclature partisane, liées à «Solidarité» et à l'opposition, intégrèrent l'administration. La première période de transition (1996-1997) voit l'entrée en vigueur de la loi sur la fonction publique (5 juillet 1996); elle différencie les postes dans l'administration d'Etat entre ceux dits politiques - ministres, vice-ministres, leurs conseillers et les voïvodes - dont les personnels changeaient en même temps que le gouvernement, et ceux dits politiquement neutres, indépendants des changements politiques. La procédure de nomination dans le corps des fonctionnaires restait toutefois inappropriée. Des examens, auxquels se présentèrent des personnes issues de l'une des options politiques, furent conduits juste avant un changement de gouvernement et essayèrent de légitimes critiques. Seuls 115 fonctionnaires furent titularisés d'octobre à novembre 1996. Le processus fut ensuite suspendu. Après les élections de 1997, une nouvelle loi est adoptée fin 1998 (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1999). Le Corps de la Fonction publique est constitué d'agents employés par contrat de travail et de fonctionnaires titulaires, travaillant dans des offices de l'administration gouvernementale. Le Chef de la Fonction publique, nommé pour cinq ans, devient l'organe central de l'administration mais le Premier Ministre demeure le supérieur hiérarchique de ce corps. Le poste de directeur général est créé dans chaque administration afin de garantir le fonctionnement et la continuité du travail de son office, l'organisation du travail, l'application des dispositions du droit du travail et l'exercice du contrôle direct sur les bureaux de son office.

La loi de 1998 ouvre une période dite «de concours» pour pourvoir les postes de direction. Mais, peu de candidats y participaient et la majorité des postes de direction était occupée par des personnes «exerçant les fonctions de».

Ces concours, qui devaient garantir le professionnalisme des cadres de direction, ont souvent servi à régulariser la situation d'agents en place et non à trouver

le meilleur candidat si bien que de nombreux fonctionnaires ne voulurent pas y participer.

La loi de 2006 ouvre la seconde période de transition et crée une réserve de cadres comprenant des personnes susceptibles d'occuper des postes de direction dans l'administration comme les fonctionnaires titularisés, les personnes occupant de hautes fonctions lors de l'entrée en vigueur de la loi, les personnes ayant réussi le concours de l'Ecole nationale d'Administration publique, et plus tard celles détentrices du titre de docteur.

Cette période transitoire prend actuellement fin avec le dépôt d'un projet de réforme de la loi sur la fonction publique devant le SEJM. Les hautes fonctions seront pourvues par voie d'avancement interne et dans certains cas, par voie de concours organisés par certains ministères et administrations. On en espère la généralisation du concours.

Le projet rétablit le poste de chef de la Fonction publique au sein de la Chancellerie du Président du Conseil des ministres et non, comme auparavant, par une administration distincte. Une telle situation peut éveiller des craintes quant à l'indépendance et la neutralité politique de ce Chef. Mais ce lien institutionnel étroit avec le Premier ministre - supérieur hiérarchique de la fonction publique - devrait renforcer sa position dans toute l'administration.

Le système de la fonction publique est mixte avec une prédominance des règles du système de carrière. En témoignent la période de stage, la stabilisation des embauches pour les agents, l'indexation automatique des salaires ainsi que *de facto* le lien entre l'ancienneté et le niveau de la rémunération. Les principes découlant de ce système s'appliquent plus spécifiquement aux fonctionnaires qu'aux employés de la fonction publique. Sont issus du système de poste, le recrutement ouvert et concurrentiel, la priorité donnée aux compétences correspondant à un poste donné et le recours au concours pour les hautes fonctions.

La réforme de l'Etat et la modernisation de l'administration

La construction de la fonction publique en Pologne

Les règles concernant l'éthique

La loi de 1998 a introduit des dispositions sur l'éthique des fonctionnaires. L'un des devoirs essentiels de l'agent est la réalisation impartiale de ses tâches. Il ne doit pas céder à un intérêt individuel, voire de groupe mais agir dans l'intérêt du bien public et de l'Etat. Autre élément important, la clarté du système de recrutement et de sélection, d'avancement et de rémunération de ses agents, s'appuyant sur des critères objectifs, identiques pour tous les employés et transparents pour l'opinion publique.

Le Code d'éthique de la Fonction publique, introduit en 2002, est un recueil de standards de comportement découlant des valeurs de la fonction publique (article 153 de la Constitution), professionnalisme, probité, impartialité et neutralité politique. Les agents doivent agir conformément à la loi, traiter tous les administrés avec impartialité sans céder à des pressions provenant de liens personnels, travailler avec probité et professionnalisme. Ils se doivent d'agir avec loyauté envers leurs administrations et supérieurs, en ne refusant d'exécuter des ordres que si ces derniers constituent un délit ou une contravention et en informant leur supérieur en cas d'ordre contraire au droit. Ils ne peuvent exiger ni recevoir - directement ou indirectement - aucun avantage matériel. Après, ils ne peuvent être embauchés chez un entrepreneur dont ils géraient le dossier. On réfléchit sur la nécessité d'y introduire des mesures exécutoires.

La séparation entre le politique et la fonction publique fut introduite par la loi de 1996 sur l'organisation et le mode de fonctionnement du Conseil des ministres. Il était important pour un bon fonctionnement de séparer l'administration politique (« afin de gouverner »), l'administration d'exécution et d'organiser la coopération entre ces deux sphères

pour réaliser les missions du gouvernement. Cette loi offrit la base légale à la création dans l'administration de cabinets politiques dont les compétences étaient déterminées dans les règlements intérieurs des ministères. Le Cabinet politique du Président du Conseil des ministres, en sa qualité d'Equipe de conseil et d'analyse, joue un rôle spécifique.



L'organisation de la sphère des fonctionnaires est envisagée dans la loi sur la fonction publique, dont l'objectif est de garantir une exécution professionnelle, probe, impartiale et politiquement neutre des missions de l'Etat.

mettent d'articuler la coopération entre la sphère politique et la fonction publique et évite l'isolement des deux mondes. La fâcheuse expérience du communisme et une classe politique contemporaine dotée d'une faible éthique ne justifient qu'en partie le caractère apolitique de la fonction publique en Pologne. Elle se doit d'être au sein du système politique, de le renforcer et le rendre insensible aux troubles. Les contacts des fonctionnaires avec la classe politique empêchent que ces derniers ne se transforment en une corporation professionnelle défendant ses privilèges.

Mode de rémunération

Un système transparent, dans lequel le niveau de la rémunération dépend de la quantité et de la qualité du travail, renforce le sentiment de justice et l'éthique de la fonction publique. Le système de rémunération doit faire dépendre le salaire des résultats du travail, source de motivation et de facilitation des tâches. Un système injuste a des effets démotivants.

Il existe actuellement une différence de niveau inexplicée entre les salaires de différents offices, allant de 1 à 2 pour des postes de travail analogues. La base de calcul de la rémunération, ou « montant de base », est précisée dans la loi budgétaire et augmentée chaque année du taux d'inflation. Ce montant est accru d'un « multiplicateur individuel » afin d'obtenir la base de la rémunération. Un supplément spécial et un supplément pour ancienneté (entre 5 et 20% de la base de rémunération) peuvent s'y ajouter. Ces multiplicateurs devaient éviter une chute excessive de la rémunération réelle due à l'inflation; toutefois il perpétue ces écarts, fruits de l'évolution historique, entre les différents offices, rend plus difficile l'évaluation du travail et par conséquent influe négativement sur l'éthique de la fonction publique.


Le Code d'éthique de la Fonction publique est un recueil de standards de comportement découlant des valeurs de la fonction publique, professionnalisme, probité, impartialité et neutralité politique.


Le recrutement des membres des cabinets politiques est fait pour la durée du mandat de leur supérieur politique. Les agents de la fonction publique sont embauchés par un recrutement ouvert, en principe pour une durée indéterminée.

Des considérations économiques ont amené à diminuer le nombre de conseillers politiques. Ces cabinets per-

La diminution du chômage ces dernières années a amené à la création d'un marché des employés. En 2007, le salaire moyen des agents a progressé de 10.5%, résultant notamment de l'intégration dans le marché européen du travail, et la loi budgétaire prévoit 10% supplémentaires en 2008. Cela permet de compenser les écarts de rémunération entre les offices et d'instaurer un lien plus étroit entre la rémunération et les résultats professionnels.

Evaluation du système polonais de la fonction publique

Dans son dernier rapport sur la préparation de la Pologne à son adhésion à l'UE, la Commission européenne a relevé que peu de hautes fonctions étaient pourvues par concours. Malgré l'amélioration de la situation, elle s'inquiétait de la politisation

Il existe actuellement une différence de niveau inexplicée entre les salaires de différents offices, allant de 1 à 2 pour des postes de travail analogues.

des fonctionnaires de certains secteurs de l'administration, obstacle à la création d'une fonction publique pleinement professionnelle. Elle constatait un manque d'uniformité des principes et standards

La Commission européenne s'inquiétait de la politisation des fonctionnaires de certains secteurs de l'administration, obstacle à la création d'une fonction publique pleinement professionnelle.

pour toute l'administration publique. La fonction publique est divisée en segments, le processus de planification stratégique et d'élaboration d'une politique diffère en fonction des institutions. Il n'y a pas de procédure de mise en cause de la responsabilité de l'agent pour les décisions prises, si bien que les fonctionnaires de moyenne et basse catégories ne prennent que peu volontiers leurs responsabilités et laissent à leurs supérieurs le soin de prendre des décisions. La loi sur l'accès à l'information publique, garantissant l'accès à l'information sur les activités des organes du pouvoir, a cependant été positivement évaluée et contribue à limiter la corruption.

Selon le rapport SIGMA, la fonction publique dispose d'un cadre juridique adéquat, toutefois sa mise en œuvre est trop lente et se heurte à de nombreux obstacles. Les principales faiblesses sont le manque de garantie politique de l'impartialité et l'inefficacité des mécanismes de protection de l'honnêteté du fonctionnaire. Le système de gestion des ressources humaines dans l'administration publique est incohérent et le rapport conseille l'introduction de standards de recrutement et d'avancement, un sys-

tème de rémunération s'appuyant sur des critères clairs et la création d'un registre de la fonction publique.

L'exigence de la libre circulation des employés dans l'administration exige l'adaptation, prévue par la réforme, de la loi afin de permettre l'embauche de ressortissants des Etats membres de l'UE.

La Pologne, membre de l'Union européenne depuis plus de quatre ans, prépare sa présidence dans la deuxième moitié de 2011. Son succès dépendra de la qualité de l'administration publique, qui détermine dans une grande mesure les capacités de développement de l'Etat, sa position au sein de l'UE et dans le monde. La fonction publique doit faire face à de nouveaux enjeux requérant professionnalisme, créativité, responsabilité des fonctionnaires d'Etat tout en agissant conformément au droit. ■

La réforme de l'Etat et la modernisation de l'administration



La lente adaptation de la fonction publique ukrainienne aux standards de l'Union européenne

Anne AZAM-PRADEILLES, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités Territoriales, Secrétariat Général, Chargée de mission pour la coopération administrative
Vira T. NANIVSKA

Ancienne Présidente de Académie Nationale d'Administration Publique auprès du Président d'Ukraine

La réforme administrative et la fonction publique en Ukraine sont des sujets sensibles ; les analyses SWOT¹ soulignent un grand nombre de « menaces ». Nous mettrons en évidence les réelles opportunités de l'Ukraine. Les faiblesses et les menaces seront citées à partir de sources internationales et européennes et de responsables ukrainiens de la fonction publique.

Pourquoi inclure l'Ukraine dans le premier numéro de la revue d'EUROPA ?

L'Ukraine n'est pas dans l'Union européenne (UE) et pas encore un pays candidat. Mais l'Ukraine a été le premier pays de l'ex-URSS à signer un Accord de Partenariat et Coopération en 1994, en vigueur depuis 1998. Le nouvel accord renforcé, discuté depuis 2007, comprendra un accord de libre échange, comme l'Ukraine est membre de l'OMC depuis 2008. Et l'Ukraine est un acteur important de la Politique Européenne de Voisinage (PEV) lancée en 2004 après le premier grand élargissement de l'UE à des pays de l'ancien bloc communiste.

La PEV est basée sur l'engagement pour des valeurs communes, principalement Etat de droit, bonne gouvernance, respect des droits de l'homme, y compris des minorités, promotion des relations de bon voisinage et principes de l'économie de marché et du développement durable. Le Plan d'Action UE-Ukraine de 2005² liste les priorités pour l'administration publique, y compris celle des collectivités décentralisées : « *poursuivre le renforcement de la stabilité et de l'efficacité des institutions garantissant la démocratie ; renforcer la capacité administrative ; continuer la réforme administrative ; promouvoir la transparence et la responsabilité de l'administra-*

tion, en particulier pour la réforme de la fonction publique basée sur les standards européens ; entrer dans le Groupe des Etats du Conseil de l'Europe contre la Corruption (GRECO) etc. ». Ainsi ces questions sont de plus en plus étroitement liées avec celles de ses « voisins » de l'UE. Par exemple, un accord a été signé en 2006 entre la direction générale de la fonction publique d'Ukraine (DGFP) et son homologue française, la direction générale de l'administration et de la

plus importantes Républiques Socialistes Soviétiques et est maintenant le plus grand pays du continent européen avec plus de 600 000 km² et environ 47 millions d'habitants. L'Ukraine est riche d'atouts mais aussi menacée de risques et vulnérable. L'ukrainien est la langue officielle de l'Etat et donc de la fonction publique et un des symboles les plus visibles de la Révolution Orange. Mais les responsables du parti des Régions, le parti "bleu" du précédent Premier ministre, se battent pour le russe comme seconde langue officielle. Utiliser l'une ou l'autre langue est une indication forte d'opinion politique ou d'origine géographique ou des deux. La fracture entre les pro-UE et les pro-Russes est des plus visibles sur des questions comme l'OTAN ou, au cours de l'été 2008, la Géorgie. Mais la fracture politique est aussi entre les anciens alliés de la Révolution Orange. La lutte idéologique continuelle gêne la modernisation de l'Etat, retarde les réformes et empêche le Parlement de voter des lois sensibles - comme celle sur la fonction publique !

Les trois piliers de la bonne gouvernance

Pour une administration publique efficace à la fois pour l'Etat et ses citoyens, les trois piliers de la bonne gouvernance sont tous nécessaires : un cadre institutionnel et juridique, des moyens financiers et surtout des ressources humaines. Depuis la fin des années 90, de nombreux rapports, stratégies, plans d'action, concepts et politiques ont été produits. Mais les analyses les plus utiles sont celles des Ukrainiens eux-mêmes dans un projet pilote, « *L'activité des groupes d'analyse des politiques dans les administrations en Ukraine* », initié par la DGFP, financé sur budget d'Etat et mis en œuvre par le Centre International d'Etudes des Politiques en 2005-2006, à la demande du Centre de

«
Son but était de dynamiser la capacité professionnelle des fonctionnaires d'encadrement à analyser les politiques et à instituer des procédures démocratiques de prise de décision basées sur les bonnes pratiques européennes.»

fonction publique (DGAFP), et cette dernière, à la fin de la présidence française de l'UE en 2008, a invité ses 27 collègues plus ses voisins, dont l'Ukraine.

Quelques éléments de contexte à propos de l'Ukraine

Le 24 août 2008, l'Ukraine a célébré le 17^{ème} anniversaire de son indépendance. L'Ukraine était, avec la Russie, une des



1- SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats: forces, faiblesses, opportunités, menaces.

2- Cf : <http://www.delukr.cec.eu.int/site/page27836.html>

soutien au développement institutionnel de la fonction publique (ci-après Centre). Son but était de dynamiser la capacité professionnelle des fonctionnaires d'encadrement à analyser les politiques et à instituer des procédures démocratiques de prise de décision basées sur les bonnes pratiques européennes³.

Le Livre Vert du Secrétariat du Président d'Ukraine du 22 juin 2006, Réforme de l'administration publique en Ukraine, fait un diagnostic sévère: «*La cause principale de la crise fonctionnelle de l'autorité exécutive est un fossé profond entre une machine gouvernementale non réformée et un nouveau système politique démocratique réellement opérationnel, produit d'élections libres, d'une concurrence politique libre et de mass-media libres. La machine administrative verticale du gouvernement, qui n'a pas été réformée depuis l'époque soviétique, en dépit de changements infinis de personnels et de structures, ne peut simplement pas opérer de façon efficace dans des conditions de liberté et de concurrence ouverte entre des groupes d'intérêt légitimes. [...] Les structures gouvernementales, les procédures, l'attitude professionnelle et la compétence des fonctionnaires ne répondent pas aux besoins d'aujourd'hui.*»⁴

La loi en vigueur sur la fonction publique date de 1993⁵. Depuis 2004, avec le décret du Président «*Sur le concept d'adaptation de la fonction publique aux standards de l'Union européenne*»⁶, des efforts ont été faits pour sa mise à jour. Mais un projet a été rejeté par le Parlement le 19 septembre 2008 et un nouveau projet rédigé fin 2008. La DGFP a été créée en 1999⁷ comme administration centrale pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de l'administration


**Les structures
gouvernementales,
les procédures,
l'attitude professionnelle
et la compétence
des fonctionnaires ne
répondent pas aux besoins
d'aujourd'hui.**


et de la fonction publique. Le ministre du Cabinet des ministres en coordonne l'activité. La DGFP a 8 départements avec environ 120 fonctionnaires et un service déconcentré dans chacun des 27 oblasts. Elle est assistée du Centre créé en 2003, renommé en 2008 Centre pour l'adaptation de la fonction publique aux standards de l'Union européenne⁸. Le Parlement vote le budget national et la politique de rémunération des fonctionnaires est établie par la législation et les ordres du Cabinet des ministres⁹. Il n'y a pas de négociation avec les syndicats de la fonction publique ou les fonctionnaires eux-mêmes. Un montant disproportionné de la paie est discrétionnaire, avec un système complexe de primes. Selon *Transparency International*, l'Ukraine est très atteinte par la corruption.

