



HAL
open science

Variété des transformations des bureaucraties européennes : une lecture par les instruments de gestion

Philippe Bezes, Gilles Jeannot

► To cite this version:

Philippe Bezes, Gilles Jeannot. Variété des transformations des bureaucraties européennes : une lecture par les instruments de gestion. Matyjasik Nicolas, Guenoun Marcel. En finir avec le New Public Management, p.47-76, 2019, 9782111293779. hal-02146829

HAL Id: hal-02146829

<https://enpc.hal.science/hal-02146829v1>

Submitted on 4 Jun 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Variété des transformations des bureaucraties européennes : une lecture par les instruments de gestion

Philippe Bezes, Gilles Jeannot

Ce document est un « préprint ». Pour citer :

Bezes Philippe, Jeannot Gilles (2019), « Variété des transformations des bureaucraties européennes : une lecture par les instruments de gestion » in : Matyjasik Nicolas, Guenoun Marcel, En finir avec le New Public Management, Collection gestion publique, Institut de la gestion publique et du développement économique, p. 47-76

La transformation des méthodes traditionnelles de gestion est une des composantes les plus significatives des réformes influencées par le New public management. La dynamique de ces changements est en particulier observable à travers la diffusion des cadres formalisés des pratiques de gestion. L'objectif de ce chapitre est de proposer un tableau préliminaire mais global de l'évolution de ces pratiques dans les pays européens à travers une enquête sur les pratiques de gestion menée auprès des cadres dirigeants des administrations de ces pays dans le cadre d'un projet de recherche européen.

Le projet Cocops (*Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future*)¹, financé par le septième programme-cadre de la Commission européenne de janvier 2011 à juin 2014, a réuni plus de 25 chercheurs de onze universités de dix pays participant aux huit sous-projets. Ces pays sont les Pays-Bas, l'Allemagne, la France, l'Espagne, l'Italie, la Grande-Bretagne, la Belgique, la Norvège, la Hongrie et l'Estonie. Par la suite, sept pays ont été ajoutés à la suite de l'implication d'équipes de recherche : la Suède, la Finlande, le Danemark, l'Irlande, l'Autriche, la Serbie et la Lituanie. Le thème d'ensemble du projet était d'étudier l'impact qu'ont eu plus de vingt années de réformes menées dans les pays européens. L'étude particulière sur laquelle s'appuie ce chapitre est une enquête par questionnaire destiné à saisir les perceptions des effets des réformes néo-managériales auprès d'une population représentative de hauts fonctionnaires occupant différentes positions organisationnelles (administrations centrales, services déconcentrés quand ils existent, agences) dans les 17 Etats. Plus de 6000 réponses ont été collectées pour un taux de réponse de 24 %.

Nous nous attacherons ici tout d'abord à des questions relativement factuelles concernant l'usage des outils de gestion qui offre des références pratiques relativement comparables entre les pays. Puis, pour enrichir le tableau, nous présenterons les réponses à quelques questions concernant la perception des pratiques de gestion par ces cadres. Dans quelle mesure considèrent-ils leur action focalisée autour de cibles de performance ? Quelle est leur appréciation de la performance managériale sur les coûts, la qualité, la réduction de la bureaucratie et la motivation des agents.

¹ La recherche Cocops est financée par le 7^e programme cadre sous le numéro de subvention 286887 <http://www.cocops.eu>

1) Cartographier les outils de gestion dans les administrations européennes

Mesurer les usages des outils de gestion

Les outils de gestion offrent un moyen concret pour décrire les évolutions des pratiques gestionnaires qui a été mobilisé dans les travaux sur l'innovation (Walker, 2007), dans les approches économiques des mutations des entreprises et de leur impact sur les salariés (Greenan, Mairesse, 2006) ou plus généralement dans les travaux sur les fonctionnements des bureaucraties (Hood, 1983 ; Hood and Margetts, 2007) et l'essor des techniques de gouvernement par la performance (Hood, 2011). Depuis la comptabilité la plus traditionnelle jusqu'aux pratiques les plus sophistiquées de risk management ou de normes qualité ISO, la gestion des entreprises et des administrations est, en effet, encadrée par des dispositifs formalisés que l'on appellera ici « outils de gestion ». Certains sont associés à des logiciels informatiques ; d'autres à de nouveaux modes de gouvernement (objectifs et indicateurs de performance) ; d'autres encore correspondent à des procédures formalisées et rationalisées comme les entretiens d'évaluation. De la même façon, les réformes administratives n'ont cessé de porter l'essor des outils de gestion et d'en diffuser la présence dans les administrations publiques. Ces outils circulent entre le secteur public et le privé (Guillemot, Jeannot, 2013) et acquièrent ainsi notoriété et légitimité, quand bien même leur mise en œuvre et leurs effets diffèrent d'un secteur à l'autre. Par ailleurs, cet indicateur est d'autant plus pertinent dans une comparaison internationale que les organismes internationaux (OCDE, EUPAN, etc.) assurent, par leur intermédiaire, la promotion de nouvelles « bonnes pratiques » de gestion dans les administrations, de sorte que ces outils font l'objet de transferts et sont connus dans les différents pays. De même que l'approche par les instruments a connu un vif succès pour mieux comprendre les transformations des politiques publiques (Lascoumes, Le Galès, 2007), il apparaît particulièrement judicieux d'analyser les réformes administratives par cette perspective (Bezes, 2007).

Dans certaines enquêtes menées par les organismes internationaux (OECD, 1997 ; OECD, 2005), l'usage des instruments a été utilisé à quelques reprises pour mesurer le niveau des pratiques de gestion dans les administrations des différents pays. Cependant, ces enquêtes renseignées par un nombre limité d'informateurs ne permettaient pas d'observer des variations de diffusion de ces outils au sein des Etats. De plus, les questionnaires étaient souvent remplis par les services en charge de la modernisation ce qui peut induire un biais. La comptabilisation des outils de gestion a aussi été mobilisée dans quelques études académiques aux Etats-Unis (Poister, Mc Gwan, 1984; Brudney et al. 1999) et en Europe (Lægreid et al. 2006 ; Kuhlman et al., 2008 ; Torres et al., 2005 ; Jeannot, Guillemot, 2013). Ces approches sont plus approfondies mais réduites à un seul pays. Par contraste, l'intérêt de l'enquête Cocops est de rendre possible, à partir d'un questionnaire commun à l'ensemble des pays, une mesure de la diffusion des outils de gestion dans les administrations centrales qui permet de saisir à la fois les variations entre Etats et au sein des Etats.