En 2007, la fonction publique comptait environ 277 000 employés, y compris les fonctionnaires des Ministères de la Défense, de l'Intérieur et du Service de

Sécurité (11 284) et des administrations locales décentralisées (environ 99 000), ¾ de cadres, assez jeunes avec 72% de moins de 45 ans et seulement 1% de plus de 60. 75% étaient des femmes, mais peu de cadres féminins dans les catégories les plus élevées, 10% (1^{ère}) et 24% (2^{nde}). Un turnover très élevé, 46,4%, pour de nombreuses raisons: conditions de recrutement, faiblesse des procédures d'embauche et de promotion, manque de planification stratégique des ressources humaines et de planification et perspectives de carrière. Le «*Manuel de référence des caractéristiques type de qualification professionnelle des postes de fonctionnaires d'Etat*» reste théorique et peu flexible.

L'Ukraine a pu bénéficier d'une évaluation de l'OCDE en 2006 et 2007 selon les "Principes européens d'administration publique" énoncés dans SIGMA N°27. Les principes dans le projet de loi sont: Etat de droit, neutralité politique, professionnalisme, conduite éthique, loyauté, responsabilité, objectivité, transparence, stabilité et égal accès à la fonction publique. Pour soutenir ces principes, le Cadre Stratégique de Gestion des Ressources Humaines propose des objectifs. En février 2008, la DGFP a obtenu le statut d'observateur au Comité de la Gouvernance Publique de l'OCDE et le Centre a commencé une coopération avec le Bureau de Liaison de l'OTAN en Ukraine. En avril 2008, un nouveau projet de loi «*Code d'Ethique pour les personnes autorisées à accomplir des fonctions d'Etat*» a été soumis au Parlement. Mais, en dépit de ces avancées, une conclusion est difficile en matière de réforme administrative et de fonction publique en Ukraine: la situation politique reste instable et la loi non votée et une fois votée... elle devra être appliquée! ■

3- http://www.center.gov.ua/data/upload/publication/main/en/275/Green_02_-_Secretariat_of_CabMin_E.pdf

4- <http://www.center.gov.ua/en/253.htm> Traduction française à partir de l'anglaise publiée sur le site du Centre.

5- 16.12.1993: Loi sur la fonction publique en Ukraine (Résolution du Conseil Suprême d'Ukraine #3724 Déc. 16, 1993), (*Amendé en 1995; 1996, 1999 and 2001*).

6- 05.03.2004 # 278

7- Décret du Président "Statut de la Direction Générale de la Fonction Publique d'Ukraine" 02.10.1999 # 1272

8- Décret du Cabinet des Ministres «Du Centre de soutien au développement institutionnel de la fonction publique» 04.06.2008 # 528 et <http://www.center.gov.ua/en/>

9- Règlement du Cabinet des Ministres #268 Mars 9, 2006.

La gestion publique en Europe

Le management public



La future haute administration publique en Roumanie : le cas des jeunes professionnels

Marius PROFIROIU

Professeur à l'Académie d'Études Économiques de Bucarest, vice-président de l'Association Europa, ancien secrétaire d'État pour la réforme de l'administration publique

Préambule :

La réforme de l'administration publique dépend de la qualité des procédures, des structures et de la capacité des ressources humaines à atteindre les objectifs demandés. L'agenda de ces réformes est un point particulièrement critique dans les ressources humaines, car l'accroissement des connaissances et des compétences professionnelles nécessite des formations et des budgets conséquents sur de longues périodes.

En Roumanie, les qualifications et les compétences des agents publics ne sont pas encore optimales. Cela demandera du temps et un budget important pour que l'administration atteigne le même niveau de qualité que celui observé dans la majorité des pays de l'UE.

Développement :

Le développement institutionnel et législatif s'est amélioré grâce aux conseils et à l'appui de la Commission Européenne et les soutiens de plusieurs pays membres (France, Grande-Bretagne, Italie, Allemagne, ...) comme le montre l'analyse de la réforme de l'administration publique roumaine dans le contexte de l'intégration européenne¹.

Le développement de la fonction publique tient compte des approches variées d'autres pays européens dans le recrutement, la formation et la gestion des corps de fonctionnaires. Il se base sur les expériences et les leçons tirées du programme Jeunes Professionnels (YPS).

Le YPS est un projet européen (PHARE) donnant une large place à l'apprentissage et conçu pour attirer à la fois certains des meilleurs jeunes diplômés de

l'université et des jeunes agents publics motivés.

Son but est d'accroître le support managérial dans l'amélioration des procédures et la mise en place des politiques publiques. Cela passe par la création de nouvelles carrières dans laquelle la formation à l'administration sert autant le secteur de la fonction publique que le marché des entreprises. Le YPS sélectionne les candidats potentiels, puis les forme, les évalue et les aide à se placer dans la fonction publique et à y évoluer rapidement. Les formations se déroulent sur une période de deux ans dans plusieurs universités et écoles prestigieuses de pays membres (France, Grande-Bretagne, Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas) ; elles sont accompagnées de stages dans divers ministères et collectivités territoriales tant de Roumanie que des pays membres concernés.

Le YPS se trouvait justifié par le court délai qu'avait la Roumanie pour rentrer dans l'UE (pré-adhésion). Le souci n'était pas les réformes elles-mêmes, que la Roumanie aurait su mener, mais la vitesse à laquelle cet effort était demandé. Ce n'est pas une évolution, mais un changement radical.

Trois institutions roumaines, l'Agence Nationale pour la Fonction Publique (NACS), l'Institut National d'Administration Publique (INA) et l'Unité Centrale pour la Réforme de l'Administration Publique (CUPAR) ont travaillé ensemble sur ce projet.

De 2003 à 2007, plus de 1600 candidats se sont présentés et plus de 300 personnes ont bénéficié de ce programme avec succès, pour un budget d'environ 7 millions d'€.

Tandis que 80% des lauréats ont débuté leur carrière dans les Administrations

centrales - quelques-uns étant déjà arrivés à des postes de direction (douane, justice, INA, ...) - 10% ont préféré entrer dans le secteur privé (en remboursant leur formation), les autres se plaçant dans les Administrations locales.

Conclusion :

Aujourd'hui le futur de ce programme peut se résumer ainsi :

- mise en place d'un ascenseur promotionnel (fast-track scheme), encourageant la candidature de "sang neuf" vers le top management dans l'administration ;
- sélection permettant de capter des candidats venant de multiples horizons. Ceci offre une large variété de qualifications, d'expériences et d'aptitudes ;
- salaires et avantages tenant compte de cette diversité, encourageant la mobilité du personnel entre les différents secteurs tant du gouvernement que de l'économie.

Le programme YPS mené à ce jour devra se poursuivre pour atteindre l'objectif qui est de former les futures générations de hauts fonctionnaires publics en Roumanie. L'ensemble de la sélection, de la formation, puis de l'évaluation doit se faire de façon professionnelle et un mécanisme officiel, tel qu'une Commission, apporte la confiance dans le système auprès des candidats. ■

1- M. Profiroiu, T. Andrei, D. Dinca, Réforme de l'administration Publique dans le contexte de l'intégration européenne, PAIS III, Institut Européen de Roumanie, 2006.



Le Manager public entre la politique et l'administration

José RUANO

Professeur de Science Administrative, Université Complutense de Madrid

Parler du manager public implique nécessairement de faire référence à la zone de confluence entre politique et administration, c'est-à-dire aux "emplois d'interface" (Ziller) qui se trouvent dans une position charnière entre le gouvernement et l'administration. Le problème réside dans le bornage entre les fonctions politiques et les fonctions de direction, car ce qui est de la compétence d'une unité administrative concrète et ce qui relève des structures politiques et d'appui aux élus est difficile à déterminer. Le système traditionnel espagnol a été caractérisé par le rejet de la professionnalisation du manager public et l'option perverse du recours au personnel "éventuel", c'est-à-dire de confiance personnelle ou politique au service des partis. Cette option, éloignée des critères fondés sur le mérite et la capacité, représente fidèlement la mise en œuvre du "spoils system de circuit fermé" (Quermonne), caractérisé par l'absence de relation entre l'occupation du poste et l'obtention de résultats ou l'évaluation des performances.

Face à cette vieille tradition bureaucratique, le statut du personnel espagnol de 2008 crée un nouveau groupe professionnel inséré entre la direction politique et la fonction publique supérieure, dans l'espace diffus où se rejoignent la politique et l'administration. A la différence d'autres législations européennes qui régulent spécifiquement ce groupe professionnel (*la dirigenza* italienne, le *senior civil service* britannique), l'Espagne n'avait pas jusqu'à maintenant un régime propre au groupe

des cadres dirigeants du secteur public, lequel était recruté (généralement parmi les fonctionnaires) sur des motifs exclusivement politiques ou personnels. Maintenant, le statut n'exclut pas les critères de confiance, mais essaie de les conjuguer avec des pré-requis de capacité et de mérite en même temps qu'il prévoit l'évaluation de la performance.

L'essai de professionnalisation des couches supérieures de l'administration s'inscrit dans le prolongement des vaines tentatives de différencier la politique et l'administration, moyennant la transformation des cadres de direction en managers au service de la direction politique sous l'effet tardif des dernières vagues de la "nouvelle gestion publique". En effet, cette distinction renvoie à la responsabilité des élus dans leurs décisions publiques en vertu du vote des citoyens. La délimitation entre la décision politique et la mise en œuvre peut servir à la fin de paravent qui rend difficile le rendement des comptes des élus, ce qui est une des causes de la perte de légitimité des démocraties occidentales, et plus encore si l'on considère que le statut n'oblige pas les élus à renoncer à leur capacité de choisir les managers, dans la limite des critères de qualification.

Depuis 1984, le système espagnol de fonction publique opte pour une séparation rigide entre les secteurs public et privé en déclarant l'incompatibilité entre postes publics et privés. Aujourd'hui, il n'existe guère de dispositions qui empêchent la circulation

entre ces sphères : de l'administration à l'entreprise privée à travers les effectifs en surnombre ; à l'inverse, l'intégration des managers du secteur privé est possible pourvu qu'ils soient choisis sur la base de "critères de qualification professionnelle et d'expérience". On suit le modèle en vigueur dans les grandes villes espagnoles depuis 2003, où la détermination de ces critères d'excellence n'a pas été suivie de mesures objectives de vérification.

En dépit de la prétention déclarée de créer un groupe homogène de managers, la régulation du personnel de direction montre une nouvelle dualité entre ceux qui sont fonctionnaires titulaires et les autres. Les premiers pourraient exercer tous les postes de direction tandis que les seconds pourraient occuper seulement les postes qui n'impliquent pas "l'exercice de la puissance publique ou la sauvegarde des intérêts généraux de l'État et des administrations publiques". C'est une question susceptible de poser pour ce type de personnel des problèmes de gestion.

D'autre part, la fragmentation administrative espagnole rend difficile la connaissance du degré de politisation réelle de l'administration. Elle dépend du développement législatif confié aux communautés autonomes, ce qui définira la marge de manœuvre des autorités politiques dans chaque cas dans le processus d'élection des postes d'encadrement et conditionnera la prochaine bataille entre la haute fonction publique et la classe politique pour le partage des nouveaux postes professionnalisés. ■

Le management public



La gestion de la formation des agents publics

Gennaro TERRACCIANO

Professeur de Droit Administratif, Seconde Université des Etudes de Naples

Améliorer les services offerts par l'administration publique et essayer de réduire ses aspects bureaucratiques exigent une simplification normative, organisationnelle et procédurale, mais demandent aussi de motiver les employés, de doter les dirigeants de ressources suffisantes et de les responsabiliser dans la poursuite des objectifs préfixés, de créer et développer un professionnalisme approprié à l'administration, de diminuer le recours à des consultants externes. En un mot : d'administrer la ressource humaine.

La gestion du personnel en Italie, dans le secteur public, ne constitue pas une fonction stratégique, mais seulement une activité de service secondaire, rendue nécessaire pour l'accomplissement des formalités de contrôle. Elle n'est pas basée sur la prestation mais sur la présence de l'employé, en vue de l'application des formalités contractuelles, en premier lieu le paiement du salaire.

Il s'agit d'une simple administration du personnel, qui prévoit rarement une réelle évaluation des prestations, ainsi que la valorisation et le développement de la ressource humaine. Il n'y a pas de politiques sérieuses et durables dirigées vers la construction de modèles de gestion ou d'interventions en vue d'une professionnalisation. Aussi, les nombreuses réformes et les innovations technologiques introduites dans l'administration publique ont-elles été conditionnées négativement par le manque de professionnalisme approprié au sein de cette même administration ; le personnel n'a pas représenté un élément de soutien et d'accélération des réformes, mais paradoxalement il les a simplement subies.

Au contraire, on pourrait dire que le personnel n'a pas été mis en condition de pouvoir participer activement, plus qu'il ne l'a fait, au processus de changement de l'administration publique. Ce dernier a commencé dans les années 1990, par manque de ressources et de capacités d'organisation, en l'absence de formation et de qualification.

Bien que les ministres de la Fonction publique aient essayé de sensibiliser les gouvernements à la nécessité d'investir plus de ressources pour mieux qualifier et surtout pour former les nouvelles classes dirigeantes et les fonctionnaires aux nouveaux besoins de l'administration actuelle, il est notoire qu'en Italie les dépenses pour la formation du personnel public sont largement au-dessous de la moyenne européenne et peu comparables avec celles de la France.

En réalité, la formation permanente, limitée d'ailleurs aux cadres dirigeants, demanderait, au-delà de ressources financières certaines, stables et appropriées, une planification annuelle (et pluriannuelle), minutieuse des interventions de formation, sur la base de modèles définis et d'objectifs préfixés et mesurables, en termes quantitatifs et qualitatifs. Cela, soit dans la phase d'affectation de la formation, soit dans le passage au travail ultérieur, au moins pour obtenir des données significatives sur l'amélioration des prestations à la suite des interventions de formation.

Malgré la présence de normes ayant en théorie ce type d'objectifs, les autorités italiennes, tant au niveau central que régional, n'ont pas avancé selon la logique d'une programmation et d'une planification des interventions. L'absence évidente d'éléments de quantification des ressources réellement nécessaires lors des plans financiers annuels a eu un effet négatif.

Un autre facteur très important est la présence sur le marché de la formation de fournisseurs de services nombreux et hétérogènes, publics et privés.

Il est certain que les services de formation appartiennent au marché libre, qui finit, à travers les règles sur les adjudications publiques, par créer les conditions d'obtention du meilleur produit au regard des conditions économiques.

Toutefois, traditionnellement et pas seulement en Italie, la formation des fonctionnaires et dirigeants publics est confiée aussi aux universités et aux écoles de l'administration. Ces dernières,



**En Italie,
les dépenses pour
la formation du personnel
public sont largement
au-dessous de la moyenne
européenne
et peu comparables
avec celles de la France.**



bien que trop nombreuses, représentent une réponse possible aux besoins des administrations pour élaborer des plans de formation et garantir la spécificité des interventions hautement spécialisées que le marché ne peut garantir, en raison de la spécificité de la demande, de l'expérience requise, de la continuité de la demande, de la confidentialité des techniques utilisées par l'administration pour l'exercice de ses tâches. Il suffit d'évoquer les activités de contrôle et en général d'investigation sur le plan fiscal ou social ou, simplement les connaissances en droit public imposées par la discipline de la réglementation (tel est le cas, par exemple, du cours pour le concours aux postes de direction).

Dans l'état actuel des choses, le cadre est assez inquiétant puisque le seul élément impératif est la volonté du législateur de modifier le système fragmenté des écoles de l'administration publique. Or il doit le faire dans une situation où il est incapable d'imposer un projet qui appelle la création d'une école unique, forte et capable d'exploiter au mieux les maigres ressources mises à disposition pour la formation.

Pourtant, en Europe, des modèles de référence ne manquent pas. Si l'on veut s'inspirer de l'ENA française, on voit comment les systèmes de formation universitaire et ceux affectés aux personnels subalternes pourraient être intégrés, et confluer au sein de la même école. La concentration des ressources finit par rendre efficace le système, bien que cela risque de créer un centre de pouvoir anormal.

Il n'existe pas de solution optimale valable pour tous les pays, mais sûrement pour le système italien actuel, qui voit les universités peu sensibilisées à la formation des dirigeants et fonctionnaires publics (et cependant elles représentent à elles seules une ressource supplémentaire de marché) et les écoles de l'administration publique en crise profonde et en recherche d'une nouvelle identité, le risque (ou l'opportunité) du recours au marché privé finit par être une nécessité. Mais dans ce cas, qui contrôle la

qualité des projets de formation, leur réalisation correcte, la pertinence des coûts, le profit conséquent? Est-ce que le Pays est autorisé, en des moments de transformation de la P.A., à déléguer une fonction aussi importante au seul marché privé? Est-il possible que les écoles de l'administration publique maintiennent un rôle, déjà en recul, de pure affectation et de formation initiale des cadres dirigeants avec la gestion des « cours concours » et des itinéraires similaires obligatoires pour la carrière ?

Les dirigeants et les fonctionnaires de l'administration publique finissent ainsi par s'auto-former, à travers des choix

«
**La formation n'est pas
 seulement une source de
 dépenses, mais un réel
 investissement en capital
 humain.**»

autonomes pour ce qui concerne la mise à niveau, la formation et la spécialisation, sans parcours homogènes et parfois aussi sans vérification de cohérence entre les fonctions exercées et les formations choisies.

Récemment (25 février 2009 AS n. 847-B), le législateur italien a approuvé une nouvelle loi confiant au gouvernement compétence pour réformer l'administration publique, notamment en ce qui concerne les fonctions de dirigeants. Toutefois, cette loi reste muette sur la formation. En effet, pour ce qui concerne les dirigeants, les principes figurant dans la loi de délégation de compétence, portent principalement sur l'autonomie et la responsabilité, les sanctions disci-

plinaires, l'évaluation de prestations, la *class action* adverse à l'administration publique, la progression de carrière et la mobilité du personnel public, les salaires et le contrôle des absences du personnel. A deux reprises seulement, le législateur évoque la formation: il prévoit une période de formation de six mois pour accéder au rôle de dirigeant général, et un processus de formation pour les agents publics ayant des fonctions de contrôle et d'évaluation. Il semblerait, encore une fois, qu'il y ait une sous-estimation du rôle de la formation pour le développement efficient de l'administration publique. Il n'est pas prévu de dispositif organique pour la formation des agents publics qui accompagne le processus de réforme de l'administration, ce qui est étonnant surtout pendant une période de crise financière qui demande l'introduction de critères d'action plus efficaces et efficients.

Quand on programme une réforme normative de l'administration publique, au-delà des effets attendus financiers, économiques, administratifs, les impératifs de professionnalisation et de formation devraient aussi être pris en compte, ainsi que la programmation des interventions opportunes pour accompagner les réformes: la formation n'est pas seulement une source de dépenses, mais un réel investissement en capital humain. Pour le système des entreprises privées, cela paraît évident, pour le système de l'administration publique, pas encore. Toutefois, l'expérience enseigne que la demande de formation augmentera quand les citoyens réclameront des services publics de qualité et les décideurs politiques ne pourront plus rester indifférents. ■

Le management public



Le management des agents publics en Belgique

Christian de VISSCHER

Professeur en sciences politique et administrative, directeur adjoint de l'« Association universitaire de recherche sur l'action publique » (AURAP), Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, Belgique

On a coutume de dire qu'un vent de réforme a soufflé ces dix dernières années sur les administrations publiques en Belgique. Les grandes tendances de ces réformes ont porté principalement sur quatre points : une nouvelle structure organisationnelle, la responsabilisation des fonctionnaires dirigeants par l'instauration du mandat, la décentralisation des compétences opérationnelles en matière de GRH, le développement d'une vision mettant l'accent sur la valorisation des compétences et des prestations (OCDE, 2007). A des degrés divers et suivant des déclinaisons différentes d'une entité à l'autre, les réformes mises en œuvre au niveau du pouvoir fédéral et des entités fédérées - régions et communautés - ont été inspirées par le « New Public Management ».

Les départements ministériels

Au niveau fédéral, les ministères ont été remplacés par des « services publics fédéraux » (SPF), dix verticaux et quatre horizontaux. Les premiers ont en charge

Les ministères ont été remplacés par des services publics fédéraux (SPF), dix verticaux et quatre horizontaux.

les compétences opérationnelles (justice, affaires sociales, finances...), les seconds ont une mission de réflexion stratégique et/ou une activité de soutien, de coordination et de contrôle vis-à-vis des SPF verticaux (budget et contrôle de gestion, gestion des ressources humaines, technologies de l'information et des communications, coordination générale). Au niveau de chaque département, la nouvelle structure des SPF est articulée sur la séparation entre conception et exécution. Le ministre et ses collaborateurs sont responsables de la prise de décision stratégique, la gestion opérationnelle étant confiée aux SPF dirigés par des fonctionnaires sous mandat.

Depuis 2008, les « services publics de Wallonie » sont constitués de dix directions générales : huit opérationnelles comprenant les compétences attribuées à la Région (budget, aménagement du territoire, agriculture et environnement, pouvoirs locaux, emploi, mobilité, énergie, fiscalité) et deux transversales reprenant le budget, la logistique, la GRH, les services juridiques. En Flandre en revanche, la structure matricielle a été abandonnée en 2000 ; l'administration y est divisée en treize domaines d'action publique. Chacun est dirigé par un seul ministre et comprend un département, chargé de définir la politique, et plusieurs agences, internes ou externes, selon que l'agence dispose ou non de la personnalité juridique pour l'exécution des politiques.

L'instauration du mandat pour les fonctions publiques dirigeantes

Dans les études comparatives sur la fonction publique, la Belgique figure

Les postes de direction ne sont plus attribués pour une durée illimitée, mais pour des mandats renouvelables de cinq ans.

parmi les pays qui appliquent un régime de carrière dite « fermée » : on entre par concours au « bas de l'échelle » et seuls les lauréats ont vocation à poursuivre leur carrière pour atteindre les sommets de la pyramide administrative. L'introduction du mandat constitue une double entorse à ce régime de carrière : les postes de direction ne sont plus attribués pour une durée illimitée, mais pour des mandats renouvelables de cinq ans. De plus, certains de ces postes les plus élevés sont dorénavant accessibles à des personnes extérieures à l'administration ayant une expérience de management. Cette ouverture est pratiquée au niveau fédéral, dans la Région wallonne et dans la Communauté française. Le concept du mandat modifie sensiblement la relation entre le ministre et le haut fonctionnaire ; de hiérarchique, cette relation évolue vers un mode plus contractuel. L'agent est nommé (il est donc dans un lien statutaire temporaire) pour un mandat de cinq ans, et se voit imposer une lettre de mission ou un plan de manage-

ment servant de référence pour l'évaluation des résultats obtenus à l'issue de son mandat. Il peut être mis fin à celui-ci avant son échéance en cas de prestations jugées insuffisantes. Une évaluation plus complète est effectuée par le ministre en fin de mandat. En contrepartie d'une plus grande responsabilisation des cadres dirigeants, il est prévu (mais pas encore réalisé à ce jour compte tenu des résistances à la fois du côté politique et des corps d'inspection) d'alléger les règles en matière de contrôle administratif et budgétaire.

La décentralisation des compétences en matière de ressources humaines

Ce troisième axe de réforme n'est mis en œuvre qu'à la Communauté flamande et au niveau fédéral. A ce dernier, la responsabilité de la GRH est répartie entre le nouveau service public horizontal Personnel et Organisation (SPF P&O), qui a succédé à l'ancien ministère de la Fonction publique, et les directions P&O créées dans chaque service public fédéral (nouvelle appellation des ministères). Ces dernières assurent la GRH opérationnelle pour leurs travailleurs, le service horizontal s'occupant de définir les politiques communes dans les divers domaines et à gérer les services partagés, l'Agence fédérale pour la sélection des fonctionnaires (SELOR) et l'Institut de

Formation (IFA). Le SPF P&O prend en charge également la gestion des cadres dirigeants soumis au régime des mandats. Les nouvelles directions P&O dans les services publics verticaux ont pour mission : le recrutement des membres du personnel suite à la sélection effectuée par SELOR, l'accueil et l'intégration des nouveaux membres du personnel, la formation, l'évolution de la carrière, la gestion des rémunérations, l'accompagnement du processus d'évaluation, et plus généralement tout processus de changement en matière de politique du personnel au sein du département. Cette énumération des tâches des directions P&O fait bien apparaître le glissement d'une gestion vers une répartition plus équilibrée entre le service horizontal et les départements.

La prise en compte des compétences et la valorisation de la performance des agents

S'écarter progressivement des critères du diplôme et de la formation « sur le tas », c'est-à-dire l'ancienneté administrative, la gestion des carrières a pris au cours des années 1990 un tour résolument managérial : la gestion des compétences est mise à l'honneur partout, même si derrière ce terme générique, se cachent des réalités différentes d'une entité à l'autre. Ainsi, la structure des grades et des emplois a été revue dans toutes les entités en vue de mieux s'aligner sur le marché de l'emploi en identifiant les métiers et les domaines d'expertise recherchés. En outre, les administrations cherchent à valoriser les fonctions d'expert de manière à conserver les compétences au sein de l'organisation.

Dans la fonction publique fédérale, la notion de grade a été remplacée au niveau A (universitaire) par celles de classe et de filière de métiers. Celles-ci désignent un groupe de fonctions relevant d'un même domaine d'expertise. De même, le cadre fonctionnel à la Région wallonne identifie les métiers auxquels correspondent les emplois (Daurmont & Schmitz, 2005). Dans la même logique, les procédures de sélection et de recru-

tement ont été adaptées en vue de tenir compte davantage des compétences et des aptitudes des candidats plutôt que du seul diplôme. L'auto-développement des fonctionnaires est encouragé, par le biais notamment de la formation et de la promotion de la mobilité. Celle-ci bute toujours sur des désaccords entre le Fédéral et les différentes entités pour l'organiser entre ces entités. La rémunération et l'évaluation des fonctionnaires font désormais une large place au contenu de la fonction, aux responsabilités assumées et aux prestations réalisées.

Le gros point noir, souligné par l'OCDE (OCDE, 2007) concerne les cabinets ministériels. La présence dans les cabinets de nombreux experts, aux responsabilités mal définies à la frontière entre le politique et l'administratif, va à l'encontre des mesures prises au cours de la décennie visant à renforcer la responsabilité managériale des fonctionnaires dirigeants. Il est à craindre que cette situation ne change guère dans un avenir proche parce que les partis politiques rechignent à une suppression des cabinets ministériels, lesquels facilitent leur emprise sur le système politico-administratif. De plus, les hauts fonctionnaires belges ont peu le réflexe de défense de leurs intérêts, ce qui contraste avec les réseaux formés par les grands corps en France. ■

Bibliographie :

Odile Daurmont & Véronique Schmitz, « L'évolution de la carrière des fonctionnaires belges », Administration publique, 2005, tome 3-4, pp. 259-269.

Examens de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines dans l'administration publique. Belgique : Administration fédérale, Administration flamande, Communauté française, Région de Bruxelles-Capitale, Région wallonne, Paris, OCDE, 2007.

Les hauts fonctionnaires belges ont peu le réflexe de défense de leurs intérêts, ce qui contraste avec les réseaux formés par les grands corps en France.

La gestion publique en Europe

La formation des agents publics



La réforme du droit à la formation dans la fonction publique territoriale

Claire CORNET, ancienne Directrice générale adjointe du Centre National de la Fonction Publique Territoriale

A partir des années 2005, il a été envisagé de mettre en place un nouveau système de formation des agents territoriaux qui soit plus conforme aux attentes des collectivités employeurs, ainsi qu'aux attentes des fonctionnaires. Pour concevoir cette réforme, la fonction publique territoriale s'est d'abord inspirée de l'évolution connue du secteur privé, amorcée par l'accord interprofessionnel de 2003 et les lois de 2004, puis de celle de la fonction publique d'Etat initiée en novembre 2006. Cette réforme a pris la forme d'une loi, la loi n° 2007-209 relative à la fonction publique territoriale du 19 février 2007.

De façon globale, ce texte législatif débouche sur un nouveau système de formation professionnelle largement imprégné des nouvelles règles du code du travail, respectueux du cadre européen, et accordé au système caractérisant la fonction publique d'Etat. Il permet l'harmonisation des systèmes de formation professionnelle tout en conservant les spécificités attachées à la fonction publique territoriale. Surtout, on passe du concept de « formation initiale et continue » à celui de formation tout au long de la vie par le biais de différents dispositifs ou outils.

Création d'un droit individuel à la formation - Cette réforme législative crée un droit individuel à la formation (DIF). Désormais, tout agent bénéficie chaque année d'un droit individuel de 20 heures de formation, cumulable sur 6 ans dans la limite de 120 heures. La mise en œuvre du DIF relève de l'initiative de l'agent, en accord avec l'employeur. Pour que l'agent puisse faire valoir ce droit, les actions de formation qu'il se propose

de suivre doivent être inscrites au plan de formation et doivent concerner des formations de perfectionnement ou des formations de préparation aux concours et aux examens professionnels. Après avis du comité technique paritaire, la collectivité employeur détermine si le DIF « peut s'exercer en tout ou en partie pendant le temps de travail ». En cas de hors temps de travail, l'autorité territoriale verse à l'agent une allocation de formation correspondant à 50% du traitement horaire.

Allègement des formations obligatoires - Cette réforme procède aussi à un allègement des formations obligatoires. Ces dernières sont très réduites et étalées tout au long de la carrière, mais subsistent pour deux raisons principales. Les formations d'intégration permettent tout d'abord de maintenir l'importance des valeurs attachées au service public transmises lors du recrutement; de la même manière, des temps de formation ou encore de professionnalisation obligatoires sont-ils prévus tout au long de la carrière. Cette dernière survivance paraît toutefois un peu éloignée de la formation tout au long de la vie même si elle est justifiée par la volonté de garantir le maintien et le développement des compétences des agents territoriaux. Le législateur considère en effet qu'il faut maintenir un temps de formations obligatoires ce qui semble relever d'une conception franco-française.

Création d'un livret formation - Depuis la loi du 19 février 2007, tout agent occupant un emploi permanent, titulaire ou non, reçoit, par l'intermédiaire de sa collectivité, un livret individuel de formation. Ce dernier demeure la propriété de

l'agent qui le complète tout au long de sa carrière et de son parcours professionnel. Le livret est constitué notamment des informations recensées suivantes : les mentions des titres, diplômes et certificats de qualification, les actions de formation suivies et dispensées au titre de la formation professionnelle continue, la date, la durée et éventuellement le niveau de formations, des stages, actions de tutorat, etc, les emplois tenus, connaissances, compétences et aptitudes professionnelles mises en œuvres. Sont annexées au livret individuel de formation : les copies des titres, diplômes et certificats de qualification; les attestations des formations et stages suivis, les attestations des emplois occupés, éventuellement les préconisations formulées à l'occasion d'un bilan de compétences ou d'un entretien professionnel. L'agent peut communiquer son livret à l'occasion : de l'appréciation de sa valeur professionnelle et de ses acquis de l'expérience professionnelle en vue de son inscription sur une liste d'aptitude, par la voie de la promotion interne ou avancement de grade; d'une demande de mutation ou détachement et d'une demande de dispense de la durée des formations statutaires obligatoires d'intégration ou de professionnalisation.

Au final, la loi du 19 février 2007 devrait à moyen terme modifier profondément et le système de formation professionnelle, et celui de la gestion des ressources humaines voire le statut même de la fonction publique territoriale. Ce nouveau système devrait aussi garantir un nouvel équilibre entre des logiques individuelles et collectives ou des logiques de carrière et des logiques d'employeurs et d'actions publiques locales. ■



Formation et évaluation: deux éléments clés de la gestion des ressources humaines

José RUANO



Professeur de Science Administrative, Université Complutense de Madrid

Du point de vue des administrations publiques, la formation continue du personnel est une nécessité indispensable pour la prestation de services publics modernes et efficaces. En effet, indubitablement, la formation aboutit à l'amélioration de la productivité du personnel et de l'organisation toute entière.

La Constitution espagnole oblige les pouvoirs publics à promouvoir des politiques qui assurent la formation et la réadaptation professionnelles (art.40.2). Dans ce cadre, les administrations publiques d'une certaine taille ont encouragé et financé avec générosité des activités de formation pour leurs employés moyennant la création d'institutions et d'écoles propres ou à travers la signature d'accords de collaboration avec les syndicats, des entreprises privées ou des universités. Ainsi, on peut dire que les administrations sont conscientes de l'importance des politiques de formation. Néanmoins, il y a plus de doutes sur le degré d'optimisation des ressources utilisées : l'offre de formation est en général faite de manière désordonnée de la part des institutions publiques qui opèrent dans le même secteur; il est fréquent que les programmes de formation soient prévus dès l'offre, sans tenir compte des nécessités réelles de formation des organisations réceptrices et sans lier cette politique à la planification stratégique des ressources humaines. En plus, beaucoup de communes n'ont pas la capacité nécessaire pour élaborer une politique de personnel et il n'existe pas de système général d'information centralisé sur toutes les administrations

publiques qui permettrait de connaître la situation réelle de l'emploi public en Espagne, de faire l'analyse de ses carences et d'adopter des solutions adéquates.

Cette situation n'est pas surprenante si l'on considère la perspective à courte


Transformer la politique de formation dans un processus d'amélioration permanente exige des outils de détection des nécessités et d'évaluation.


vue adoptée par chaque administration et la renonciation progressive de l'administration de l'État à jouer un rôle qui structure et articule le système de fonction publique. Bien au contraire, la configuration du système et l'adoption de mesures de coordination sont confiées à la négociation dans le sein de la conférence sectorielle correspondante. C'est cohérent avec l'oubli fait jusqu'à présent de la formation dans le nouveau statut. Cette absence, justifiée peut-être par la considération

que la formation est une responsabilité exclusive de chaque administration, est spécialement grave si on la considère simultanément comme un droit et un devoir du travailleur et si l'on part du fait que les politiques de formation du personnel doivent être un instrument fondamental des politiques des ressources humaines, lié à l'évolution de la carrière et des fonctions des agents, de telle sorte qu'elle devienne un processus d'amélioration permanente.

Pourtant, aucune administration ne peut fonctionner correctement si elle n'a pas une stratégie adéquate de gestion des ressources humaines et des instruments pour l'exécuter. Transformer la politique de formation dans un processus d'amélioration permanente exige des outils de détection des nécessités et d'évaluation afin de mesurer son impact sur la performance. En effet, la structure municipale espagnole est très faible, caractérisée par l'existence de communes incapables de planifier ni de gérer leurs propres ressources humaines. Ce facteur justifierait à lui seul l'action coordonnée de l'État et des Communautés autonomes en matière de formation. Cependant, le manque de collaboration s'explique par le fait que les nécessités de chaque administration en la matière sont différentes.

En dépit de l'intime relation existant entre la formation et l'évaluation de la performance du personnel, le statut fixe plus son attention, bien que de forme générique et isolée, sur les instruments d'évaluation. Jusqu'à maintenant, l'évaluation n'a pas fait partie de la culture administrative espagnole,

La formation des agents publics


FOCUS

bien que, dans quelques secteurs et administrations, il y ait des expériences intéressantes depuis quelques années. Concrètement, le statut souligne l'importance d'avoir des outils d'évaluation adaptés aux principes de transparence, d'impartialité et de non discrimination, et attache pour la première fois l'obtention des rémunérations complémentaires par les agents publics, et même la continuité dans le poste de travail, à l'évaluation positive de la performance. La possibilité théorique, au-delà de son effectivité pratique, qu'un fonctionnaire puisse perdre le poste de travail pour insuffisance professionnelle est un changement qualitatif sans précédent et la matérialisation d'une opinion partagée qui considère socialement inacceptable la permanence dans le poste de travail pour la vie des fonctionnaires qui ne s'occupent pas de leurs tâches d'une manière satisfaisante.

On prévoit, pourtant, que les opportunités d'avancement dans la hiérarchie et les possibles récompenses de chaque employé doivent être liées à sa performance et aux objectifs de l'organisation, car il serait injuste et contraire à l'efficacité que l'on donne le même traitement à tous les agents sans tenir compte de leur attitude envers le service. En conclusion, la législation espagnole commence à réguler l'évaluation de la performance et à la lier à l'avancement des agents, la perception des compléments de productivité et la conservation même du poste de travail.