Méthode

L'enquête utilisée ici a été menée par questionnaire auprès de cadres dirigeants de 17 pays. Les cadres retenus dans la base initiale sont situés aux trois premiers niveaux de responsabilité. C'est par exemple pour la France les niveaux directeur d'administration centrale, sous directeurs d'administration centrale, préfets, directeurs régionaux, directeurs départementaux et directeurs d'agence. La base initiale est une liste complète de ces cadres (établie pour la France à partir du Bottin administratif). L'enquête a été réalisée par les équipes de chaque pays

par poste ou internet. Plus de 6000 réponses ont été collectées avec un de réponse moyen de 24 %, ce qui est tout à fait satisfaisant pour une enquête auprès de cadres de haut niveau de responsabilité, cependant les répondants ne peuvent être considérés comme strictement représentatifs.

L'usage de 12 outils de gestion a été testé. Cinq indicateurs de synthèse ont également été produits en établissant la moyenne des réponses sur l'usage de paniers d'outils de gestion. Outils orientés clients : enquêtes usagers, guichets uniques, démarches qualité ; Outils de ressources humaines : entretiens d'évaluation, salaire à la performance. Outils orientés marché : contrats internes, bechmarking. Outils de performance : planification stratégique, management par objectifs. Pour chacune des questions une évaluation selon une grille à 7 niveaux était proposée (« dans quelle mesure l'outil de gestion suivant est-il utilisé dans votre organisation ») Nous utiliserons ici de manière sommaire, et pour une première analyse, la moyenne des réponses de 1 à 7. Contrairement à d'autres questionnaires dans lesquels il est simplement demandé si un outil existe ou non dans l'organisation (Læg Reid et al; 2006; Jeannot, Guillemot, 2010), cette méthode à l'avantage d'enrichir la réponse en ce qu'elle combine implicitement la diffusion et l'intensité d'usage de l'outil, le jugement sur l'usage formel ou réel de l'outil. On sait en effet que des outils de gestion peuvent n'exister que de manière symbolique dans certaines organisations (Brunson, 1982). Ce parti pris a cependant l'inconvénient d'introduire plus de subjectivité. Le questionnaire incluait aussi la possibilité d'une non réponse "ne peut pas évaluer" qui préserve de réponses forcées sur des outils non connus ; ceci explique que les nombres de répondants peuvent varier.

Des questions sur les caractéristiques de l'organisation et sur l'opinion sur l'amélioration du fonctionnement de l'organisation ont été aussi posée avec une échelle équivalente de réponses possibles.

L'indicateur de synthèse retenu, rudimentaire, est la moyenne des réponses à ces questions. Les tableaux incluent toutes les réponses nous ne commenterons que les différences significatives.

Tableau 1 : l'usage des instruments de gestion

Outils de gestion	N	Moyenne	Ecart type
Entretien d'évaluation	6183	5,54	1,75
Planification stratégique	6281	5,40	1,60
Management par objectifs	6267	5,30	1,71
Codes de déontologie	6249	4,87	1,78
Management du risque	5933	4,43	1,93
Démarches qualité	6039	4,35	1,90
Comptabilité de coûts	5549	4,34	2,03
Enquêtes usagers / clients	6215	4,28	1,94
Benchmarking	6008	4,14	1,86
Contrats internes	5608	4,11	2,10
Guichet unique	5826	3,90	2,08
Salaire à la performance	6260	3,16	2,06

Moyenne des appréciations de l'usage des outils de gestion sur une échelle de 1 à 7.

Le premier constat général est la présence marquée de la gestion par les objectifs dont les outils les plus basiques, le planning stratégique (5,40) ou le management par objectif (5,30), atteignent un score globalement élevé. Le fait que le premier outil ait une connotation plus bureaucratique et le second plus managériale ne fait pas vraiment de différence. On peut cependant remarquer que l'outil « comptabilité de coûts » (4,34) est significativement moins répandu dans les pays européens, déconnectant de fait la pratique du management par les objectifs d'enjeux liés à des réformes des procédures financières centrées sur les coûts².

Le deuxième constat est que l'outil le plus diffusé dans les pays européens est l'entretien d'évaluation qui est une traduction souple du management par les objectifs en matière de

² Le plus faible nombre de réponses sur cet item suggère qu'il y a pu y avoir un problème d'interprétation de ce qui était désigné dans la question.

gestion des ressources humaines. On peut aussi souligner le fait que deux outils de gestion des ressources humaines sont placés aux extrêmes de ce tableau : l'entretien d'évaluation, le plus répandu et la rémunération à la performance, l'outil le moins diffusé dans les Etats.

Les outils qui orientent les administrations vers les destinataires et les publics - les démarches de qualité (4,35) ou les questionnaires auprès des usagers (4,28)- sont moins utilisés que les outils de pilotage stratégique. Ceci peut en particulier être lié au fait que ces démarches ne sont pertinentes que si l'organisation administrative offre des services à des usagers voire à des clients.

Les outils les moins utilisés dans les pays européens sont la contractualisation interne et le salaire à la performance, suivis de près par le benchmarking. Ces instruments reposent sur des mécanismes de type marché inspirés des critiques adressées aux bureaucraties, notamment par les travaux inspirés de l'école du *public choice*, et promus, entre autres, par l'OCDE (Pollitt, Bouckaert, 2011; Gingrich, 2011).

Les formes variées du management par les objectifs et par la performance

Le questionnaire demandait également aux cadres dirigeants de caractériser le fonctionnement de leur organisation en matière de pilotage par les objectifs et la performance à travers une série de questions sur la clarté des buts fixés, la nature des objectifs fixés et les usages de ces dispositifs : leur communication large dans l'organisation mais, surtout, les sanctions positives et négatives associées ou non à l'atteinte des objectifs.

Tableau 2: Focalisation sur les objectifs (goal focus)

Organization	N	Moyenne	Ecart type
Objectifs clairement fixés	6638	5,55	1,41
Objectifs communiqués au personnel	6591	5,38	1,54
On mesure des produits et impacts	6486	4,61	1,63
Récompense pour l'atteinte des objectifs	6509	3,02	1,71
Sanction pour non atteinte des objectifs	6528	3,03	1,66

“Dans quelle mesure l'énoncé suivant s'applique à votre organisation : moyenne sur une échelle de 1 à 7.

D'un point de vue global, l'existence d'un pilotage par les objectifs semble constituer une caractéristique forte des organisations administratives puisque l'item 'les buts sont clairs' obtient le score le plus élevé (5,55) et que la communication de ces buts à l'ensemble des personnels de l'organisation obtient également un score élevé (5,38), signe d'une diffusion large de l'impératif de pilotage par la performance. Par contraste, les usages incitatifs des dispositifs de performance (récompense et sanction) obtiennent des scores nettement moins élevés (3,02 et 3,03) : ce constat peut témoigner du fait que les dispositifs de performance ne sont pas toujours contraignants pour les pratiques ou exprimer la prudence des réformateurs vis-à-vis de mécanismes de type marché reposant sur des systèmes d'incitation individualisés ou même monétaires.