Une fois reconnus les avantages de l'introduction de mesures d'évaluation de la performance des agents publics, il faut en signaler quelques faiblesses : les propositions du statut ont seulement un caractère général et non prescriptif, de telle sorte que le législateur régional sera celui qui, le cas échéant, devra assumer et développer ce que le statut

propose sous la forme d'orientations générales. En deuxième lieu, le statut ne fait pas référence au type d'évaluation appropriée selon les cas ; pour ce faire, il serait parfaitement admissible tant pour les outils d'évaluation individuelle (beaucoup plus stressants et nuisibles pour le climat de l'organisation) que pour les instruments d'évaluation

L'évaluation revient en définitive à mettre en place un dispositif qui renoue avec les procédures traditionnelles devenues obsolètes, ainsi que de promouvoir d'authentiques mesures de motivation en termes d'avancement et de rémunérations et de sanction des comportements incompatibles avec une administration moderne. Le mérite tend à être privilégié au détriment de l'ancienneté dans les mécanismes d'avancement, ce qui implique la mise en œuvre de batteries d'indicateurs d'évaluation de la performance dans chaque poste ou unité et la liaison d'une partie des rétributions complémentaires à la performance objective. Cependant, ces réformes semblent peu compatibles avec la logique bureaucratique dominante. Une authentique réforme de la gestion des ressources humaines supposerait une différenciation forte des carrières des agents, exposés ainsi à des récompenses ou sanctions selon leurs résultats, et la responsabilité des cadres pour gérer les carrières des agents sous leur autorité. Cette double exigence, comme dit Jacques Chevallier, "est incompatible avec un statut fondé sur la rationalité juridique, aboutissant au formalisme, et le refus de l'arbitraire hiérarchique, favorisant la déresponsabilisation".

Reste à connaître, pourtant, dans quelle mesure les responsables de la gestion du personnel auront la volonté d'introduire ces instruments : en effet, ils favorisent la transparence et la performance de la gestion mais sont susceptibles d'engendrer des tensions fortes à l'intérieur de l'organisation. Ces mesures, au contraire, peuvent n'avoir qu'une portée surtout théorique ne débouchant pas sur une transformation en profondeur de l'administration publique et des relations entre celle-ci et les citoyens. ■

La mise en œuvre de bons systèmes d'évaluation exige le développement d'importantes capacités internes.

des groupes ou des équipes de travail. De plus, de la même façon qu'avec la formation du personnel, la mise en œuvre de bons systèmes d'évaluation exige le développement d'importantes capacités internes : des systèmes de définition des buts, des indicateurs de la performance, des instruments pour évaluer les fonctions, des techniciens et du personnel d'encadrement qualifié et engagé. Ces capacités ne peuvent pas s'improviser et elles n'existent simplement pas dans de nombreuses administrations de petite taille. Sans elles, la partie de la gestion des ressources humaines la plus proche de l'évaluation de la performance aboutit à un échec.



Une formation liée à l'initiative de l'employé en Suède

Kerstin KOLAM

Maître de conférence en science politique, Umea University, Suède

1. Introduction

En Suède, les fonctionnaires peuvent avoir des parcours universitaires très divers. Il n'y a pas d'offre de programme académique spécifique ni d'institutions spécialisées proposant des cursus ciblés pour l'emploi dans le secteur public. Par ailleurs, quelques autorités publiques ont leurs propres cycles internes de formation pour nouveaux diplômés. Le seul pré-requis est un diplôme universitaire - parfois précisé - par exemple, études en sciences sociales en fonction du profil du futur poste. Il n'y a pas de pré-requis et donc très peu de règlements sur les contenus des programmes d'études. Une formation conduisant à une autorisation d'exercer est l'exception. Environ 30 professions sont régies par la loi, les dentistes, médecins, infirmières, comptables, psychologues et chefs de services de secours, etc. Un grand nombre de ces professionnels sont formés dans des établissements d'enseignement supérieur, sans que leurs programmes soient forcément identiques.

2. La formation initiale

La formation initiale professionnelle est principalement prise en charge par les établissements d'enseignement supérieur. La majorité d'entre eux sont gérés par l'Etat, mais certains le sont par des universités privées ou régionales ou des collèges universitaires. Un grand nombre de leurs programmes, surtout en sciences sociales, visent à former les employés du secteur public. Le choix d'une université ou d'un programme d'études ne limite pas l'étudiant dans son choix d'emploi (public, privé, libéral) après l'obtention du diplôme car certains programmes ont une portée assez générale, comme ceux d'administration publique (AP).

Celle-ci est, le plus souvent, considérée comme une branche de la science politique. Les programmes d'AP mettent

l'accent sur l'administration publique. Les matières centrales les plus communes sont la science politique et l'économie. Le droit et les statistiques sont aussi souvent inclus comme matières obligatoires. Dans quelques universités, la sociologie, la géographie économique et sociale et la gestion publique sont aussi incluses.

En dehors des programmes qui ont le label PA, de nombreux autres ont des cours d'administration publique. Le programme pour le travail social comporte des cours de science politique, droit et économie publique. De même du programme de santé environnementale pour les inspec-

la mise en œuvre des programmes sont conduites dans une atmosphère d'intérêt et de consensus mutuels.

3. La formation interne

Une formation préparatoire à la prise de poste est proposée par de nombreuses autorités publiques. Les Services du Gouvernement (autorité intégrée comprenant les services du Premier ministre, les ministères et le service des affaires administratives) dispensent un programme en diplomatie chaque automne. Les candidats doivent avoir un diplôme de niveau licence et ceux qui sont acceptés reçoivent une formation en tant que stagiaires (12 personnes recrutées en 2007). Elles sont employées par les Services du Gouvernement et perçoivent un salaire pendant les quatre mois de leur formation. La Compagnie Nationale des Chemins de Fer offre aussi une formation à la prise de poste pour certains de ses personnels spécialisés (conducteurs de train, contrôleurs, stewards, hôtesses).

4. La formation continue

Dans le monde du travail, le droit à la formation continue n'est pas une obligation générale et formelle. Mais les employeurs des secteurs public et privé se sentent de plus en plus concernés par elle. Elle peut être introduite quand, par exemple, il y a des changements dans la législation nécessitant des compétences ou qualifications spécifiques pour ceux qui assurent le service public dans le domaine en question. La formation au "Leadership" est très demandée partout.

La formation des cadres intermédiaires des forces de police fournit un exemple. L'Autorité nationale de police distingue trois niveaux de commandement : les niveaux central, intermédiaire et local. L'Autorité dispense en interne un programme de formation au commandement



La formation préparatoire à la prise de poste est proposée par de nombreuses autorités publiques.



teurs de la santé et le programme pour la gestion des ressources humaines.

L'enseignement supérieur est fortement décentralisé. Le contenu général des programmes est décidé par le corps enseignant. Tous les départements impliqués dans un programme ont aussi une forte marge de liberté en matière de contenu pour les cours spécialisés, quoique la planification et les négociations aient habituellement lieu dans les conseils d'administration des programmes dont tous les départements impliqués sont membres. La planification et

La formation des agents publics



Une formation liée à l'initiative de l'employé en Suède

pour les cadres du niveau central. Les chefs du niveau local sont habituellement formés par des firmes de consultation privées. Le troisième niveau - les cadres intermédiaires - est aujourd'hui formé dans deux universités. Les matières enseignées sont la science politique, la pédagogie et le droit.

Un autre exemple est le domaine judiciaire. L'Administration nationale des tribunaux est une agence gouvernementale responsable de la coordination générale et des questions communes. Sa mission est en partie de travailler sur le développement et la formation du personnel. Certaines catégories de personnels, comme les juges, sont tenus de suivre des formations de façon régulière. C'est le directeur général qui décide de la nécessité de la formation et de qui en a besoin. Il y a une unité centrale de formation, mais le nombre de cours organisés au plan régional et local va croissant car les besoins spécifiques augmentent. Les administrations d'Etat fournissent souvent elles-mêmes la formation, parfois en coopération avec des départements universitaires spécialisés. Il est plus fréquent d'engager des universitaires avec des compétences spéciales que d'acheter un programme complet de formation.

Ces exemples sont tirés du niveau central mais il en est de même dans les administrations régionales et locales. La formation des professeurs principaux des écoles est optionnelle mais l'Etat a décidé qu'elle doit avoir un certain contenu. Chaque zone régionale a un centre pour le développement de ces professeurs. Souvent, les centres ont des liens avec les universités, avec un personnel comportant à la fois des universitaires et des anciens principaux. L'Etat, à travers une agence nationale, négocie avec les centres et des contrats sont signés. Il définit les contenus, mais les moyens pour atteindre les objectifs sont laissés à l'appréciation des formateurs. Un rapport gouvernemental suggère que la

formation des principaux soit obligatoire, dispensée uniquement dans les universités, et centrée sur les questions juridiques.

Dans la plupart des cas, les dispositions relatives à la formation concernent les employés publics. Mais il y a des exceptions car de nombreux services publics sont privatisés, partiellement ou totalement. Ainsi la formation des principaux des écoles est à la fois pour les écoles publiques et pri-

curus complet de l'enseignement secondaire ou un niveau de connaissances équivalent est requis pour être éligible. La formation est organisée en étroite coopération avec les lieux de travail, à la fois publics et privés, et apporte des compétences personnalisées. Un aspect important du programme est « l'apprentissage sur le lieu de travail », c'est-à-dire les stages pratiques qui sont pris en charge financièrement par les employeurs. Les coûts restants sont couverts par l'autorité gouvernementale. Chaque cours a un groupe de gestion avec des représentants des employeurs, une université ou un collège universitaire et les autorités éducatives. L'objectif est d'assurer l'implication des spécialistes du domaine. Quelque 30 000 personnes par an terminent leur formation et environ 80% sont embauchées ou démarrent leur propre affaire après l'obtention du diplôme. Le gouvernement actuel envisage de créer des instituts polytechniques au cours de 2009. Le but principal est de revaloriser ce type d'enseignement et de regrouper ces programmes en une forme d'institution d'enseignement.

Un autre acteur majeur de la formation professionnelle est Lernia, qui « soutient les entreprises et organisations dans les domaines principaux de la gestion du personnel, du renforcement des compétences. » Lernia appartient au gouvernement et est certifié ISO 9001 et ISO 14001. Il fournit, entre autres, une formation professionnelle qualifiée pour les actifs et les chômeurs. Les clients sont des employeurs privés et publics, y compris des administrations locales et des organisations non-gouvernementales. Lernia appartient à l'AEFP, Association Européenne pour la Formation Professionnelle.

6. Le financement de la formation

Le financement de la formation des employés du secteur public est varié. L'enseignement, y compris les études uni-

Depuis 2002, il existe une autorité gouvernementale, l'Agence suédoise pour l'enseignement et la formation professionnelle avancée (...) conçue pour répondre aux besoins actuels en compétences dans le monde du travail.

vées car ces dernières doivent suivre les programmes pédagogiques nationaux. Globalement, les mêmes règles s'appliquent pour les deux types d'écoles.

5. Les autres options de formation

Depuis 2002, il existe une autorité gouvernementale, l'Agence suédoise pour l'enseignement et la formation professionnelle avancée (KY). KY « est un enseignement post-secondaire conçu pour répondre aux besoins actuels en compétences dans le monde du travail ». Un

versitaires, est gratuit, à la fois pour les étudiants réguliers et les autres. Si la formation est dispensée dans une université, fait partie des programmes réguliers proposés et si des unités de valeur peuvent être obtenues, les participants au cours n'ont rien à payer. Cependant, cette situation n'est habituelle que lorsque les personnes décident d'entreprendre une formation continue. Quelque 20 universités et collèges universitaires fournissent de la formation contractuelle pour les entreprises, organisations et autorités nationales et internationales. L'Agence nationale pour l'enseignement supérieur requiert qu'un contrat soit établi entre

contrat de formation et la paie, en n'impliquant pas l'employeur. On trouve sur le site du Conseil pour l'Amélioration du Secteur Administratif l'information suivante sur le financement: « Les projets conduits conjointement par les employeurs et les représentants des syndicats sur le lieu de travail peuvent recevoir un soutien financier. Les activités locales en matière de développement peuvent comprendre l'amélioration de l'organisation du travail, le développement des qualifications, la participation et la coopération, le leadership, l'environnement au travail, la diversité, les questions d'éthique et de genre, l'efficacité et la qualité des activités ou la formation des salaires ». Le programme des principaux d'établissements scolaires est cofinancé par l'Etat et l'autorité locale.

Dans d'autres types de programmes, les conditions pour les participants individuels peuvent varier. Certains peuvent avoir leurs coûts totalement pris en charge par leur employeur, d'autres seulement une partie des coûts et, dans certains cas, aucun coût pris en charge. Tout dépend de la politique de l'employeur et du degré de succès de l'employé dans sa négociation avec lui.

En dehors des établissements d'enseignement supérieur, des firmes de consultation privées fournissent aussi de la formation.

7. De nouvelles façons de dispenser de la formation

L'apprentissage à distance est une priorité importante pour la plupart des universités. Il existe depuis 30 ans. Il y a une demande croissante de la part de tous les étudiants et stagiaires, mais aussi des employeurs, parce que les participants n'ont pas à s'absenter du travail, au moins pas pour de longues durées. Ainsi, il est prévu que la formation des cadres intermédiaires de la police se déroule

«
Dans beaucoup de cas, il revient à l'employé individuel d'être pro-actif.
 »

par Internet pour la plus grande partie du programme. Il en est de même pour le nouveau programme destiné aux principaux. Utiliser cette technique est aisé car, selon le dernier rapport de l'Institut Mondial de l'Internet, 78% des Suédois ont accès à Internet chez eux en 2007.

8. Conclusion

La formation des fonctionnaires est comme pluraliste. Il n'y a pas de réglementation spécifique, peu de programmes spéciaux proposés et pas d'instituts spéciaux impliqués dans la formation. Dans beaucoup de cas, il revient à l'employé individuel d'être pro-actif. Dans les périodes de difficultés financières, il peut être difficile de convaincre un employeur de la nécessité du développement professionnel individuel et d'expliquer comment une organisation est aussi gagnante quand la force de travail est formée de façon appropriée. Une force de travail hautement qualifiée est pour un employeur un atout qui n'a pas de prix, mais cela implique parfois des coûts. La question est de savoir si les coûts à court terme dépassent les effets à long terme. ■

<http://www.lernia.se/OmLernia/AboutLernia.asp>

«
Le financement de la formation des employés du secteur public est varié.
 »

les parties. Les rémunérations doivent couvrir les coûts (salaires des enseignants, matériels pédagogiques, locaux et équipements) mais ne pas générer de profit pour le fournisseur de formation.

Si la formation est obligatoire, l'employeur la paie ou il peut y avoir un financement du gouvernement disponible. Si l'employé en prend l'initiative, les conditions peuvent varier. Employeur et employé peuvent se mettre d'accord sur le besoin de formation, au cours de l'entretien annuel au sujet du développement professionnel de l'employé. Dans ce cas, l'employeur peut la payer. Une troisième option peut être que l'employé signe son

La formation des agents publics



La formation des fonctionnaires en Ukraine : gestion des ressources humaines et bonne gouvernance démocratique

Anne AZAM-PRADEILLES, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités Territoriales, Secrétariat Général, Chargée de mission pour la coopération administrative

Vira T. NANIVSKA, ancienne Présidente de Académie Nationale d'Administration Publique auprès du Président d'Ukraine

Pour comprendre le système de formation des fonctionnaires en Ukraine, quelques éléments de contexte sont nécessaires. L'Ukraine n'est un Etat indépendant que depuis 17 ans et il faudra plus d'une génération pour transformer la culture soviétique bureaucratique de l'ex-URSS, encore présente de façon diffuse dans la fonction publique. Les Etats Baltes, membres de l'Union européenne (UE) depuis 2004, faisaient aussi partie de l'ex-URSS mais avaient eu un passé indépendant entre les deux guerres. L'Ukraine est très rapidement devenue une République Socialiste Soviétique au début des années 20. Le système politique ukrainien est aujourd'hui démocratique avec une séparation claire des trois pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire. Mais la constitution ukrainienne continue d'être révisée et les politiques ne sont pas d'accord sur le type de système, présidentiel ou parlementaire. Les deux branches de l'exécutif, président et Premier ministre, se battent dans une sorte de « cohabitation » à l'intérieur de ce qui fut le même parti vainqueur de la Révolution Orange.

La loi sur la fonction publique en Ukraine, entrée en vigueur le 1er Janvier 1994 et toujours en vigueur puisque le nouveau projet n'est pas voté, traite brièvement de la formation des fonctionnaires : l'article 19 traite de la formation de mise à niveau et l'article 29 des cours de formation et de formation de haut niveau.

Le concept de fonction publique en Ukraine est plus un concept d'emploi que de carrière. Inspiré par les pays Anglo-Saxons, il est limité au personnel administratif et aux agents ayant une formation universitaire complète. Les employés publics exerçant des tâches techniques ou moins qualifiées ainsi que

la plupart des personnels des administrations locales ne sont pas fonctionnaires. Mais l'idée de construire une fonction publique véritablement professionnel avec des procédures de recrutement basées sur des concours, avec écoles, engagement long et contrat, est à l'étude. A présent, le recrutement ne se fait pas par des examens nationaux et, une fois fait, n'entraîne pas une formation obligatoire à la prise de poste. La seule procédure visible, au moins en administration centrale, est un serment prononcé par les nouveaux fonctionnaires. Mais les périodes probatoires de beaucoup se terminent par un départ - non pas parce qu'ils sont renvoyés mais parce qu'ils ne sont pas satisfaits des perspectives professionnelles offertes - entraînant un turn-over énorme.

de gestion des ressources humaines et de bonne gouvernance démocratique. La qualité de la fonction publique est réellement en jeu - comme cela a été souligné par le rapport d'évaluation de la gouvernance par l'OCDE / SIGMA présenté à Académie Nationale d'Administration Publique le 5 juillet 2006, qui insiste sur « *le professionnalisme et la neutralité politique du service public : un changement essentiel devrait être la création d'un service public professionnel politiquement neutre et capable de développer et de coordonner de façon effective la mise en œuvre des politiques. En particulier, il est nécessaire d'introduire une procédure de nomination et de promotion réellement basée sur un concours, de rendre impossible le renvoi de fonctionnaires sur la base d'opinions politiques et autres facteurs subjectifs. [...] Il est nécessaire d'introduire un renforcement régulier obligatoire des capacités professionnelles des fonctionnaires* ».

Le concept de fonction publique en Ukraine est plus un concept d'emploi que de carrière.