Le jugement sur la performance des organisations

Tableau 3 : les jugements sur la performance organisationnelle

	N	Moyenne	Ecart type
Coût et efficacité	5977	4,68	1,35
Qualité de service	5967	4,76	1,32
Réduction de la bureaucratie	5902	3,90	1,45
Motivation des agents et attitude face au travail	5919	3,97	1,45

«En pensant à votre domaine de politiques publiques sur les cinq dernières années comment évalueriez la performance de l'administration dans ces domaines. » Moyenne sur une échelle de 1 à 7.

L'analyse est enfin complétée par quelques réponses aux questions portant sur l'appréciation de la performance des administrations sur les cinq dernières années. Par performance organisationnelle il faut ici comprendre une appréciation portée sur le bon fonctionnement des administrations. Nous avons retenu ici les thèmes les plus directement associés à l'organisation elle-même : les coûts, la qualité de service, la réduction de la bureaucratie et la motivation du personnel. Pour l'ensemble des répondants européens à l'enquête, on peut souligner le jugement plus positif porté sur la performance en matière de coûts et de qualité de service (ce qui est offert) que sur les fonctionnements internes (la réduction de la bureaucratie et la motivation du personnel). L'idée d'un modèle « gagnant-gagnant » de réformes favorables simultanément aux agents publics et aux destinataires semble ainsi écorné.

2) Les variations selon les types d'organisation

Le questionnaire Cocops a recueilli l'avis de hauts fonctionnaires situés à différents niveaux hiérarchiques mais aussi placés au sein de différentes organisations dans l'Etat : ministères centraux et agences. Cette perspective permet d'apprécier des différences non seulement entre pays, comme le font les enquêtes menées par l'OCDE ou EUPAN, mais aussi entre types d'organisation au sein d'un même Etat. Ceci permet ainsi de mettre en perspective un sujet très étudié, la spécificité des agences, et un autre qui l'est moins, les variations selon les domaines d'intervention.

La spécificité des agences

Le tableau 4 ci-dessous compare les réponses des cadres de l'enquête Cocops qui travaillent dans les ministères centraux à celles des cadres en agences. Les résultats montrent des différences significatives et confirment la spécificité des agences dans les Etats.

Tableau 4: Les variations selon le type d'organisation

	N	Administrations	Ecart type	N	Agences	Ecart type
Outils de gestion						
Outil de gestion (tous)	1449	4,05	1,20	2185	4,85	1,10
Outils orientés clients	2076	3,64	1,55	2963	4,58	1,49
Outils de ressources humaines	2325	4,09	1,49	3213	4,68	1,56
Outils orientés marché	2049	3,75	1,66	2921	4,42	1,57
Outil de performance	2357	5,09	1,52	3232	5,64	1,28
Organisation						
Objectifs clairement fixés	2604	5,26	1,50	3565	5,82	1,27
Objectifs communiqués au personnel	2578	5,06	1,64	3544	5,72	1,36
On mesure des produits et impacts	2514	4,29	1,66	3517	4,91	1,52
Récompense pour l'atteinte des objectifs	2544	2,87	1,63	3506	3,21	1,75
Sanction pour non atteinte des objectifs	2549	2,91	1,62	3522	3,20	1,66

Pour les outils de gestion les indicateurs de synthèse sont calculés comme moyenne des moyennes de l'ensemble ou par catégorie. Outils orientés clients : enquêtes usagers, guichets uniques, démarches qualité ; Outils de ressources humaines : entretiens d'évaluation, salaire à la performance. Outils orientés marché : contrats internes, bechmarking. Outils de performance : planification stratégique, management par objectifs.

Conformément à l'idée que l'existence même d'agences reflète un projet néo-managérial, les agences témoignent d'un taux d'équipement en outils de gestion plus élevé que les ministères au niveau central et ceci quels que soient les outils. La différence la plus marquée (un point) concerne l'usage des outils orientés clients. Ceci marque l'importance des agences prestataires de service. Les réponses aux questions sur les usages des objectifs de performance

reflètent aussi un usage plus prégnant dans les agences, notamment pour rétribuer ou sanctionner.

Les différences entre domaines de politique publique

Si l'étude des agences a été au cœur de multiples travaux comparatifs sur la diffusion des pratiques du New public management, les variations de l'intensité et des effets des réformes selon les ministères et leurs secteurs de politiques publiques ont été bien moins étudiées. Des études de cas par secteurs ont été régulièrement conduites mais très peu de comparaisons intersectorielles. On remarque cependant que des différences sensibles existent pour certains secteurs correspondant à des interventions de l'Etat et à des politiques publiques spécifiques.

Tableau 5: Les variations selon les secteurs

	Emploi	écart type	Social	écart type	Finance	écart type		Justice police	écart type	Trans-port	écart type	Culture	écart type
N	600		590		700			760		630		330	
Outil de gestion (tous)	4,80	1,16	4,81	1,22	4,59	1,21		4,49	1,09	4,37	1,27	4,05	1,26
Outils orientés clients	4,68	1,51	4,60	1,66	4,21	1,70		4,00	1,45	4,03	1,43	3,57	1,46
Outils de ressources humaines	4,72	1,65	4,63	1,59	4,28	1,53		4,39	1,41	4,32	1,63	4,19	1,69
Outils orientés marché	4,51	1,63	4,24	1,60	4,32	1,63		4,12	1,64	4,02	1,58	3,66	1,63
Outil de performance	5,64	1,34	5,53	1,33	5,52	1,35		5,46	1,36	5,19	1,50	5,12	1,53
Objectifs clairement fixés	5,68	1,36	5,69	1,33	5,83	1,36		5,59	1,35	5,31	1,51	5,28	1,55
Objectifs communiqués au personnel	5,67	1,46	5,59	1,45	5,59	1,55		5,38	1,46	5,10	1,61	5,09	1,62
On mesure des produits et impacts	4,94	1,52	4,76	1,60	4,93	1,60		4,40	1,61	4,40	1,65	4,35	1,63
Récompense pour l'atteinte des objectifs	3,41	1,80	3,04	1,72	3,13	1,78		2,76	1,57	3,04	1,79	2,66	1,59
Sanction pour non atteinte des objectifs	3,16	1,66	3,00	1,59	3,34	1,78		2,73	1,51	3,03	1,67	2,71	1,54

Le résultat concernant le domaine des finances publiques est le plus attendu mais pas le plus marqué. Dans la mesure où les répondants pouvaient cocher plusieurs secteurs d'appartenance, cela correspond à la fois au ministère des finances mais aussi aux fonctions transversales de gestion financière dans l'ensemble des organisations. Le secteur des finances fait partie des plus équipés en outils de gestion et des plus exposés aux dispositifs de pilotage par la performance. Il arrive en tête sur l'item « objectifs clairement fixés », sur la place de la mesure des résultats par des indicateurs et sur l'existence de sanctions en cas de non atteinte des objectifs. Cela correspond à une logique de suivi plus rigoureux des activités administratives, propre aux finances et lié aux enjeux pour l'Etat. L'existence d'un contrôle plus marqué sur les finances été régulièrement soulignée dans les études sur l'administration publique (Rainey, Bozeman, 2000).

Toutefois, de manière plus surprenante, deux autres secteurs sont caractérisés par des taux d'équipement en outils de gestion plus importants que tous les autres secteurs et par une plus grande exposition au management par objectifs, quels que soient les indicateurs retenus : il s'agit des secteurs de l'emploi et du social (welfare). Le secteur de l'emploi, par exemple, arrive en tête dans l'équipement pour tous les types d'instruments (orientés vers les clients, GRH, de type marché ou performance). De même, il est également en tête pour la mesure des résultats et pour la rétribution des agents qui atteignent leurs objectifs. Dans ce secteur, la forte (mais relative) exposition aux dispositifs managériaux peut s'expliquer par une organisation des services majoritairement en agences, par l'enjeu crucial et très 'surveillé' que constitue la question de l'emploi mais aussi par la forte diffusion de bonnes pratiques portées par l'OCDE dans ce domaine, relayées par l'association mondiale des services publics de l'emploi (Weishaupt, 2010). En ce qui concerne les administrations du social, les résultats de l'enquête sont cohérents avec les très nombreuses recherches qui montrent que les

bureaucraties professionnelles présentes dans ce secteur (Mintzberg, 1979) ont été particulièrement ciblées par les réformes néo-managériales : soit dans le cadre de stratégies explicites visant à réduire leur autonomie ou parce que les réformes ont favorisé le renforcement et la professionnalisation des fonctions de contrôle et de management dans les Etats-providence transformant, de fait, les interactions entre managers et professionnels (par exemple, Exworthy, Halford, 1999 ; Farrell, Morris, 2003 ; Bezes, Demazière, 2012). Si l'on compare les deux secteurs avec les autres, on remarque aussi que la présence plus forte d'outils se joue particulièrement dans la part importante relative des outils liés aux relations avec les clients. Cela pourrait ainsi traduire des stratégies pour automatiser et rationaliser les relations avec les populations pauvres bénéficiaires des politiques de welfare (Soss et al., 2011).

3) Explorer les variations entre pays. Une vue comparative des variétés de managérialisation

Les comparaisons entre pays doivent être abordées avec prudence. En raison des fortes différences institutionnelles et culturelles entre les pays et de la faible mobilité des cadres dirigeants d'un pays à l'autre, les significations attribuées aux questions, les normes de référence et les représentations peuvent être différentes. Par ailleurs, du fait des trajectoires et des rythmes de réforme différents, les références peuvent aussi ne pas être comparables. Les variations du positionnements d'un pays particulier par rapport aux autres pour différentes questions est ainsi tout aussi intéressant que les niveaux bruts des réponses ou des classements. Nous ne commenterons ici que les tendances les plus marquées (voir tableau 6 ci-dessous) en classant à part les pays issus des transitions post-communistes (Estonie, Serbie, Hongrie, Lituanie) dont l'histoire de réforme est différente.

Tableau 6: Moyennes par pays et groupes de pays, ordre décroissant des pays pour les différentes questions

	outils	outils clients	outils RH	outils marché	outils performance	objectifs clairs	objectifs communiqués au personnel	mesure les impacts	récompensé pour l'atteinte des résultats	sanctionn	moins de bureaucratie	personnel motivé
Grande Bretagne	5,19	4,73	5,13	4,32	6,04	6,14	5,95	4,98	3,39	3,61	4,05	3,59
Allemagne	4,09	3,66	4,45	3,81	4,95	4,99	4,69	3,87	2,73	2,43	3,84	3,99
France	3,96	3,56	4,75	3,78	4,89	4,90	4,66	3,92	3,01	2,70	3,76	3,30
Espagne	3,28	4,15	2,38	2,98	4,15	5,28	4,62	3,96	2,15	1,86	3,88	3,47
Italie	4,48	3,96	4,39	4,72	5,35	4,99	4,79	4,47	4,35	3,49	4,06	3,41
Norvège	4,70	4,52	4,28	3,66	5,69	5,46	5,47	4,51	2,77	2,71	4,25	4,66
Pays bas	5,01	4,85	4,92	4,69	5,65	5,86	5,72	4,27	3,17	3,02	4,16	4,38
Autriche	3,96	3,65	3,50	3,68	5,22	5,43	5,24	4,54	2,61	2,35	3,94	3,78
Portugal	4,33	4,46	3,52	4,25	5,46	5,58	5,51	4,78	2,50	3,20	4,44	3,23
Irlande	4,37	4,13	3,57	3,52	5,73	5,82	5,41	4,34	2,19	2,64	4,12	3,38
Suède	5,28	4,40	6,34	4,22	5,94	5,78	5,99	4,92	3,26	2,91	3,91	4,42
Danemark	4,82	3,92	5,80	4,71	5,80	5,76	5,48	4,76	4,38	3,37	4,58	4,41
Finlande	4,97	4,27	4,96	4,95	5,94	5,69	5,70	4,61	3,06	2,33	3,50	4,61
	outils	outils clients	outils RH	outils marché	outils performance	objectifs clairs	objectifs communiqués au personnel	mesure les impacts	récompensé pour l'atteinte des résultats	sanctionn	moins de bureaucratie	personnel motivé
	Suède	Pays bas	Suède	Finlande	GB	GB	Suède	GB	Danemark	GB	Danemark	Norvège
	GB	GB	Danemark	Italie	Finlande	Pays bas	GB	Suède	Italie	Italie	Portugal	Finlande
	Pays bas	Norvège	GB	Danemark	Suède	Irlande	Pays bas	Portugal	GB	Danemark	Norvège	Suède
	Finlande	Portugal	Finlande	Pays bas	Danemark	Suède	Finlande	Danemark	Suède	Portugal	Pays bas	Danemark
	Danemark	Suède	Pays bas	GB	Irlande	Danemark	Portugal	Finlande	Pays bas	Pays bas	Irlande	Pays bas
	Norvège	Finlande	France	Portugal	Norvège	Finlande	Danemark	Autriche	Finlande	Suède	Italie	Allemagne
	Italie	Espagne	Allemagne	Suède	Pays bas	Portugal	Norvège	Norvège	France	Norvège	GB	Autriche
	Irlande	Irlande	Italie	Allemagne	Portugal	Norvège	Irlande	Italie	Norvège	France	Autriche	GB
	Portugal	Italie	Norvège	France	Italie	Autriche	Autriche	Irlande	Allemagne	Irlande	Suède	Espagne
	Allemagne	Danemark	Irlande	Autriche	Autriche	Espagne	Italie	Pays bas	Autriche	Allemagne	Espagne	Italie
	Autriche	Allemagne	Portugal	Norvège	Allemagne	Allemagne	Allemagne	Espagne	Portugal	Autriche	Allemagne	Irlande
	France	Autriche	Autriche	Irlande	France	Italie	France	France	Irlande	Finlande	France	France
	Espagne	France	Espagne	Espagne	Espagne	France	Espagne	Allemagne	Espagne	Espagne	Finlande	Portugal
UK,N,NL,S,Fi,Dk	4,99	4,45	5,24	4,42	5,85	5,78	5,72	4,67	3,34	2,99	4,08	4,34
F D Au	4,00	3,62	4,23	3,76	5,02	5,11	4,86	4,11	2,78	2,49	3,85	3,69
I,P,E	4,03	4,19	3,43	3,98	4,99	5,28	4,97	4,40	3,00	2,85	4,13	3,37