Pour faire face à ce défi, une nouvelle loi sur la fonction publique a été préparée dès 2005. Elle consacre plusieurs articles à la formation et distingue formation initiale, continue ou professionnelle. Deux articles détaillent la formation professionnelle et le programme de formation individuelle des fonctionnaires. Mais le projet de loi ne relie pas formation professionnelle et recrutement comme c'est le cas en France où, pour entrer dans la fonction publique, il est nécessaire de passer un concours puis de suivre une formation dans une école comme l'ENA ou l'INET pour les hauts fonctionnaires ou les IRA ou ENACT pour les cadres intermédiaires ou les écoles de formation spécialisées. Le projet ne distingue pas les fonctionnaires en administration centrale, régionale ou locale.

La décentralisation n'a encore créé que le plus bas niveau de collectivité territoriale et les conseils *d'oblast* ont peu de pouvoir et s'appuient sur le personnel du représentant territorial de l'Etat dans *l'oblast*, le gouverneur. Ainsi les fonctionnaires déconcentrés et décentralisés ne sont pas clairement identifiés - même si certaines missions, complémentaires, deviennent différentes. Il y a donc un seul système de formation des fonctionnaires à plusieurs composantes.

L'Académie Nationale d'Administration Publique (ANAP) a été créée après l'indépendance pour être l'institution centrale. Son appellation révèle son ambition, clairement académique. Et l'enseignement et la recherche ont depuis longtemps été ses missions les plus importantes. Le 2 Juin 2006, le Président d'Ukraine a pris le décret No 474/2006 « *pour améliorer la gestion de l'Académie [...], assurer son rôle de leader dans le processus de modernisation du système national de formation initiale et permanente et de développement professionnel des fonctionnaires et des personnels des collectivités locales* » et il a nommé Vira T. NANIVSKA Présidente pour transformer l'académie en une école de formation. Afin d'élaborer le nouveau concept, la présidente a lancé un débat national basé sur 8 questions ¹. En mars 2007, le concept a été présenté avec une feuille de route. L'élément le plus frappant de l'analyse: seulement 6% du budget consacré à la formation, le reste enseignement et recherche. L'objectif principal est de renforcer la formation continue et d'augmenter la formation professionnelle, notamment par des « praticiens »

Il y a donc
un système de formation
des fonctionnaires
à plusieurs composantes.

- fonctionnaires formateurs. C'est aussi d'accroître l'importance des stages.

L'Académie a un réseau de quatre Instituts Régionaux d'Administration Publique, Kyiv dans l'Ouest, Odesa au Sud-Ouest, Kharkiv et Dnipropetrovsk à l'Est, avec chacun à sa tête un directeur qui réfère au Président. Un système de visio-conférence les réunit chaque semaine pour suivre les progrès de la réforme. Sur le papier, il n'y a pas de différence entre la formation des cinq institutions mais Kyiv semble s'adresser à des fonctionnaires de plus haut niveau - ce qui n'empêche pas les meilleurs diplômés des Instituts de trouver un emploi dans des administrations centrales prestigieuses. Après l'obtention du diplôme et une fois embauchés, de nombreux fonctionnaires continuent des études et les meilleurs préparent un doctorat.

L'administration centrale pour la gestion de la fonction publique est la direc-

tion générale de la fonction publique (DGFP) à Kyiv, assistée d'un Centre pour le Soutien au Développement de la Fonction Publique, aujourd'hui appelé Centre pour l'Adaptation de la Fonction Publique aux Standards de l'Union européenne. Le Centre héberge le Bureau d'Administration du Programme (PAO en anglais) pour les jumelages européens et, avec de l'aide internationale, la DGFP crée un centre de formation. La DGFP a un service déconcentré dans chaque oblast et, sauf dans les 4 avec institut régional, il y a un centre de formation. Dans le processus de réforme, l'Académie a organisé plusieurs réunions avec ces centres de formation. Comme les fonctionnaires ne sont pas recrutés par une école, les universités aussi jouent un rôle important dans leur formation initiale et continue.

Afin de se rapprocher au maximum des standards européens et de se transformer en une école d'administration, en 2007, l'Académie a demandé à la Délégation de la Commission Européenne un jumelage avec un pays membre pour bénéficier d'un transfert d'expertise ². Ainsi la formation des fonctionnaires en Ukraine est en phase de transition. Mais - quoique la situation politique rende la réforme moins facile, le soutien international fourni non seulement sur une base bilatérale (France, Allemagne, Canada, Suisse, Danemark, Lettonie, Pologne, Irlande, Grèce, Suède, Norvège, Royaume Uni etc.) mais encore sur une base multilatérale, politique UE de Voisinage, OCDE / SIGMA, Banque Mondiale etc. prouve que l'Ukraine a maintenant une feuille de route fiable - qu'il reste à mettre en œuvre! ■

1- Les 8 questions sont:

- 1- *Quels sont les problèmes principaux de l'administration publique en Ukraine dans sa phase de transition vers la démocratie?*
- 2- *Quelles compétences professionnelles et quels savoir-faire pour travailler dans un environnement démocratique manquent-ils aux diplômés de l'Académie?*
- 3- *Quels devraient être les buts et résultats des activités de l'Académie pour résoudre les questions d'administration publique?*
- 4- *Quelles sont selon vous les caractéristiques principales d'une académie « idéale »? A quoi aimeriez-vous que l'Académie ressemble après sa réforme?*
- 5- *Quels problèmes voyez-vous dans l'Académie comme institution d'enseignement?*
- 6- *Quelles sont les racines de ces problèmes?*
- 7- *Quelles décisions et démarches devraient être prises pour éliminer ces causes?*
- 8- *Qu'aimeriez-vous personnellement (votre département, votre faculté etc.) ajouter au processus de réforme et faire pour instituer ces changements?*

2- Twinning CfPs EuropeAid/127748/L/ACT/UA Support to the development and improvement of the civil servants training system in Ukraine/Twinning project UA08/ENP-PCA/OT/14. L'ENA française en consortium avec la KSAP polonaise ont été choisies pour mettre en oeuvre ce jumelage de 2009 à 2011.

La gestion publique en Europe

Les parcours professionnels des agents publics



Une compétence élargie à l'épreuve de la mobilité

Dr Antony GALABOV, Professeur en Sociologie,
Département des Sciences Politiques,
Nouvelle Université Bulgare

Les parcours des agents publics en Europe sont souvent présentés comme une série d'épreuves de compétence, évaluées par l'efficacité et la qualité des services rendus. L'avancement suit généralement deux voies différentes. La première est fondée sur le principe de la recommandation. La seconde repose sur la concurrence. Dans un parcours marqué par les mécanismes de la recommandation, l'objectif poursuivi est la confiance des autorités administratives ou professionnelles. Par contre, dans un parcours orienté par la concurrence, la considération du résultat se construit autour de la notion de performance évaluée par des critères extérieurs, censés être objectifs.

« L'évaluation de la performance effectuée selon des critères concurrentiels engendre des problèmes tout en poussant au développement. »

été confrontés au contexte de la politique d'intégration européenne. Dans les PECO, les anciens modèles administratifs, identiques à ceux de la tradition occidentale, se sont transformés idéologiquement. Dans un modèle administratif totalitaire qui renforce le principe de la recommandation idéologique, l'estimation de la qualité de la performance est toujours dépendante de la loyauté politique. A l'heure actuelle, dans les PECO, où cette tradition reste bien enracinée, l'évaluation de la performance effectuée selon des critères concurrentiels engendre des problèmes tout en poussant au développement.

Cette distinction, extrêmement globale, semble utile pour comparer l'évolution des modèles administratifs européens sous la tension d'une mobilité qui se généralise. Destinés à assurer la qualité, ces deux modèles sont toujours en compétition par rapport à la nature propre de l'emploi public. La concurrence semble plus adéquate dans le secteur privé alors que la recommandation est toujours identifiée comme le principe le plus approprié pour le secteur public.

Comment peut-on comparer ces deux types aussi spécifiques et les stratégies à développer pour passer de l'une à l'autre? Quelle est la source de la compétence la plus fiable - l'expérience obtenue par la mobilité, ou la professionnalisation, garantie par la succession des postes? Quels sont les critères à prendre en compte pour apprécier les progressions au sein de ces deux itinéraires?

La croissance du nombre des structures administratives et le renforcement

de la mobilité des cadres sont une tendance visible, présente presque partout en Europe. L'ouverture de l'espace de l'UE à la libre circulation des employés conforte le modèle concurrentiel au détriment de la sécurité et la stabilité de la carrière professionnelle. Les deux modèles, privé et public, s'entrecroisent. Les modes d'organisation du travail au sein de l'administration publique deviennent de plus en plus proches de l'efficacité recherchée dans le secteur privé. C'est pourquoi les parcours professionnels des agents dans les pays occidentaux s'organisent autour d'épreuves de recrutement, de formation professionnelle tout au long de la vie, d'adaptation des conditions de travail à l'allongement des carrières, mais aussi autour de la valorisation de la prise de responsabilité, de la performance, et de la levée des obstacles statutaires à la mobilité.

Après l'élargissement de l'espace européen aux pays de l'Europe Centrale et Orientale (PECO), ces deux modèles ont

Enfin, l'identification de quelques éléments en cours d'évolution permet d'évaluer le rythme d'avancement et la qualité de la performance dans les parcours professionnels des agents publics en Europe. Un parcours organisé et mené dans le cadre des mécanismes de la recommandation se caractérise plutôt par une mobilité verticale, un stage continu, une professionnalisation focalisée, ainsi que par une certaine rigidité à l'égard des changements structurels et fonctionnels. Par contre, les parcours menés selon le système de la concurrence passent par une mobilité verticale et horizontale, un stage plutôt court restant souvent lié à une professionnalisation instable. Le modèle européen d'administration développe un troisième type de parcours mixant des éléments de ces deux modèles.

Pour éviter les freins à la mobilité et faire se rencontrer l'offre et la demande, un fort besoin de rénovation de la politique de gestion des ressources humaines, orientée vers une compétence élargie par l'épreuve de la mobilité, se fait sentir. ■

FOCUS



Les difficultés de la promotion et de la mobilité inter-administrative des agents publics en Espagne

José RUANO

Professeur de Science Administrative, Université Complutense de Madrid

Personne ne conteste qu'un bon projet de carrière permet d'améliorer la performance et la productivité des agents publics et, par extension, l'efficacité de l'administration. Actuellement, la promotion des fonctionnaires s'effectue à travers l'occupation progressive de différents postes de travail, ce qui permet la consolidation des niveaux individuels des employés. Les critiques de ce modèle sont nombreuses : d'une part, il y a une rupture entre la structure des postes de travail, dont les caractéristiques et moments d'occupation sont définis par l'administration, et les mécanismes de promotion, lesquels dépendent de l'intérêt subjectif de l'agent de progresser professionnellement et économiquement en contrepartie de son effort. Cette divergence oblige le fonctionnaire à changer de poste pour progresser, mais s'il n'y a pas de postes vacants dans son unité, il est forcé de se déplacer dans d'autres services de l'organisation pour lesquels il n'est pas aussi bien qualifié et formé. D'autre part, le lien entre la promotion économique et le poste de travail produit une création artificielle de postes identiques dans le seul but de satisfaire les exigences économiques des agents alors que l'organisation veut les retenir. On peut voir une fois de plus comment la création de structures organisatrices obéit à des critères peu rationnels. Ainsi, ce système de carrière limite les opportunités de promotion des fonctionnaires, spécialement des fonctionnaires de grade A, étant donné qu'il est possible de consolider relativement tôt son niveau personnel maximal. Ce problème est plus marqué dans le cas des collectivités locales, où la structure des postes est encore plus limitée.

Afin de résoudre ce problème, le statut du personnel offre des instruments de "promotion horizontale" qui permettent au fonctionnaire d'avancer et de consolider sa position dans l'organisation sans changer de poste de travail. Naturellement, la promotion horizontale est aussi liée à l'évaluation positive de la performance, ce qui octroie le droit à la reconnaissance formelle de la promotion et l'augmentation de traitement correspondante. Néanmoins, en ce qui concerne le personnel contractuel, la solution trouvée

gestion. La conséquence de la priorité du principe de flexibilité organisatrice est la progressive fragmentation territoriale de la fonction publique en Espagne, ce qui rend extrêmement difficile la mobilité des agents entre administrations.

L'existence de différents systèmes de rétribution pour le même type de personnel fonctionnaire et contractuel (favorisé par l'action catégorielle des syndicats dans chaque administration), ou la possibilité, basée sur le principe d'auto-organisation, d'introduire des systèmes de gestion et d'organisation des postes de travail distincts sont des obstacles difficilement surmontables pour la mobilité inter-administrative.

La création de structures organisatrices obéit à des critères peu rationnels.

est moins originale: on lie directement la promotion de l'agent aux conditions et requis qui résultent des conventions collectives, bien que, dans la plupart des cas, les conditions de travail des fonctionnaires opèrent comme modèle de référence dans les négociations.

Les difficultés sont majeures à l'heure où il faut garantir la mobilité inter-administrative du personnel. La priorité octroyée au principe d'auto-organisation de chaque région implique qu'il est parfaitement possible que chaque administration territoriale choisisse un modèle propre éloigné du modèle de l'administration de l'État en raison de différences fonctionnelles et de

On ne veut pas reconnaître que, dans la haute fonction publique, les syndicats et les élus, les résistances à la coordination et la mobilité ont des origines corporatives. Le tour d'horizon est un système duel où un groupe d'administrations va partager des traits communs de sa fonction publique face à un secteur minoritaire, pour lequel la mobilité n'est pas prioritaire, et qui cherche des modèles délibérément différenciés afin de rendre plus difficile les possibilités de connexion avec le reste des administrations.

Naïvement, le statut a bon espoir que la flexibilité dans l'organisation puisse être compensée par l'appel à la coopération État-Régions au sein des conférences sectorielles. Au contraire, l'expérience nous montre que ces mécanismes sont insuffisants en l'absence d'une volonté politique de coordination et la conscience d'appartenance à un système politico-administratif commun. ■

Les parcours professionnels des agents publics



Les parcours professionnels des agents publics en France promis à un nouvel avenir

Delphine ESPAGNO
Maître de conférences en droit public, IEP de Toulouse

La fonction publique française fait l'objet de projets de réforme importants. A l'occasion d'une visite à l'Institut Régional d'Administration, à Nantes, le 19 septembre 2007, le président de la République Nicolas Sarkozy a posé les bases de cette réforme ¹: «un meilleur service public au meilleur coût pour les citoyens, des règles de gestion motivantes et équitables pour les fonctionnaires». Il souhaite conclure un nouveau pacte avec les fonctionnaires et les citoyens. Dans le prolongement de ce discours, une large concertation a été engagée au niveau national et a débouché sur la rédaction d'un livre blanc par J.L Sillicani ². Ce Livre Blanc formule six orientations stratégiques et quarante propositions pour faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France. Il propose notamment d'élaborer une charte des valeurs, d'évoluer vers une « fonction publique de métiers » avec sept grandes filières qui remplaceraient la segmentation actuelle fondée sur plusieurs centaines de corps et d'améliorer le pilotage de la fonction publique. D'autres propositions portent notamment sur la professionnalisation des modes de recrutement, la mise en place d'une « bourse de l'emploi public » sur internet, le remplacement de la notation par une évaluation, élément central de l'évolution de carrière d'un agent, et sur la reconfiguration du régime de rémunération des agents dont l'une des composantes serait liée au grade (donc

à la qualification et à l'ancienneté de l'agent), et l'autre à l'emploi (donc au contenu de ses fonctions).

Surtout, l'amélioration du déroulement de la carrière des agents publics est au centre des débats ³. Depuis quelques années, et plus particulièrement depuis quelques mois, la fonction publique est soumise à de nouveaux enjeux. La culture administrative change, les agents publics doivent s'adapter à ces changements, à ces évolutions. Un nouvel avenir est promis à la fonction publique. Les agents publics, en application des dispositions législatives issues des lois de février 2007, ont acquis de nouveaux droits, et assument de nouvelles obligations. Le projet de loi relatif aux parcours professionnels et à la mobilité introduira un droit à la mobilité, systé-

La culture administrative change, les agents publics doivent s'adapter à ces changements et à ces évolutions.

L'amélioration du déroulement de la carrière des fonctionnaires devient une préoccupation des pouvoirs publics qui mettent l'accent sur la mobilité, le cumul d'activités et la formation professionnelle.

matissant ainsi le principe d'un droit à la mobilité pour tous les agents de la fonction publique française, et permettant une ouverture plus large aux salariés du secteur privé. A la lecture de ces textes, les parcours professionnels des fonctionnaires devraient connaître quelques évolutions notables, voire un avenir meilleur. En effet, il est difficile de ne pas considérer l'introduction d'un droit individuel à la formation, de la reconnaissance des acquis de l'expérience, des bilans de compétence ou du principe de mobilité comme une avancée du droit français de la fonction publique.

L'amélioration du déroulement de la carrière des fonctionnaires devient donc une préoccupation des pouvoirs publics



1- Discours du Président de la République, Visite de l'Institut régional d'administration de Nantes, le 19 septembre 2007, site officiel du Palais de l'Élysée, www.elysee.fr/documents.

2- Voir en ce sens, J.L. Sillicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique. Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*. Conférence nationale sur les valeurs, les missions et les métiers du service public et de la fonction publique, 2008.

3- Projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, adopté par le Sénat le 29 avril 2008, n°77. Le texte est en cours d'examen devant l'Assemblée Nationale, Projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, Assemblée nationale, n°845.

qui mettent l'accent sur la mobilité, le cumul d'activités et la formation professionnelle. Il va sans dire que l'on ne peut se plaindre de ces aménagements, voire innovations en matière de droit de la fonction publique. Toutefois, on peut rester sceptique quant à leur signification réelle et à leur mise en application. Faut-il voir dans l'ensemble des dispositifs adoptés, ou en cours d'adoption, une réelle volonté de valorisation des parcours professionnels des fonctionnaires? Faut-il considérer que ces mesures ne constituent qu'un moyen d'introduire dans le droit de la fonction publique des dispositifs existants dans le secteur privé afin d'harmoniser les règles applicables dans le secteur public et dans le secteur privé?