Les pays durablement engagés dans les réformes (Grande-Bretagne, Suède, Danemark, Norvège, Irlande) : les variétés de la NPMization (varieties of NPMization)

Les études sur la mise en œuvre du New Public Management ont bien mis en évidence le fait que la Grande Bretagne d'une part et les pays du nord de l'Europe (Pays-Bas et pays nordiques) d'autre part, étaient les pays les plus affectés par les réformes néo-managériales (Hood et al. 2004 ; Pollitt, Bouckaert, 2011; Goldfinch, Wallis, 2009). C'est ainsi sans surprise que l'on retrouve ces pays en tête de classement sur les différents items caractérisant le fonctionnement des organisations administratives. A l'aune des taux d'équipement en instruments de gestion, la Suède, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas semblent les pays les plus engagés dans les réformes du NPM. La Finlande et le Danemark arrivent ensuite tandis que l'Irlande et la Norvège sont un peu en retrait dans une position intermédiaire. La position de la Norvège reflète la description généralement donnée de la mise en œuvre du NPM (Christensen, Lægheid, 2007), il se trouve souvent à mi-distance entre Suède et Grande Bretagne d'une part et France et Allemagne d'autre part.

Toutefois, au-delà des taux d'équipement en instruments de gestion, l'enquête permet d'abonder la thèse des « variétés de NPM ». Les positionnements relatifs des différents pays

varient en effet sensiblement selon les domaines concernés. La Grande-Bretagne apparaît comme un pays engagé sur tous les items évoqués dans ce chapitre, mais elle atteint le score le plus élevé sur la présence d'objectifs clairs, la mesure des résultats et sur l'existence de sanctions négatives en cas de non atteinte des objectifs. En revanche, il est remarquable que ce pays soit devancé par plusieurs pays (Finlande, Danemark, Pays-Bas) dans la présence d'instruments de type marché et dans l'usage incitatif des instruments de performance mesuré à travers la question sur la récompense lors d'atteinte des objectifs (Danemark, Italie). Si la Grande-Bretagne a pu être initialement présentée comme le vecteur d'un modèle centré sur l'influence des théories économiques des organisations (public choice, théorie de l'agence) (Self, 1993), cela a pu être atténué dans le temps avec des orientations contraires de réforme (pour une vision globale de ces mouvements de pendule (Wegrich, 2011) et, par contraste, des pays scandinaves (Suède, Danemark, Norvège) ont pu apparaître plus marqués par les logiques d'incitation interne qu'initialement envisagé (Hansen, 2011, 127).

La position de la Suède se caractérise en particulier par un engagement plus marqué sur le volet des ressources humaines : elle dispose de plus d'outils RH que les autres pays, et est marquée par une évaluation positive de l'évolution de la motivation des agents au travail. Ce constat peut s'expliquer par l'importance répétée des dynamiques de décentralisation de la GRH, entamée dès la première moitié des années 1980 (Ibsen et al., 2011) qui donnent une forte autonomie aux agences. Par ailleurs si l'item « clarté de objectifs » est moins élevé qu'en Grande Bretagne, le niveau de communication de ceux-ci aux agents et la mesure des résultats sont au même niveau. Le Danemark est proche de la Suède sur les questions de ressources humaines. Mais ce pays se caractérise surtout par un engagement particulièrement marqué dans les mécanismes de type marché et par des logiques de sanction (positive ou négative) liée à l'atteinte des résultats. Cette dernière spécificité peut peut-être être reliée au poids des contrats, engagés dans le début des années 1990, entre les ministères et les agences (Binderkrantz, Christensen, 2009) (Christensen, 2009). La Finlande se caractérise, pour sa part, par la présence élevée d'instruments de type marché mais aussi de gouvernement par la performance. Les Pays-Bas sont particulièrement caractérisés par la présence d'instruments à destination des clients et de type marché (en particulier les contrats internes) mais aussi par un niveau très élevé d'instruments de performance. Les cadres des Pays-Bas estiment également à un niveau élevé les items relatifs à la clarté des objectifs et à leur communication à l'ensemble du personnel. On retrouve ici des thèmes portés dès les premières réformes pro-marché de 1982 : le développement du management contractuel, la forte promotion des agences dans la première réforme des années 1990 et l'instauration du système budgétaire lié aux impacts, VBTB ('du budget à la comptabilité') en 2001 (Yesilkagit, de Vries, 2004 ; Noordegraaf, 2009, 265-266).

En ce qui concerne l'appréciation de l'évolution du fonctionnement des organisations (niveau de bureaucratie, motivation du personnel), les cadres britanniques se montrent moins optimistes que l'ensemble de leurs homologues des pays nordiques, en particulier les danois et les norvégiens. Les cadres suédois sont plus sceptiques, pour leur part, sur la réduction de la bureaucratie que sur la motivation du personnel. Concernant les cadres norvégiens, leur optimisme sur ces deux critères, contraste avec le niveau mitigé de leur appréciation de l'usage des outils de gestion. En Finlande, l'appréciation des effets semble très contrastée : si la perception de la motivation des agents est la plus positive des pays européens avec la Norvège, les jugements sur la réduction de la bureaucratie sont les plus mitigés d'Europe.

Un décalage modéré des pays continentaux, France, Allemagne, Autriche

La France et l'Allemagne apparaissent très largement similaires dans la perspective européenne. Ces deux pays se trouvent proches et en bas de tableau sur la plupart des items. Les petites différences observées ne sont pas significatives d'autant que les choix d'échantillonnage qui ont exclu les services de l'Etat en région en France (fortement équipés en outils de gestion) et conservé en Allemagne l'agence pour l'emploi, également très équipée, déséquilibrent en défaveur de la France. La France et l'Allemagne ont l'un des plus faibles taux d'équipement en outils de gestion. Ils apparaissent aussi à un faible niveau relatif en ce qui concerne la clarté et la communication des objectifs ainsi que la mesure des résultats. En revanche, les deux pays sont dans une position plus intermédiaire en Europe en ce qui concerne l'existence de dispositifs de rétribution quand les objectifs sont atteints (surtout la France), et dans une moindre mesure, sur la présence de sanctions négatives associées à la non-atteinte des objectifs. Par ailleurs, les cadres dirigeants allemands se montrent moins pessimistes que leurs homologues français sur la motivation des agents, ces derniers portant un jugement particulièrement noir sur ce sujet. Mais les cadres des deux pays sont les moins enclins en Europe à percevoir une réduction de la bureaucratie.