Ces changements adoptés, initiés dès 2001 par la LOLF, constituent à la fois la traduction d'une nécessité de valoriser la carrière des agents publics et la volonté de procéder à un rapprochement des droits applicables dans les deux secteurs d'activité. Il faut admettre que la fonction publique française doit faire l'objet d'une rénovation de son système juridique, plus particulièrement concernant le déroulement de la carrière des fonctionnaires. En effet, le contexte actuel, notamment démographique, budgétaire et communautaire, oblige les pouvoirs publics à se saisir de la question de l'évolution des parcours professionnels des agents publics. D'une


**Faire en sorte
que la valorisation
des parcours professionnels
soit à la fois le moyen
de satisfaire un besoin
individuel et un impératif
collectif.**


part, cette obligation est liée à l'influence croissante des règles communautaires sur le droit de la fonction publique dont on ne peut ignorer les conséquences⁴. La loi de juillet 2005 constitue une illustration de cette influence. D'autre part, les conséquences liées notamment aux contraintes budgétaires supposent, dans l'esprit de la LOLF, une juste utilisation des ressources financières et des ressources humaines dans la fonction publique. A l'aune de ces contraintes, la valorisation des parcours professionnels devient un moyen à la fois de satisfaire les désirs de promotion des agents et de répondre aux nouvelles exigences. Toutefois, cela impose également aux pouvoirs publics nationaux comme locaux qu'ils mettent en œuvre une véritable gestion

des ressources humaines dans la fonction publique. Autrement dit, comme dans le secteur privé, la gestion des ressources humaines peut devenir dans le secteur public à la fois un moyen de répondre aux besoins individuels des agents et de réduire les dépenses en personnel. Dans cette perspective, il incombe à la fois à l'administration et aux agents de se saisir de l'opportunité offerte par les textes pour faire en sorte que la valorisation des parcours professionnels soit à la fois le moyen de satisfaire un besoin individuel et un impératif collectif.

Il va sans dire que, derrière ces mesures concernant la formation professionnelle et les parcours professionnels, se profile une volonté de modifier progressivement le statut général des fonctionnaires afin de répondre, selon les pouvoirs publics, aux critères d'efficacité et de performance inhérents à la modernisation et à la réforme de l'Etat en France. L'année 2008, et sans doute l'année 2009, constitue pour la fonction publique l'année du changement. Si les pouvoirs publics souhaitent véritablement transformer et adapter la fonction publique française aux paradigmes de la nouvelle gestion publique, il convient de ne pas occulter la dimension des ressources humaines, et plus particulièrement la valorisation des carrières des agents publics, tout en respectant la spécificité de la tradition administrative française. ■

4- Voir en ce sens : le rapport public du Conseil d'Etat, « Perspectives pour la fonction publique », La documentation française, 2003, Etudes et documents, Conseil d'Etat, n° 54 ; J.L.Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique. Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France. Conférence nationale sur les valeurs, les missions et les métiers du service public et de la fonction publique, 2008.*

Les parcours professionnels des agents publics



Le parcours professionnel des agents publics : la réforme portugaise.

Vasco Nascimento COSTA

Directeur - adjoint de la Caixa Geral de Depositos

Membre de la Commission Juridique de l'Association Européenne des Institutions de Retraite du Secteur Public

1. Introduction

Historiquement, au Portugal, une des caractéristiques distinctives du statut de fonctionnaire public est le concept de carrière, comprenant une relation juridique publique et l'emploi à vie.

Le contenu de cette conception a été contesté par plusieurs secteurs en raison de l'évolution presque automatique de la carrière, soit verticalement (promotion), soit horizontalement (progression) et de la rigidité de la situation fonctionnelle du personnel de l'Administration Publique. Et il en a été de même pour le statut spécial des travailleurs de l'Administration Publique. Le Programme du XVIIème Gouvernement a donc annoncé comme objectifs :

- La révision, le perfectionnement et la généralisation à toute l'Administration Publique de la législation relative à l'évaluation de performance ;
- L'encouragement à la mobilité des fonctionnaires et à la flexibilité des conditions de travail ;
- L'application du régime du contrat de travail aux nouveaux fonctionnaires et agents, sauf s'ils exercent des fonctions de souveraineté.

Dès sa prise de fonctions, le Gouvernement a chargé une commission de procéder à un diagnostic exhaustif sur la situation existante en matière de relations juridiques d'emploi public, de carrière et de rémunérations. Selon le Rapport de Diagnostic (septembre 2006), cette situation peut être décrite ainsi :

- Enorme complexité et rigidité des modalités de constitution de la relation juridique d'emploi public ;
- Nombre important de carrières au contenu fonctionnel identique et prolifération de carrières de régime spécial ;
- Dynamique des carrières fortement basée

sur l'ancienneté ;

- Existence d'un système de rémunérations peu transparent et non lié à la performance ;
- Relation déficiente entre les mécanismes de gestion des ressources humaines et la capacité budgétaire de l'État.

En fonction de ce diagnostic, plusieurs textes fondamentaux pour l'Administration Publique ont été approuvés en matière de mobilité des ressources humaines (*Loi n° 53/2006, du 7 Décembre*), d'évaluation de la performance (*Loi n° 66-B/2007, du 28 Décembre*) et du régime de relation juridique d'emploi public, de carrières et de rémunérations (*Loi n° 12-A/2008, du 27 Février*).

2. Mobilité des ressources humaines

Le nouveau régime de mobilité veut améliorer l'efficacité de gestion et la mobilité du personnel, en flexibilisant

les outils de mobilité déjà existants et en promouvant de nouvelles mesures en matière de formation, de requalification professionnelle et de reprise de l'activité professionnelle du personnel, soit au sein de l'Administration Publique soit dans d'autres secteurs.

La Loi n° 53/2006 du 7 décembre a introduit, comme principale nouveauté, une mobilité spéciale, destinée aux fonctionnaires et agents des organismes faisant l'objet de suppression, de fusion, de restructuration ou de rationalisation d'effectifs. Il s'agit de la réaffectation, modalité applicable aux fonctionnaires affectés définitivement à un nouvel organisme résultant d'un processus de réorganisation de services (extinction ou suppression par fusion ou restructuration avec transfert de compétences) et le placement en situation de mobilité spéciale (SME).

Le personnel en SME traverse des phases de transition (période d'appui à la reprise

Tableau I : Situation de mobilité spéciale

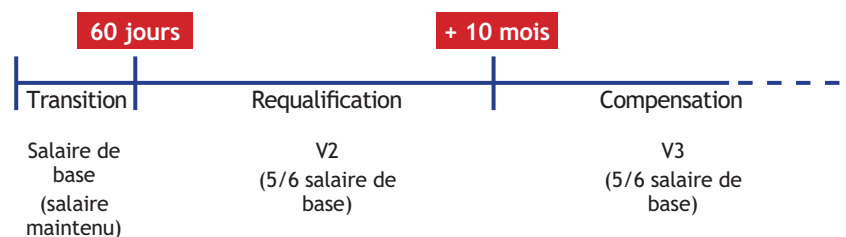
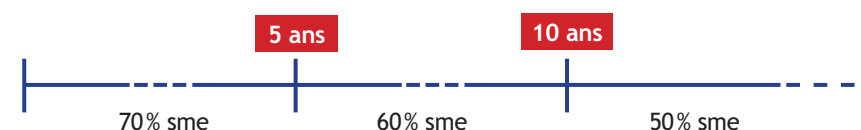


Tableau II : Congé extraordinaire



du travail, pendant lequel le fonctionnaire ne peut pas exercer d'autres activités), de requalification (phase orientée vers des sessions de formation et de requalification professionnelle, pendant laquelle le fonctionnaire ne peut pas encore exercer d'autres activités) et de compensation (étape finale, caractérisée par l'appui à la formation ou à la reconversion professionnelle, pendant laquelle le fonctionnaire peut déjà exercer d'autres activités, mais a le devoir d'accepter une reprise du travail).

Le placement du personnel en situation de mobilité spéciale prend fin par l'une des situations suivantes : reprise de fonctions au sein du service public, congé sans solde, retraite, sanction disciplinaire par licenciement de l'Administration Publique.

Le fonctionnaire en situation de mobilité spéciale peut demander un congé extraordinaire pour exercer des fonctions rémunérées au sein du secteur privé, sans perdre la qualité de fonctionnaire public, mais avec les caractéristiques suivantes : temps minimal de 1 an (après, le fonctionnaire revient, quand il le veut, à la phase de compensation) et valeur dégressive de la subvention.

3.Évaluation de performance

Le nouveau système d'évaluation de performance de l'Administration Publique a trois objectifs : instituer la gestion par objectifs comme principe général, établir une liaison directe entre les résultats de l'évaluation de performance et l'évolution de la carrière et des rémunérations des travailleurs et articuler l'évaluation des dirigeants et travailleurs avec l'évaluation de leur organisme.

L'évaluation de la performance est annuelle. Elle commence avec la contractualisation des paramètres d'évaluation (résultats et compétences) en février et se termine en janvier/février de l'année suivante.

La performance des travailleurs est évaluée au niveau du paramètre **Résultats** (au moins trois objectifs et un indicateur de mesure de la performance sont fixés annuellement par le travailleur) et du paramètre **Compétences** (au moins cinq

par travailleur, parmi la liste des compétences approuvées dans le cadre du groupe professionnel de l'intéressé).

4.Régime de titularisation, carrières et rémunérations

Le nouveau régime de titularisation, de carrières et de rémunérations des travailleurs qui exercent des fonctions publiques obéit aux principes généraux suivants :

- Rapprochement avec le régime de droit commun du travail ;
- Application dans le cadre de la relation juridique d'emploi public (nomination et contrat) d'un seul régime dans les domaines fondamentaux ;
- Maintien d'une perspective de carrière, en relation avec une évolution de la rémunération soumise à l'évaluation des performances, à l'obtention de résultats, ainsi qu'aux besoins des organismes et aux disponibilités budgétaires ;
- Gestion (par objectifs) des ressources humaines des organismes publics.

4.1. Régime de titularisation

Dans le nouveau système, deux modalités seulement de titularisation seront possibles : la nomination (exceptionnelle), pour les fonctions essentielles de l'État (défense, justice, sécurité interne, ...), et le contrat de travail en fonctions publiques.

La nomination ne change guère par rapport à la situation antérieure, sauf en ce qui concerne la protection sociale. Les fonctionnaires entrés dans l'administration après le 31 décembre 2005 sont obligatoirement inscrits au régime général de la sécurité sociale et non plus au régime spécial de retraite des fonctionnaires publics.

Le contrat, qui remplace la nomination comme modalité commune de titularisation¹, va se rapprocher du contrat de travail privé, mais sans perdre les empêchements et incompatibilités établis pour le personnel nommé.

4.2. Régime de carrières

En matière de carrière, il s'agit de réduire significativement leur nombre, en créant d'autres carrières avec des dénominations et des contenus fonctionnels plus vastes

(fusion de 1715 carrières en trois carrières de régime général), et de fortement limiter la possibilité d'instituer, dans le futur, de nouvelles carrières spéciales.

4.3. Régime de rémunérations

Le nouveau système est structuré autour de trois composants :

- Le salaire de base : le salaire de base sera appuyé sur un tableau de rémunération unique pour tous les travailleurs de l'Administration Publique et pour toutes les carrières. Le nombre d'échelons de rémunération des carrières permet en principe (en fonction de l'ancienneté et de la classification) au fonctionnaire d'atteindre l'échelon maximum à la fin de sa vie professionnelle.
- Des primes ou rémunérations supplémentaires : l'objectif principal de la réforme à ce niveau était, clairement, de combattre la situation classique de prolifération des primes, dont l'objectif exclusif était de garantir un surplus au salaire de base.
- Des primes de performance : il a été créé une nouvelle prestation unique destinée à octroyer, dans le cadre des disponibilités budgétaires, une prime aux travailleurs les plus performants.

5.Conclusion

Les mesures adoptées sont ambitieuses par leur ampleur et par leur contenu.

Néanmoins, elles ont encore besoin de réglementations supplémentaires et de périodes de transition plus ou moins longues. L'architecture légale du nouveau régime est toutefois raisonnablement définie. La réforme entre maintenant dans une deuxième phase, vraiment fondamentale, d'application pratique du nouveau modèle.

Dans l'attente de la publication du nouveau régime du contrat de travail dans l'administration, le bilan de cette importante réforme ne peut être fait. ■

1- Cet article est écrit avant la promulgation par le Président de la République du nouveau régime du contrat de travail en fonctions publiques, approuvé par le Parlement le 18 Juillet 2008. Les amendements au Code de Travail sont encore en discussion. Il n'est donc pas possible d'en approfondir l'analyse.

La gestion publique en Europe

La rémunération des agents publics



La rémunération des agents publics en Allemagne : nouvelle classification et mesure de la performance

Ewald EISENBERG

Professeur à la Fachhochschule de Kehl, chef de projets à l'Euro-Institut de Kehl

Le système de rémunération de près de 5 millions d'agents publics en Allemagne connaît actuellement d'importants changements. De manière générale, on se trouve devant le même dilemme que comme partout en Europe : d'une part, il est nécessaire d'entamer de profondes mutations pour sauvegarder la compétitivité dans le contexte de la mondialisation, d'autre part, il y a de fortes résistances qui poussent les responsables à maintenir le statu quo et à ne pas toucher aux acquis sociaux.

Le dualisme traditionnel de la fonction publique allemande

La fonction publique allemande est partagée entre deux statuts. D'un côté, il y a les fonctionnaires de droit public, les *Beamte*, pour lesquels le statut, la carrière et la rémunération sont réglés par la loi.

De l'autre côté, il y a les contractuels du secteur public, les *Angestellten*, dont le statut et la rémunération sont régis par le droit du travail, donc le droit privé, et des conventions collectives.

Cette dualité continue d'exister et n'est pas remise en question. Depuis la réforme constitutionnelle de 2006, le droit et la rémunération des agents de droit public (*Beamte*) ne sont plus de la compétence du Bund mais bien une compétence législative de chaque Land. Il y aura donc à l'avenir plus de différences dans la rémunération et plus de compétition entre les *Länder* au niveau des agents. Mais, malgré la réforme, pour l'instant le droit de la rémunération des fonctionnaires de droit public n'a pas encore été remodelé.

La nouvelle grille de la convention collective pour le secteur public de 2005

Le chantier le plus intéressant concernant la rémunération des agents publics a été ouvert par la nouvelle convention collective du secteur public. Elle a été fixée en 2005 entre les employeurs du secteur public et les syndicats et complétée par des dispositions conclues en mars 2008. Bien que ne concernant que les agents de l'Etat fédéral et ceux des collectivités locales, la convention concernant les *Länder* s'oriente vers le même modèle.

La nouvelle réglementation sur la rémunération comprend 15 groupes de classification de base et 6 échelons d'expérience qui doivent remplacer les 1700 différents éléments de classification pour les emplois que comportait l'ancienne réglementation. Les 15 groupes de classification correspondent à la qualification de base nécessaire pour le poste (groupes 1-4 = sans qualification spécifique, groupes 5-8 pour les personnes ayant fait une formation professionnelle de 2-3 ans, groupes 9-12 = niveau baccalauréat, groupes 13-15 = niveau master). Les échelons 1-6 correspondent au degré d'expérience, atteint au bout de tant et tant d'années (max. 15 ans).

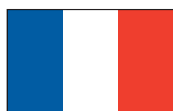
Face au changement démographique et afin de rendre le secteur public plus attractif par rapport au secteur privé avec lequel les employeurs publics sont en compétition pour les meilleurs éléments, la rémunération des échelons inférieurs augmente plus vite que celle des échelons supérieurs. Cela permet aux jeunes d'arriver plus vite dans les zones où ils peuvent gagner plus.

La composante incitative de la rémunération

Rarement une réforme a été autant controversée qu'en ce qui concerne les éléments qui doivent inciter les agents à une meilleure performance. L'idée de base a été qu'une part du salaire soit dissociée de la qualification de base (exprimée par le groupe) et la durée d'ancienneté (exprimée par l'échelon). Cette part serait versée sous forme de prime dépendant de la performance de chaque agent pendant l'année écoulée. Cette composante incitative aurait dû s'élever à 8% de la rémunération. Mais face à d'importantes résistances, l'on s'est contenté de limiter cette composante pour l'instant à 1% et à remettre l'atteinte de l'objectif des 8% à une date ultérieure non encore définie.

Le montant nécessaire à cette prime de 1% «au mérite» a été obtenu par la suppression des primes existantes dans la réglementation ancienne. Ont été radiées de la liste les primes concernant le nombre d'enfants et une partie du 13ème mois.

Les critères pour mesurer la performance des agents n'ont pas été réglés dans la convention collective. N'ont été retenus que deux systèmes possibles pour mesurer la performance : les contrats d'objectifs et l'appréciation systématique des prestations fournies par le collaborateur. Les critères détaillés doivent faire l'objet d'une convention séparée, à négocier administration par administration entre le chef de l'établissement et les représentants du personnel. ■



La rémunération des agents publics en France : quelle attractivité pour la fonction publique territoriale ?

Jean-Luc BCEUF, Consultant
Professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris

L'Etat fixe les règles de rémunération

La rémunération des agents publics en France est partagée selon l'échelon auprès duquel l'agent travaille (Etat, collectivités territoriales, établissements publics hospitaliers). Elle représente près de 45% des dépenses totales de l'Etat et moins de 25% des dépenses des collectivités territoriales. Cependant, la rémunération de la fonction publique territoriale (FPT) est en grande partie déterminée par des règlements et décrets, qui sont d'application directe pour les collectivités.

La rémunération est en effet un élément de la situation statutaire et réglementaire de l'agent ; elle est définie par l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 qui concerne les trois catégories d'agents publics (d'Etat, territoriaux et hospitaliers) et est essentiellement déterminée en fonction du statut de l'agent. Le statut établit des règles communes à tous les agents placés dans la même situation. Bien que des diversifications soient présentes en fonction de la zone géographique, du supplément familial de traitement (SFT) et de la collectivité ou établissement dont

l'agent dépend (et qui en détermine le régime indemnitaire), ces éléments sont obligatoires et sont calculés de façon identique (fixés en grande partie par l'Etat), quelle que soit la fonction publique d'appartenance.

La politique de rémunération étant soumise à la nécessité du contrôle budgétaire de l'Etat, c'est l'Etat même qui définit les cadres statutaires, les échelles de rémunération et les augmentations, négociées avec les syndicats, mais d'application automatique pour les collectivités, puisque inscrites dans un texte réglementaire.

Dans ce cadre de « liberté surveillée », quelle est la réelle marge de manœuvre des collectivités territoriales vis-à-vis de l'Etat dans la définition des rémunérations de ses agents territoriaux ?

L'arrêt du Conseil d'Etat (CE 23 avr. 1982, Ville de Toulouse contre Aragnou, n° 36851) a érigé en principe général l'obligation pour les employeurs publics de verser à leurs agents une rémunération au moins égale à la valeur du SMIC (indexée sur la valeur du SMIC dans le privé - 1321,27 au 1^{er} juillet 2008).

Ainsi, les régimes indemnitaires (composés d'indemnités et primes liées au grade, à l'emploi, aux fonctions ou aux sujétions), dont le caractère est facultatif et qui constituent l'instrument d'ajustement des collectivités territoriales, sont également subordonnés au « principe de parité ». Le régime indemnitaire, qui est fixé localement par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale est donc soumis à la présence de limites des régimes dont bénéficient les différents services de l'Etat. Cela équivaut à dire que le régime indemnitaire alloué à un fonctionnaire territorial ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficie un fonctionnaire de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes.

Les collectivités territoriales doivent développer une logique d'attractivité

A l'égard d'une situation de plus en plus tendue sur le marché de l'emploi, la marge de manœuvre restreinte dont disposent les collectivités locales dans la rémunération de leurs agents pose un problème de mise en compétition entre les différentes collectivités, qui voient les leviers de leur politique de rémunération bridés par la présence du dispositif national.

Finalement, l'espace de manœuvre des collectivités territoriales pourrait être décliné selon l'image européenne du Système Monétaire Européen (SME), successeur du « Serpent monétaire » qui, à partir des années 1970, limita les fluctuations de taux de change entre les pays membres de la Communauté européenne autour d'un cours pivot de référence, l'ECU. Tout en fixant au niveau européen la fourchette de fluctuation des monnaies nationales, ce dispositif économique encadrerait la marge de manœuvre des gouvernements dans l'établissement du taux de change de leur monnaie. De la même façon, les collectivités territoriales ne semblent que

La rémunération, de quoi se compose-t-elle ?

- Eléments obligatoires
 - Le traitement
 - L'indemnité de résidence
 - Le supplément familial de traitement
 - Les accessoires du traitement
 - Nouvelle bonification indiciaire
 - L'indemnité différentielle
- Eléments facultatifs
 - Le régime indemnitaire

La rémunération, comment est-elle déterminée ?

- Traitement annuel brut : Grade, classement et échelon associé à → indice brut (indice de classement) auquel correspond → indice majoré (indice de traitement - entre 280 et 821) → (indice majoré x valeur traitement sur 100)/100
- Régime indemnitaire
Minimum garanti = SMIC = 1321,51 → brut/mois (1^{er} juillet 2008) → 15 858,12€ annuel

La rémunération des agents publics

La rémunération des agents publics en France : quelle attractivité pour la fonction publique territoriale ?

pouvoir agir à la marge dans la rémunération de leurs agents. Le système ne paraît donc pas satisfaisant notamment au regard de la situation démographique actuelle.

Attirer le personnel spécialisé et qualifié

En effet, avec des départs massifs à la retraite qui affectent aussi bien les acteurs publics que privés, la compétition deviendra de plus en plus aiguë. La difficulté à pourvoir certains emplois (par exemple de médecin, infirmière ou ingénieur), amplifiée par des politiques de rémunération corsetées par des règlements nationaux rigides et pénalisants, risque de remettre en cause la pérennité de certaines politiques publiques locales.

Quelles politiques peuvent alors être mises en œuvre pour attirer les talents ? La clé de voûte de toute modernisation des politiques de rémunération des agents publics repose sur un assouplissement des dispositifs nationaux, faisant davantage de place, d'une part à la prise en compte des résultats et performance des agents, avec des outils d'évaluation garantissant l'équité et, d'autre part, à une préférence marquée par des logiques de métier, plutôt que par des logiques statutaires fermées.

La difficulté à pourvoir certains emplois, amplifiée par des politiques de rémunération corsetées par des règlements nationaux, risque de remettre en cause la pérennité de certaines politiques publiques locales.

En empruntant le langage du secteur privé, une gestion plutôt bureaucratique et fortement encadrée par l'Etat nuirait au développement «managérial» de la gestion des Ressources Humaines (RH) au sein des collectivités territoriales.

Dans cette perspective, la tentation est forte pour l'Etat et les collectivités territoriales de chercher ces assouplissements dans un développement du recours à l'emploi des non titulaires, récemment encouragé par la brèche ouverte avec la possibilité des CDI, et qui pourrait déboucher sur un régime mixte de traitement des agents publics, où coexisteraient des règles statutaires et des pratiques de convention collective relevant des modes de régulation issus du secteur privé.

La question de la diminution de la marge de manœuvre des collectivités dans l'établissement de la rémunération des agents publics territoriaux peut toutefois être nuancée.

En effet, la conjoncture économique semble aussi jouer dans la détermination de l'attractivité de la fonction publique et ainsi de la fonction publique territoriale.

En période économique incertaine (conjoncture basse), la fonction publique offre un binôme sécurité-emploi qui marche bien. Quand la croissance est faible et le maintien d'un emploi dans le secteur privé sujet aux lois de fonctionnement du marché, la fonction publique attire un bon nombre de potentiels employés de par la sécurité du travail qu'elle offre.

Au contraire, lorsque la conjoncture économique est bonne et qu'on est en période de croissance (conjoncture haute), l'effort d'attractivité des collectivités territoriales doit s'accroître vis-à-vis du secteur privé.

Ainsi, la FPT jouant sur l'attractivité et la conjoncture économique, se rapproche de fait de modes opératoires empruntés au système et aux métiers du privé, tout en se modernisant et, en même temps, diversifie

La FPT se rapproche de fait de modes opératoires empruntés au système et aux métiers du privé.

ses métiers propres, par le développement de fonctions d'évaluation ou de systèmes modernes de gestion de finances ou d'auditeurs (empruntés au secteur privé).

L'approche managériale progressive en matière de rémunération contribuera à la création d'un système dual en France.

En effet, face à une évolution rapide au sein des collectivités par rapport à l'Etat, un problème peut émerger. Les difficultés rencontrées par les acteurs sur le marché de l'emploi, en poussant les collectivités territoriales vers une approche plus «managériale» que statutaire, risque de conduire à la création d'un système dual de rémunération.

Dans ce système, la fonction publique resterait très encadrée, alors que, de l'autre côté, on assistera à un développement de dispositifs souples qui permettront de plus en plus de cibler les talents et de les attirer chez soi (développement méthodologies GPEEC).

A cet égard, la France quittera sa spécificité pour rejoindre l'évolution générale des politiques de rémunération dans le cadre de l'Union Européenne (UE). Ce processus s'insère dans l'évolution plus générale des régimes des services publics en Europe (libéralisation des services de réseau -SIEG), participe à l'élan grandissant donné aux politiques de sous-traitance et s'inscrit pleinement dans le souci de maîtrise des dépenses publiques ressenti par la majorité des grands Etats européens. ■



La rémunération des agents publics italiens : une flexibilité liée au mérite et à la productivité

Pierre Luigi MASTROGIUSEPPE, Responsable de l'ARAN
(Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni
Agence pour la négociation dans la Fonction Publique)

Depuis la réforme de l'emploi public en 1993, la rémunération des agents publics est le fruit d'une négociation collective similaire à celle du secteur privé. Avec l'arrivée du dernier gouvernement, ce système fait l'objet de débats. De nouvelles réformes sont annoncées.

1) Le système actuel : la rémunération négociée aux niveaux national et local

A l'image du secteur privé, les rémunérations sont établies par des conventions collectives nationale et locale. Les contrats nationaux sont établis entre les syndicats les plus représentatifs au niveau national et une agence spécialisée (l'ARAN) ; le contrat national détermine les éléments de base de la rémunération et son indexation par rapport à l'évolution du pouvoir d'achat ; il s'applique à tous les salariés d'une même catégorie ; les parties déterminant la rémunération sont renouvelées tous les deux ans, les autres tous les quatre ans.

Les contrats locaux ou d'intégration pour les salariés d'un seul organe administratif prévoient de partager les gains de productivité réalisés au niveau local et de définir les critères permettant d'allouer les primes à la productivité, représentant 10 à 20% de la rémunération totale. Des règles propres au secteur public s'immiscent toutefois dans ce système de droit privé.

D'abord, les ressources financières destinées aux augmentations de rémunérations sont définies avant le commencement des négociations dans le cadre de la loi budgétaire. Un mécanisme similaire est prévu pour les négociations de second niveau : les règles prévoient que les contrats soient couverts par des financements adéquats inscrits au budget des administrations négociant les contrats locaux.

Beaucoup doutent qu'il s'agisse d'une

véritable négociation, à partir du moment où l'un de ses éléments fondamentaux, la fixation du montant total des augmentations, constitue un élément extérieur à la négociation.

Ensuite, l'ARAN négocie sur la base de mandats formels (appelés *atti di indirizzo*) établis de manière rigide par le gouvernement et par les autres administrations non-étatiques. Ces directives peuvent fixer la part des ressources destinées aux augmentations des rémunérations de base ainsi que la part destinée à la négociation locale. Cette rigidité suscite des difficultés à l'ARAN, puisqu'elle impose de nombreuses interruptions de négociation pour vérifier ou modifier le mandat reçu en cours de négociation. En outre, la connaissance par les syndicats du mandat limite son pouvoir.

Depuis 1993,
la rémunération des agents
publics est le fruit d'une
négociation collective
similaire à celle
du secteur privé.

Enfin, les conventions collectives sont soumises au contrôle administratif jouant à l'égard de tout engagement de dépenses. Avant tout engagement définitif, les conventions sont envoyées au gouvernement, en particulier au ministère de l'Economie, qui doit évaluer si l'accord est compatible avec sa politique budgétaire et à la Cour des comptes qui doit vérifier la compatibilité de la conven-

tion avec la couverture budgétaire et son adéquation aux conjonctures macro-économiques.

2) Vers une flexibilité des rémunérations : des rémunérations calculées en fonction du mérite et de la productivité

La détermination des salaires des agents publics reste dans un système privé, mais avec des réglementations publiques. On voulait la fin de la définition unilatérale de la rémunération et des augmentations indépendantes des gains de productivité du secteur public. La réforme permettait de dépasser les rigidités des systèmes de rémunération précédents et de lier les rémunérations à la productivité :

- en déplaçant une partie de la rémunération vers les contrats de second niveau ;
- en renforçant le lien entre productivité et évaluation des rémunérations.

L'idée était d'obtenir un système centralisé en uniformisant les éléments de base de la rémunération mais aussi décentralisé pour les éléments dépendants du mérite et de la productivité.

Pour les dirigeants, la réforme et les contrats nationaux successifs ont prévu une rémunération de base définie au niveau national d'une manière plus ou moins similaire pour tous les dirigeants et une rémunération variable définie au niveau local, reliée à la « job evaluation » (rémunération de position) et aux résultats liés à la gestion (rémunération de résultat). Mais il y a actuellement la réintroduction d'une certaine rigidité et limitation de la variabilité : la rémunération de position a ainsi été divisée en une partie fixe égale pour tous les dirigeants (*de facto* rémunération de base) et une partie variable. En outre, celle-ci a été réduite par rapport à la rémunération totale : actuellement, les rémunérations de position et de résultat ont un poids

La rémunération des agents publics

La rémunération des agents publics italiens : une flexibilité liée au mérite et à la productivité

de 15 à 20% au regard de la rémunération totale mais avec une prévalence de la première sur la seconde. Une tentative similaire a été menée à l'endroit des fonctionnaires non dirigeants. Elle a consisté à renforcer le lien entre la rémunération et la productivité et le mérite, grâce à un déplacement des quotas de salaires au niveau local. Dans la rémunération totale, le poids des éléments de rémunération reliés à la productivité (primes variables annuelles) et le mérite individuel (augmentation individuelle reliée au mérite) ont été augmentés, quoique le poids de ces éléments reste encore très limité. A également été donnée aux administrations la possibilité, dans certaines limites, de proposer des parcours de carrière pour leurs agents. On a constaté également, dans ce cas, la réintroduction d'une certaine rigidité.



Une réforme n'ayant pas tenu ses promesses

La tentative de relier le quota de salaire à la productivité et au mérite est globalement décevante car le développement du *new public management* dans les administrations a été insuffisant : l'évaluation des résultats est fort peu répandue, le développement du management et la diffusion des orientations insufflées par cette culture ont eu une portée marginale.

Par ailleurs, les syndicats ont opposé une forte résistance envers l'idée que même une part limitée du salaire puisse être reliée à ce système d'évaluation des résultats ou des prestations individuelles.

Face à ces difficultés et résistances envers l'adoption de systèmes réellement méritocratiques, la gestion du salaire variable au niveau local a été faite sans respecter l'idée originelle de la réforme, avec des logiques et des mécanismes semblables aux précédents. Dans de nombreux cas, le salaire variable a été perçu comme une opportunité de rattrapage de la partie nationale fixe

des salaires, qui ne répercutait pas intégralement l'inflation. Cela a poussé à attribuer les ressources sur la base de mécanismes automatiques et un élargissement très important des bénéficiaires (la soi-disant « *distribuzione a pioggia* ») plutôt que sur la base de critères sélectifs et méritocratiques. En outre, progressivement, tout lien avec l'évaluation des augmentations de productivité des unités productives locales a été coupé. Dans les négociations locales, la demande d'octroi de ressources plus importantes a presque toujours été justifiée par la requête d'une meilleure adéquation des salaires au coût de la vie (fonction réservée normalement au contrat national), plutôt qu'en raison de gains réels de productivité et de qualité des services publics.


La demande d'octroi de ressources plus importantes a presque toujours été justifiée par la requête d'une meilleure adéquation des salaires au coût de la vie, plutôt qu'en raison de gains réels de productivité et de qualité des services publics.


Ces comportements ont produit une croissance des salaires publics supérieure à celle du secteur privé, laquelle n'est pas toujours compatible avec la conjoncture macro-économique et les contraintes des finances publiques.

L'annonce d'une nouvelle réforme

Cette situation n'est plus acceptable pour des raisons macro économiques liées au déficit budgétaire qui place l'Italie dans une position particulièrement vulnérable à cause du niveau très élevé de la dette publique. Ensuite parce que la perception négative de l'administration et des agents publics s'est renforcée dans l'opinion publique. Elle a constitué la base de légitimation d'une réforme radicale de l'administration publique, annoncée par le gouvernement actuel (particulièrement par le ministre de la Fonction publique, Renato Brunetta - lire ses déclarations dans ce numéro - qui a relancé avec beaucoup de force le thème de la productivité chez les agents publics). Parmi les différentes interventions de son ministère, celles s'attaquant à l'absentéisme ont reçu un grand écho dans la presse. Le gouvernement a récemment adopté une mesure qui introduit des sanctions économiques en cas d'absence pour cause de maladie et a renforcé le système de contrôle.

Les contraintes financières entourant les négociations du second niveau ont été renforcées pour limiter la dynamique de la rémunération. Le ministre Brunetta a récemment annoncé la deuxième phase de la réforme pour remettre au centre de la discussion la productivité et le mérite. Cependant, ces questions sont les plus difficiles à mettre en œuvre car elles touchent aux structures qui ont empêché les effets positifs de la réforme des années 1990 : le statut du dirigeant et le développement de l'évaluation de l'efficacité de l'action publique. ■



Les dilemmes de la rémunération des fonctionnaires publics néerlandais

Laurens J. ZWAAN, consultant/chercheur, Leeuwardaal
Jan KENTER, expert en rémunération/chercheur, Ministère des affaires intérieures, Pays-Bas

Le lecteur moyen n'est pas familier du système de rémunération du secteur public néerlandais. C'est la raison pour laquelle nous débutons cette contribution par un bref tour d'horizon. Nous allons nous focaliser sur les principaux dilemmes de rémunération du secteur public : fonction versus performance, privé versus public, et rémunération au sommet.

Le système néerlandais en bref

La base de la rémunération dans le secteur public néerlandais est le paiement selon la fonction occupée. Un système de description et de classification des fonctions par niveau est déterminé. Chaque niveau est divisé en échelons. Le fonctionnaire commence à l'échelon le plus bas du niveau selon la classification de la fonction qu'il occupe.

Même si la performance peut influencer la progression dans le niveau, la pratique la plus commune est que le fonctionnaire avance annuellement d'un échelon jusqu'au maximum du niveau. Si le fonctionnaire occupe une fonction d'un classement plus élevé, il peut avancer de niveau.

Depuis 1993, les secteurs publics (national, municipal, police, éducation, etc.) ont leurs propres négociations sur les conditions d'emploi avec les syndicats. Par suite, même s'ils se ressemblent, les montants par niveau peuvent varier en fonction du secteur. Le système de classification des fonctions peut également varier.

Fonction ou performance?

La rémunération des fonctionnaires est principalement déterminée par le contenu de la fonction. Depuis les années quatre-vingts, le secteur public a essayé de donner plus de poids à la performance. Le caractère automatique de l'augmen-

tation annuelle de salaire, quelle que soit la performance, est apparu critiquable. La possibilité a été introduite de priver un fonctionnaire de cette augmentation en cas de manque de performance et, au contraire, de lui accorder une augmentation plus importante et une élévation dans les échelons supérieure en cas d'excellence. Certains secteurs ont mis plus de temps que d'autres à quitter ce système d'automatisme. Les autorités des eaux, par exemple, n'ont que récemment introduit dans leur CCT une certaine flexibilité de la rémunération.

La rémunération à la performance n'est pas possible sans un ensemble de règles précises d'évaluation de cette performance, avec une détermination claire des buts et des critères.

«
La différenciation
du salaire
à base de performance
est un choc culturel.
»

Là réside la difficulté majeure; trop souvent, le mécanisme même de l'évaluation n'est pas considéré comme prioritaire et est donc négligé. Les managers le trouvent également difficile à mettre en oeuvre, en particulier pour effectuer une distinction fiable et réelle entre leurs employés.