La position de l'Autriche n'est pas très éloignée de ces deux pays et correspond au tableau d'un engagement prudent dans des réformes qui sont compatibles avec l'ancien système bureaucratique (Hammerschmid, Meyer 2005).

Si le classement des pays a la vertu de souligner les différences, il faut se garder de négliger l'ordre de grandeur de celles-ci. Si on compare les trois pays continentaux aux quatre pays les plus engagés dans la réforme (Grande Bretagne, Suède, Pays-Bas, Danemark) l'écart des réponses est de l'ordre de un point sur une échelle d'évaluation de 1 à 7 (un point sur la moyenne des outils ; 1,2 sur les outils RH et l'évaluation des améliorations de la qualité, et moins d'un point sur les autres items). Cet écart est inférieur à celui mesuré entre différents types d'outils à l'échelle européenne (jusqu'à deux points). Cela relativise le plus faible engagement de ces pays dans la réforme.

Les tiraillements des pays du Sud

Les pays du Sud sont souvent associés à l'idée d'échec dans les typologies concernant les développements du NPM (Kickert, 2010). Cependant, les résultats apparaissent assez contrastés entre l'Espagne, d'une part, qui se trouve parmi les pays les moins engagés dans les réformes et l'Italie et le Portugal dont les cadres dirigeants font preuve d'un affichage volontariste réformateur plus marqué et peuvent rejoindre sur certains items les pays du nord de l'Europe.

L'Espagne offre des scores très bas sur l'ensemble des outils ainsi que sur l'existence de sanction (positive et négative) associée à l'atteinte ou non-atteinte des résultats. Le seul contre-exemple concerne la présence d'outils orientés client où l'Espagne est située dans une position intermédiaire et est associée à un niveau élevé de réponses concernant les guichets uniques. L'ampleur du décalage entre l'Espagne et les pays les plus engagés est très marqué et peut atteindre deux points.

L'Italie se positionne de manière haute sur l'usage des outils de type marché mais aussi sur l'existence de sanction (positive ou négative) associée à l'atteinte des résultats. La présence de logiques incitatives dans l'usage des dispositifs de gestion par la performance est intéressante alors que les outils de management par les objectifs apparaissent moins développés en Italie que parmi les pays européens les plus engagés sur ces réformes mais tout

de même plus qu'en Espagne, en France ou en Allemagne. Les travaux académiques confirment l'importance des réformes de performance en Italie, surtout à partir de 2007 avec une réforme de la procédure budgétaire et la mise en place d'objectifs et d'indicateurs de performance (Ongaro, 2009, 2011). Une explication possible du score élevé des réponses italiennes concernant les usages incitatifs des instruments de performance peut s'expliquer par la forte rhétorique de responsabilisation des managers qui a prévalu en Italie et mais aussi par la force et l'extension des pratiques de *spoils system*, particulièrement à partir des années 2000. De son côté, le Portugal a un taux élevé d'équipement en ce qui concerne les outils en relation avec les clients et des perceptions positives de la réduction de la bureaucratie dans l'administration portugaise. Cela peut être associé à l'importance de ce que certains auteurs (Magone, 2011) appelle le 'New Governance Agenda' déclinées sur deux décennies par des gouvernements différents et renforcés dans les années 2000. Cet agenda se caractérise par l'introduction de nombreux instruments centrés sur le management de la qualité, sur la prise en compte des citoyens (guichets uniques, charte des citoyens, traitement des réclamations) et par l'objectif d'une administration publique portugaise « *citizen-friendly* » (Magone, 2011).

Toutefois, contrairement aux pays leaders qui occupent le haut de tableau de manière régulière sur tous les items, l'Italie et le Portugal sont associés à des positions relativement basses sur d'autres sujets comme les outils de ressources humaines (pour le Portugal) et surtout l'évaluation de la motivation du personnel (pour les deux pays). Cette instabilité des positions relatives est peut-être la caractéristique la plus remarquable de ces pays.

Les pays en transition : Lituanie, Estonie, Hongrie, Serbie

Tableau 7 : moyenne par pays

	outils	outils clients	outils RH	outils marché	outils performance	objectifs clairs	objectifs communiqués au personnel	mesure les impacts	récompensé pour l'atteinte des résultats	sanction	moins de bureaucratie	personnel motivé
Estonie	4,53	4,35	4,52	3,87	4,92	5,70	5,49	4,94	4,05	3,13	3,94	3,72
Serbie	3,91	3,70	3,37	3,98	4,95	5,61	5,36	5,34	3,23	4,19	3,69	4,08
Hongrie	3,49	3,95	3,46	3,72	4,07	5,44	5,29	4,18	2,85	4,31	4,05	4,14
Lituanie	4,94	5,05	4,42	4,58	5,81	6,20	6,08	5,31	2,99	3,93	3,77	4,28

Pour les pays concernés, depuis les années 1990, par des processus de transition démocratique, la réforme administrative s'inscrit dans une histoire plus récente dont le développement est fort différent des autres Etats. Les influences externes (rôle du FMI, poids des conditionnalités liées à l'accession à l'Union européenne) y ont été plus fortes et plus directes ; certaines ruptures ont été plus radicales. A ce titre, les comparaisons directes avec les pays précédents apparaissent peu pertinentes et il est préférable de présenter séparément les résultats.

La Lituanie présente un engagement extrêmement marqué dans la réforme sur l'ensemble de ses composantes - taux d'équipement le plus élevé en outils de gestion et focalisation sur les objectifs – tandis que l'utilisation des indicateurs dans l'organisation pour rétribuer ou sanctionner est relativement moins forte. De plus, si les cadres dirigeants de ce pays ont une vision moins optimiste que ceux d'autres pays sur l'amélioration des coûts ou la réduction de la bureaucratie, ils sont aussi ceux qui évaluent le plus haut la motivation des personnels. L'Estonie présente des caractéristiques comparables mais légèrement moins marquées avec

deux spécificités : un usage marqué des outils de gestion pour rétribuer et la plus faible évaluation en matière de motivation des personnels.

Une comparaison des deux voisins Baltes est éclairante³. L'Estonie est connue comme le plus radicalement influencé par les doctrines NPM des pays en transition du fait de la succession de gouvernements néo libéraux (Bouckaert, Nakrosis, Nemec, 2011), alors que, si la Lituanie a aussi connu l'introduction de management par la performance, cela s'est accompli beaucoup plus en douceur (*ibid.*) et dans un contexte d'un Etat un peu plus weberien et de « type continental ». Ces facteurs institutionnels comme les orientations gouvernementales pourraient expliquer pourquoi l'usage des instruments semble un plus centré sur les gratifications/ sanctions des individus en Estonie. Pour ce qui concerne la motivation, les résultats coïncident avec l'étude Sigma de Meyer-Sahling (2009) qui montrait que les fonctionnaires estoniens se montrent souvent critiques face au management par la performance aussi bien que face aux primes au mérite, probablement car leur expérience a dû être un peu négative.