La culture néerlandaise n'aide pas non plus la mise en place de ce mécanisme. Il n'est pas bien vu de faire étalage de ses succès. On est supposé être modeste en cas de réussite personnelle. L'excellence

est presque considérée comme suspecte. Donc la possibilité d'effectuer des différences de salaires en fonction de la performance provoque un vrai choc culturel!

De plus, les fonctionnaires publics ont tendance à contester de telles décisions qui concernent leurs "droits".

Ces facteurs expliquent pourquoi, malgré sa mise à l'agenda depuis trente ans, la rémunération sur la base de la performance n'est encore pas appliquée aujourd'hui dans tous les secteurs publics. Ou, lorsqu'elle paraît appliquée en théorie, elle ne l'est pas en pratique. Certains managers ont tendance à éviter d'effectuer une vraie différenciation et continuent de pratiquer l'avancement d'échelon automatique comme avant.

La rémunération à la performance est un thème d'actualité. La demande d'un service public moins lourd et plus efficace et la compétition dans le marché du travail forcent le secteur public à reconsidérer son système de rémunération et à trouver des mécanismes plus flexibles et plus compétitifs.

Public versus privé

La compétition du travail oblige le secteur public à prendre en compte la rémunération dans le secteur privé. La différence principale entre les deux secteurs tient à leur raison d'être: le bien public d'un côté, le commerce des investisseurs privés de l'autre; l'aspect politique d'un côté, les profits de l'autre. La distinction fondamentale et visible tient également aux systèmes de rémunération. Une autre différence est l'hétérogénéité. Le secteur public est plus ou moins cohérent: les employés des secteurs gouvernemental, d'éducation ou de la santé ont une rémunération comparable. Le secteur privé est beaucoup plus fragmenté. Les niveaux de salaires

La rémunération des agents publics



Les dilemmes de la rémunération des fonctionnaires publics néerlandais

dans les secteurs financiers, industriels ou de la restauration sont complètement différents. Alors que compare-t-on lorsque l'on évoque la comparaison public-privé? Les définitions posent en effet elles-mêmes problème.

Les comparaisons des rémunérations sont toujours un peu difficiles à cause des différences entre les fonctions, de la diversité des secteurs, de la variation dans les enveloppes de rémunération, des conditions d'emploi, de la sécurité de l'emploi, etc. La comparaison et surtout les statistiques doivent être maniées avec prudence. La comparaison est cependant vitale pour la compréhension, mais il est indispensable de délimiter l'étude.

Niveau d'éducation	
Elémentaire	2%
Bas	12%
Medium	14%
Haut	-11%
Top	-12%
Age	
< 25 ans	29%
25-34 ans	-1%
35-44 ans	-8%
45-54 ans	-9%
> 55 ans	-6%
Sexe/ Contrat	
Homme 100%	-7%
Homme temps partiel	-13%
Femme 100%	4%
Femme temps partiel	0%
Profession	
Technique	-1%
Administrative	-3%
Management	-23%
Inconnu	8%

Le salaire moyen dans le secteur public est de 1,6% en plus. Mais il existe de grandes variations en fonction des groupes. Le graphique ci-dessus est divisé en

Le ministre est le chef du département, il est complètement responsable de l'action de ses fonctionnaires.

quatre parties: niveau d'éducation, âge, sexe/contrat et profession. Un pourcentage positif implique des salaires plus hauts dans le secteur public, un pourcentage négatif indique un salaire plus bas. A niveau d'éducation inférieur, les jeunes et les femmes sont mieux payés dans le secteur public. La profession n'est pas un élément de définition pertinent, sauf le management, ce qui peut révéler un problème. Mais au moment de la réalisation de l'étude, il n'y avait pas de grand déficit de travail en secteur public.

Les causes des différences de rémunération sont complexes et variées. Nous ne pouvons pas explorer tous ces éléments dans cet article. Notre but est de démontrer que les différences entre les secteurs ne sont pas générales mais spécifiques. Les mêmes principes s'appliquent au déficit du travail. Une rémunération relativement basse ne constitue pas nécessairement un problème, sauf si elle s'accompagne d'un déficit de travail. Les mesures et les systèmes de rémunération doivent être spécifiques et adaptés aux buts politiques.

Il ne faut pas oublier que la satisfaction de la fonction est aussi importante que le salaire. Une enquête (2006) indique que, dans le secteur public, 45% des agents étaient contents de leur salaire contre 50% dans le secteur privé. En revanche, 83% des agents du secteur public étaient satisfaits du contenu de leur fonction contre 68% dans le secteur privé.

Récompenses au sommet (le top)

Une question importante aux Pays-Bas demeure la récompense au sommet dans le secteur public. Les plus hauts fonctionnaires sont-ils rémunérés de manière adéquate? On estime souvent que les fonctionnaires publics ne devraient pas gagner de salaires très élevés car ils sont payés par le peuple. Cependant, la continuité et la qualité des services publics existent bien dans l'intérêt public.

Comparaison du ministre et du fonctionnaire public

Le ministre est le chef du département, il est complètement responsable de l'action de ses fonctionnaires. Au point de vue juridique, des agents politiques, comme le ministre, sont fondamentalement différents des fonctionnaires publics. Le parlement a en effet le droit constitutionnel de contrôler l'action du gouvernement. L'un de ses droits est la motion de défiance, qui force le gouvernement à démissionner. Si le ministre se trouvait dans la même situation juridique que n'importe quel agent public, il pourrait s'opposer à la démission et tenter un recours contre une telle décision.

La nomination et la démission d'un ministre sont des décisions entièrement politiques, qui entrent en vigueur immédiatement, sans possibilité de recours, mais une rémunération appropriée et une retraite sont garanties par la loi. Elles sont fixées et non négociables. Tous ces avantages du ministre sont précisément définis; la loi ne permet aucune exception. Les autres avantages normalement accordés aux agents, comme les bonis, les heures supplémentaires ou les vacances ne sont pas applicables aux ministres.

La modification de la loi relative à ces prestations requiert une majorité au parlement et au sénat. La rémunération actuelle est de 132 000 euros par an.

A compter du 1^{er} janvier 1981, après la dernière révision de la structure de la rémunération au sommet de la fonction publique, les salaires des ministres étaient fixés à 78 672 euros par an. Le salaire des ministres n'avait pas changé depuis. Seules les augmentations annuelles applicables aux fonctionnaires s'appliquaient. Quand la rémunération des fonctionnaires publics était modifiée par la CCT, la rémunération du ministre était également augmentée par arrêté de la couronne. Mais les autres avantages reconnus aux fonctionnaires dans la CCT n'étaient pas applicables au ministre.

Des hauts fonctionnaires sont en principe des agents dans une situation légale forte.

Le comité Dijkstal

Le coût du travail a augmenté depuis les années 1990. Le secteur public néerlandais a été fortement pénalisé par la pénurie de travail et dans des proportions considérables selon certaines études. Dans le secteur privé, des scandales se sont produits au sujet de récompenses exorbitantes qui ont pu être versées. Un aspect surtout inquiétait le cabinet. Des fonctionnaires publics gouvernementaux au sommet de la hiérarchie semblaient être moins bien payés que des agents occupant des fonctions similaires dans d'autres secteurs. Le déroulement de la carrière et la question des rémunérations devaient donc faire l'objet d'une attention particulière. Un comité de rémunération a donc été établi, le Comité temporaire sur la rémunération et la position légale des hauts fonctionnaires publics, connu sous le nom de Comité Dijkstal, président et ancien ministre des affaires intérieures. Ce Comité conseille le gouvernement sur la question de la rémunération au sommet de l'Etat depuis 2002.

Le comité a découvert un déficit de rémunération des ministres de près de 30% par rapport aux hauts fonctionnaires publics. Le mécanisme permettant l'augmentation de la rémunération des fonctionnaires politiques ne fonctionnait donc pas de manière adaptée. Aussi le comité a-t-il souligné un abîme entre le secteur

public et le secteur privé. De plus, dans le secteur public, le comité a découvert une grande variation des bonis, parfois liées à la performance, mais le plus souvent sans aucun lien avec elle. L'autonomie relativement grande des départements et de leurs secrétaires généraux était la cause de ces grandes différences de traitement. Un changement du système était donc nécessaire.

Le Comité a recommandé une augmentation immédiate de la rémunération ministérielle de 30% pour compenser le

Bien que relativement équilibré, le rapport du comité était comme de la dynamite. Les points les plus importants ont été divulgués la nuit précédant la remise du rapport et donnés à la population aux heures de grande écoute.

retard, puis de 20% dans la prochaine période du cabinet, pour tenter de réduire l'abîme avec le secteur public. Cette récompense accordée au ministre devait constituer la récompense maximale qui pouvait être accordée aux fonctionnaires du secteur public. Des exceptions pouvaient exceptionnellement être accordées après accord du conseil des ministres. Un comité permanent devait être installé pour surveiller la rémunération des fonctionnaires politiques et conseiller le gouvernement sur cette question. Concernant les hauts fonctionnaires publics, le comité a conseillé un niveau de rémunération fondé sur 10 échelons. Enfin, un instrument de rémunération fondé sur la performance devait être créé et appliqué.

Bien que relativement équilibré, le rapport du comité était comme de la dynamite. Les points les plus importants ont été divulgués la nuit précédant la remise du rapport et donnés à la population aux heures de grande écoute. La proposition d'une augmentation de 50% (30% + 20%) de la récompense ministérielle pendant une période de récession et après un appel solennel à la modération des rémunérations est apparue absurde. Une condamnation immédiate du rapport était à craindre, alors même que le travail du comité apparaissait solidement argumenté. Le cabinet a adopté la plupart des recommandations. Mais, du fait du climat socio-économique défavorable, la récompense ministérielle ne sera adoptée qu'après les élections suivantes et limitée à 30%.

Des changements sont intervenus depuis ce rapport. Le ministre de l'intérieur est devenu l'autorité en charge de la rémunération pour tous les hauts fonctionnaires. Des fonctionnaires publics peuvent être payés au même niveau que le ministre, y compris avec la récompense de plus de 30%. Mais la rémunération ministérielle elle-même n'est pas très élevée.

Des propositions originales ont été présentées en 2004. Nous sommes maintenant en 2009. Une autorisation du parlement est nécessaire pour un changement fondamental du mécanisme de rémunération. Mais le changement dans le secteur public paraît difficile. Les critères principaux pour déterminer le niveau de rémunération au sommet dans le secteur public sont définis politiquement; il faudrait un bouleversement complet sur le marché du travail pour que des changements significatifs interviennent. ■

Berkhout, E., Heyma, A., Salverda, W., *Beloningsverschillen tussen marktsector en collectieve sector in 2004*, Amsterdam, augustus 2006

BZK, *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2008*, Den Haag, 2007

Cie Dijkstal, *Over dienen en verdienen*, Den Haag, april 2004

Louvain: l'action publique au cœur de l'Europe



L'AURAP est le centre de recherche et de formation consacré à l'administration et aux politiques publiques du Département des sciences politiques et sociales de l'Université catholique de Louvain. Animé par les professeurs Christian de Visscher et David Aubin, il constitue un point de rencontre multidisciplinaire autour des thèmes de l'action publique en Belgique.

Sous l'acronyme se cache un nom imprononçable d'un seul trait - *Association universitaire de recherche sur l'action publique* - qui peine à résumer le champ d'action de son équipe d'enseignants, d'assistants et de chercheurs.

Les compétences de l'AURAP sont reconnues en matière de management public.

D'une part, les compétences de l'AURAP sont reconnues en matière de management public, avec pour domaines de prédilection, les relations entre l'administration et les citoyens, la gestion budgétaire, le changement organisationnel et la modernisation des administrations



publiques. Dans les projets en cours, les chercheurs se concentrent sur le système des mandats dans la haute fonction publique fédérale, la régulation des marchés financiers et le développement de l'audit interne dans le secteur public.

D'autre part, l'AURAP fait montre d'une expertise établie en matière d'analyse comparée et d'évaluation des politiques publiques. Les axes de recherches, développés au sein de projets internationaux, concernent les politiques publiques environnementales, la régulation à niveaux multiples des industries et des infrastructures de réseaux dans les secteurs de l'énergie, des télécommunications et des transports, ainsi que l'innovation dans le secteur des sciences biomédicales.

Les recherches de l'AURAP sont essentiellement financées au moyen de fonds publics extérieurs (par ex. le Programme-cadre de recherche et développement de l'Union européenne pour les projets NEWGOV et EUROMARKET, la Politique scientifique fédérale et la Communauté française de Belgique). Leurs résultats ont fait l'objet de nombreuses publications chez des éditeurs réputés (par ex. Lexington, Edward Elgar, Kluwer Academic Publishers, Peter Lang) et dans des revues internationales (*par ex. Journal*

of Public Policy, West European Politics, ou European Journal of Political Research).

S'agissant de l'enseignement, l'AURAP assure la gestion du master d'administration publique de Louvain et est, à ce titre, membre du *European Master of Public Administration Consortium (EMPA)* qui associe au sein d'un même réseau d'excellence les universités de Leuven, Genève, Liverpool, Vaasa, Tallinn, Budapest (Corvinus), Rotterdam (Erasmus), Leiden ainsi que la *Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, l'Université Bocconi et l'IEP de Paris.

L'AURAP s'implique également dans la formation continue des fonctionnaires fédéraux et communautaires et reste disponible à l'égard des autorités publiques pour des expertises liées à ses champs de compétence. ■

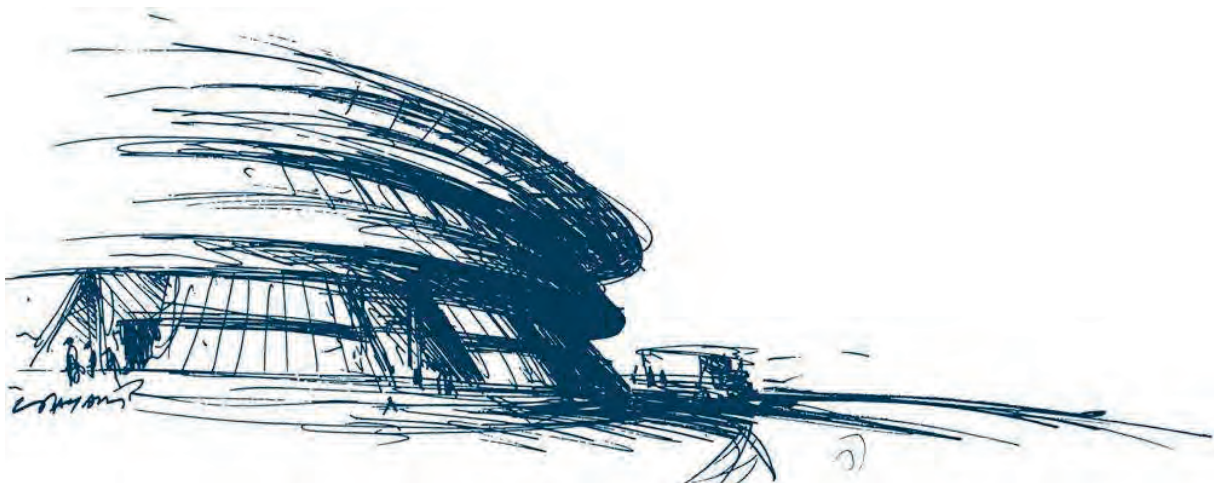
Toute l'information complémentaire sur l'AURAP, ses membres, ses enseignements, ses recherches et ses publications, vous attend sur : <http://www.uclouvain.be/aurap> ou bien par courriel adressé à christian.devisscher@uclouvain.be ou david.aubin@uclouvain.be.



La SELI est une société d'économie mixte en service de l'Agglomération de Limoges et du Limousin.

En vue du développement économique de sa Région, la SELI réalise des opérations d'aménagement, de renouvellement urbain et des programmes immobiliers d'activités et de logements.

Forte de l'appui du **Groupe de la Caisse des Dépôts et Consignations**, elle bénéficie de son savoir-faire dans les domaines juridiques, techniques et financiers.



De par ses **relations privilégiées avec les Collectivités Locales**, la SELI garantit aux donneurs d'ordre publics la maîtrise des opérations d'aménagement dans la conduite de leur politique à moyen et long terme.

Une réelle souplesse d'intervention dans le respect des règles de la gestion privée sous le contrôle d'instances publiques renforce la sécurité de ses interventions en lui permettant une capacité de réponse rapide et adaptée.

Un ancrage territorial reconnu fait de la SELI la cheville ouvrière du partenariat entre les acteurs publics et privés dont la coopération est indispensable à toute action de développement économique.



31 Avenue Baudin
87000 LIMOGES
www.se-limousin.fr

Voir plus loin



Accompagner les collectivités et institutions et leur proposer chaque jour les moyens de concrétiser leurs politiques publiques.

Acteur majeur de l'économie sociale, le Groupe Chèque Déjeuner imagine des solutions spécifiques pour réduire les inégalités, lutter contre la précarité et améliorer la qualité de vie. À travers l'ensemble de ses produits (cartes et chèques socioculturels et solutions d'ingénierie sociale), il apporte des réponses concrètes et efficaces aux problématiques des collectivités et institutions, et aux besoins des agents et à leurs populations.

Le Groupe Chèque Déjeuner développe aussi des **solutions sur mesure** afin de faciliter

l'accès aux transports, à la protection sociale, à la culture, aux loisirs, aux aides sociales et aux énergies renouvelables...

Le Groupe Chèque Déjeuner assure **conseil et accompagnement** dans la mise en œuvre de ces dispositifs, de la réflexion à leur application terrain en fonction de leur projet politique. L'ensemble des produits garantit ainsi une forte visibilité de l'action politique, une traçabilité des fonds publics et une gestion simplifiée des aides publiques.

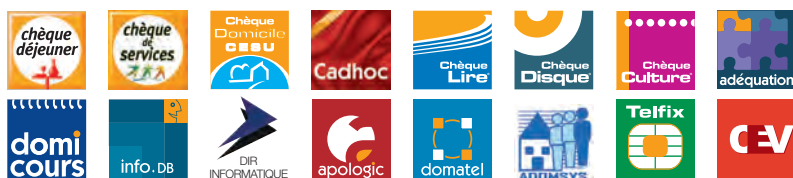
Depuis sa création, le Groupe Chèque Déjeuner est le partenaire privilégié de nombreuses collectivités.

Contactez-nous

info.collectivites@groupechequedejeuner.fr

01 41 85 08 55

www.groupechequedejeuner.com



groupe
chequedejeuner