La Serbie présente un profil de réponses très différent : moins d'outils de gestion que l'Estonie ou la Lituanie (en particulier pour les outils orientés clients ou de ressources humaines) associé à moins d'engagement sur des objectifs que dans ces deux pays (objectifs clairement affichés et communiqués au personnel) mais un usage un peu plus soutenu des indicateurs pour rétribuer ou sanctionner. En revanche, la vision des hauts fonctionnaires serbes est comparativement pessimiste en ce qui concerne les effets sur les fonctionnements administratifs (réduction de la bureaucratie). Ces résultats peuvent être expliqués par le fait que la Serbie est un des derniers venus aux réformes managériales du fait de la transition retardée par l'ère Milosevic. La réforme de la fonction publique et du système salarial n'a été engagée qu'en 2005 avec l'aide de l'OCDE (programme SIGMA) et de la banque mondiale (Meyer-Sahling, 2012). Cela comprend une composante de performance, même si les variations de primes ont été plutôt faibles et ont souvent été un exercice formel sans impact sur la promotion et les salaires. Récemment, cependant, la Serbie, comme quelques autres pays des Balkans a tenté progressivement d'utiliser les entretiens d'évaluation pour renvoyer des agents ; cela pourrait expliquer la perception que les évaluations sont utilisées comme sanctions.

Pour sa part, la Hongrie apparaît clairement parmi les pays les moins engagés dans la réforme. Elle se distingue sur deux items : l'existence de sanctions quand les résultats ne sont pas atteints et la perception positive de la motivation des personnels. La diffusion réduite des outils de gestion pourrait être expliquée par le fait que la Hongrie n'a connu une forte influence du courant du New public management qu'après 2006-2008 et que certains éléments ont été remis en cause après 2010. Cependant des réformes radicales dans le domaine des ressources humaines ont eu lieu en 2011 avec un plus fort contrôle politique et l'introduction d'un serment de loyauté, dont l'absence est sanctionnée par un renvoi (Hajnal, 2013). Ces nouvelles contraintes peuvent expliquer le fait que la perception de la sanction se soit accrue.

³ Nous avons une grande dette envers Jan Meyer-Sahlings pour la suggestion d'interprétations et de références pour comprendre nos données. Nous le remercions grandement pour cela.

Conclusion

Le traitement des données à partir des simples moyennes constitue une première analyse qu'il faudra bien sûr approfondir avec des statistiques plus sophistiquées. Cependant, certains résultats marquants s'imposent d'ores et déjà.

Le premier résultat de l'enquête Cocops est la mise en évidence d'une relativement faible diffusion européenne des mécanismes de type marché, inspirés du *Public Choice*. L'argument est assez robuste pour deux raisons. D'une part, il est possible de le valider à travers deux questions formulées en des termes différents : la question sur les outils et celle sur l'existence de sanctions/récompenses individualisées en lien avec des instruments de performance. Si on reprend la classique distinction de Christopher Hood (1991) et Peter Aucoin (1990) entre les outils issus du managerialisme et ceux issus du *Public Choice*, on peut noter que les premiers (planification stratégique et management par les objectifs) sont beaucoup plus diffusés que les seconds (benchmarking, salaire à la performance, contrats internes). De plus, les usages individualisés des outils de performance (récompenses sanctions) ne sont pas les plus répandus et n'arrivent pas nécessairement en tête dans les pays les NPMisés, signe que ces pratiques de sanction positive ou négative peuvent être associées à des rationalités très différentes, qui ne se réduisent pas à une conversion des esprits à l'idéologie du marché. D'autre part, les variations entre catégories d'outils au sein d'un même pays (qui peuvent aller jusqu'à deux points) sont souvent supérieures aux variations observées pour un même outil entre deux pays (de l'ordre d'un point). Cette différence ne traduit plus l'opposition ancienne entre la Grande Bretagne, considérée comme le modèle des pays NPMisés et les autres pays européen car la Grande Bretagne est dépassée sur deux de ces items par le Danemark et l'Italie. La réalité est donc beaucoup plus hybride. Par ailleurs, les outils les plus mobilisés comme la planification stratégique ou la gestion par objectifs sont ceux qui peuvent prendre sens aussi bien dans une tradition bureaucratique que dans une perspective NPM, ce qui, à ce titre, plaide pour une certaine continuité.

Le second résultat, concernant les variations entre pays, est de confirmer l'opposition classique entre pays du nord et pays du sud, mais de bousculer sensiblement les positions au sein de ces ensembles. Le résultat le plus étonnant concerne l'éclatement du groupe des pays du sud entre l'Espagne qui apparaît, au vu des équipements en outils de gestion, parmi les pays les moins engagés dans les réformes et l'Italie et le Portugal qui affichent un engagement marqué sur certains sujets. L'enquête apporte aussi des premières informations sur les pays en transition qui méritent de plus amples investigations pour être remises en perspective dans le contexte particulier de ces pays. Si on confronte les principales spécificités des pays qui émergent des données et les monographies académiques analysant les réformes menées dans ces pays, il ressort que ces spécificités sont loin de correspondre aux derniers moments de la réforme et peuvent traduire l'impact dans la durée de réformes anciennes ou répétées ou mêmes de traditions nationales antérieures au NPM.

Le troisième résultat est la mise en évidence de variations significatives internes aux pays liées aux types d'organisation mais aussi aux secteurs d'intervention. Si on retrouve une mesure de l'effet propre aux agences dont les résultats sont sensiblement différents des administrations centrales, on observe, de manière plus originale, un effet sensiblement équivalent associé aux domaines d'intervention des administrations. Cela concerne les services des finances plus contrôlés en raison des enjeux économiques associés, mais aussi les secteurs de l'emploi et du social où l'on voit l'empreinte forte des politiques de rationalisation

gestionnaire qui portent, notamment, sur les relations avec les destinataires de ces politiques, demandeurs d'emploi ou ayants-droits.

References

- Aucoin P. (1990), « Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums », *Governance*, 3, 2, 115-137.
- Bezes P. (2007), "The Hidden Politics of Administrative Reform : Cutting French Civil Service Wages With a Low-Profile Instrument ", *Governance*. 20, 1, 23-56.
- Bezes P., Demazière D. (2012). "Introduction to the Special Issue. New Public Management and Professionals in the Public Sector. What New Patterns Beyond Opposition?", *Sociologie du Travail in English*, 54, suppl. 1, October, 1-11.
- Binderkrantz A.S., Christensen J.G. (2009). « Delegation without agency loss ?The use of performance contracts in Danish central government », *Governance*, 22, 2, 263-293.
- Bouckaert, G., Nakrosis, V., Nemeč, J. (2011). "Public Administration And Management Reforms in CEE: Main trajectories and Results", *The NISPAcee journal of Public Administration and Policy*, IV, 1, 9-29
- Brudney J. I., Hebert T., Wright D. S. (1999), "Reinventing government in the American States; Measuring and explaining administrative reform", *Public administration review*, 59, 1, 19-30.
- Brunsson N. (1982). *The organization of Hypocrisy, The decision and action in organizations*, John Wiley and son.
- Christensen J. (2009). "Danish public management reform before and after NPM", in Goldfinch S. Wallis J. L., *International handbook of public management reform*, 262-278.
- Christensen T., Lægveid P. (2007). *Transcending new public management, the transformation of public sector reforms*, Aldershot, Ashgate.
- Exworthy, M., Halford, S. (Eds.) (1999). *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*. Open University Press, Buckingham.
- Farrell, C., Morris, J. (2003). "The "Neo-Bureaucratic" State: Professionals, Managers and Professional Managers in Schools, General Practices and Social Work". *Organization* 10, 129-156.
- Gingrich, J.R. (2011), *Making Markets in the Welfare State. The Politics of Varying Market Reforms*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Goldfinch S., Wallis J. (2010). "Two myths of convergence in public management reform", *Public administration*, 88, 4, 1099-115.
- Greenan N., Mairesse J. (2006). "Réorganisations, changements du travail et renouvellement des compétences", *Revue économique*, vol. 57, n° 6, novembre p. 1177, 1203
- Guillemot D., Jeannot G. (2013). "Modernization and bureaucracy in France: Assessing State administration by private sector standards", *Revue française de sociologie*, 54-1, 76-101.
- Hajnal, G. (2013). "Public Sector Reform in Hungary: Views and Experiences from Senior Executives", Country Report, COCOPS Research
- Hammerschmid G., Meyer R. (2005). "New public management in Austria: local variations on a global theme?", *Public administration*, 83, 3, 709-723.
- Hansen H.F. (2010). "NPM in Scandinavia", in Christensen T., Laegveid P., *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, 113-129.
- Hood, C. (1986). *The tools of government*, Chatham, Chatham House.
- Hood C. (1991). "A public management for all seasons", *Public administration*, 69, 3-19.
- Hood C., Margetts H. (2007). *The tools of government in the Digital Era*, Palgrave Macmillan, 2007

- Hood, C., James O., Peters B.G., Scott, C., eds. (2004). *Controlling Modern Government. Variety, Commonality and Change*, Edward Elgar.
- Hood, C. (2011). *The Blame Game. Spin, Bureaucracy and Self-Preservation in Government*, Princeton University Press.
- Ibsen C. L., Larsen T.P., Madsen J.S. & Due J. (2011). 'Challenging Scandinavian Employment Relations: the Effects of New Public Management Reforms', *The International Journal of Human Resource Management*, 22, 11, 2295-2310
- Jeannot G., Guillemot D. (2010) "Réformer par les outils ou par les hommes? Un bilan quantitatif de la «modernisation de la gestion» de l'Etat." *Politiques et management public* 27.4, 73-102.
- Jeannot G., Guillemot D. (2013). "French public management reform: an evaluation", *International journal of public sector management*, 26, 4, 283-297.
- Kikert W.J.M. (2010). "Public management reform Continental Europe: National Distinctiveness" in Christensen T., Lægreid P., *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Ashgate, 2010.
- Kuhlmann S., Bogumil J., et al. (2008), "Evaluating administrative modernization in German local government: success or failure of the new steering model", *Public administration review*, vol 68, n° 5, p. 851-863.
- Lægreid P. Roness P., Rubecksen K. (2006), *Modern management tools in Norwegian state agencies: regulation inside Government or Shopping basket ?*, Stein Rokkan centre for social studies working paper 13, 38p.
- Lascoumes, P. and P. Le Galès. (2007). "From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation", *Governance* 20 (1), 1-21.
- Magone J. M. (2011). "The difficult transformation of state and public administration in Portugal. Europeanization and the persistence of neo-patrimonialism", *Public Administration*, vol 89, n° 3, 2011, 756-782.
- Meyer-Sahling, J.H. (2012). *Civil Service Professionalisation in the Western Balkans*, Sigma Paper n°48, OECD.
- Meyer-Sahling, J.H. (2009). Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession, Sigma Paper, N° 44
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Prentice Hall, Englewoods Cliffs, NJ.
- Noordegraaf M. (2009) "Dynamic conservatism: the rise and evolution of public management reform in the Netherlands", in Goldfinch S. Wallis J. L., eds., *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar, 262-278.
- OECD (1997). In search of results, performance management practices, Paris, OECD.
- OECD (2005). Modernizing government: the way forward, Paris, OECD.
- Ongaro E. (2011), "The role of politics and institutions in the Italian administrative reform trajectory", *Public administration*, 3, 738-755.
- Ongaro, E. (2009). *Public Management Reform and Modernization, Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Edward Elgar.
- Poister T. H., Mc Gowan R.P. (1984), The use of management tools in municipal government: a national survey, *Public administration review*, 44(3): 215-223.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2011). *Public Management Reforms: an International Comparison* (3rd Ed.) Oxford University Press.
- Rainey H.G., Bozeman B. (2000), "Comparing public and private organizations: empirical research and the power of a priori", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 2, 447-469.
- Self, P. (1993), *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. MacMillan
- Soss, J., Fording, R., Schram, S.F. (2011) « The Organization of Discipline: From Performance Management to Perversity and Punishment », *Journal of Public Administration Research Theory*, 21 (suppl 2), 203, 232

Torres L., Pina V. Royo S. (2005), *E-government and the transformation of public administration in EU countries: Beyond NPM or just a second wave of reforms?* Documento de trabajo 2005-01 Facultad de Ciencias económicas y empresariales. Universidad de Zaragoza, 33 p.

Walker R. M. (2007), "An empirical evaluation of innovation types and organizational and environmental characteristics: towards a configuration framework", *Journal of public administration research and theory*, vol 18, pp 591-615.

Wegrich, K. (2011). 'Public Management Reform in the United Kingdom: Great Leaps, small steps and policies as their own cause', in Goldfinch S. Wallis J. L., eds., *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar, 137-154.

Weishaupt J. T. (2010), « A Silent Revolution? New Public Management Ideas and the Reinvention of European Public Employment Services », *Socio-Economic Review*, 8, 461-486.

Yesilkagit, K. de Vries, J. (2004). 'Reform Styles of Political and Administrative Elites in Majoritarian and Consensus Democracies: Public Management Reforms in New Zealand and the Netherlands', *Public Administration*, 82, 4, 951-974.