



Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

FRANCE

UNE PERSPECTIVE INTERNATIONALE SUR LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES



Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique: France

UNE PERSPECTIVE INTERNATIONALE
SUR LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES



Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : France : Une perspective internationale sur la Révision générale des politiques publiques*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264167605-fr>

ISBN 978-92-64-16757-5 (imprimé)

ISBN 978-92-64-16760-5 (PDF)

Collection : Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

ISSN 2226-5953 (imprimé)

ISSN 2226-5961 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture © iStockphoto.com/Silense

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2012

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Avant-propos

Le programme de réformes appelé la « Révision générale des politiques publiques » (RGPP), commencé au niveau de l'État en France en 2007, est une démarche inédite au sein des pays de l'OCDE par son mode de gouvernance impliquant directement et continuellement les plus hauts responsables de l'État en France. Elle l'est aussi par sa volonté de conduire, en même temps, et à travers le même processus décisionnel, des réformes visant à améliorer la qualité des services rendus au public, à réduire les coûts et à améliorer les conditions structurelles du fonctionnement de l'État.

En eux-mêmes, les objectifs sont aussi ceux qui ont porté les réformes de gouvernance publique des autres pays avancés de l'OCDE depuis plusieurs décennies, et qui sont au cœur des travaux de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE. Ces objectifs sont encore plus fondamentaux aujourd'hui alors que la crise économique et budgétaire demande une adaptation rapide des administrations publiques pour rendre les politiques publiques plus efficaces et efficientes.

Les pays de l'OCDE sont à la recherche des meilleurs moyens et méthodes pour que s'incarne, au cœur des administrations publiques, aux niveaux national et infra-national, un changement culturel qui permettra l'innovation permanente et la recherche constante d'une plus grande efficacité.

Dans cette publication, les résultats du programme de réformes de la RGPP sont analysés au regard des objectifs de départ, mais aussi dans le nouveau contexte économique et budgétaire dans lequel se trouve actuellement la France. Les leçons qui en sont tirées en termes d'économies budgétaires, de mise en place d'une culture de l'innovation, et d'améliorations de services rendus aux citoyens sont importantes pour tous les pays de l'OCDE dans leurs démarches d'amélioration de leur gouvernance et des résultats des administrations publiques. Elles sont tout aussi essentielles pour les collectivités locales, qui, elles aussi, sont contraintes d'innover dans leurs pratiques afin de fournir de meilleurs services à un moindre coût.

Ce rapport fait partie de la série de publications de l'OCDE appelées « Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique ». Les grandes lignes préliminaires de ce rapport ont fait l'objet d'une discussion des pays de l'OCDE lors de la réunion du Comité de la gouvernance publique les 8-9 novembre 2011 à Paris.

Remerciements

Le projet a été mené par Elsa Pilichowski, sous la supervision de Caroline Varley et de Martin Forst et la direction de Rolf Alter. Le rapport a été écrit par Elsa Pilichowski, Dirk-Jan Kraan (chapitre 3), Arthur Mickoleit (chapitre 4) avec l'aide de Jean-François Leruste (statistiques) et Gabrielle Milosic (recherches).

Il a bénéficié de l'expertise continue, pendant les missions, mais aussi à certaines étapes de l'écriture du rapport, de hauts responsables de deux administrations des pays de l'OCDE :

- **M. Frank des Rosiers**, alors Secrétaire adjoint Priorités et Planifications au Secrétariat du Conseil du Trésor au Canada, et actuellement, Directeur Général, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances, au Gouvernement fédéral du Canada.
- **M. Mark Ormerod**, alors Directeur de la Commission des lois, et actuellement, Directeur de la *Probation Association*, au Royaume-Uni.

Caroline Rolland a effectué la traduction des textes de l'anglais au français. Jennifer Allain a effectué la mise en page. Emmanuelle Arnould a effectué la vérification du langage.

Des commentaires très utiles des personnes suivantes du Secrétariat de l'OCDE ont été reçus : Dorothee Allain-Dupré, Marco Daglio, Bálaazs Egert, Hervé Boulhol, Ian Hawkesworth, Zsuzsanna Lonti, Barbara Ubaldi.

Table des matières

Éléments méthodologiques.....	9
Acronymes	13
Résumé de l'évaluation et des recommandations.....	15
 Chapitre 1 Le contexte général de la réforme de l'État en France	 27
Introduction	28
1.1. La nécessité de la réforme des administrations publiques en France	28
1.2. Des marges de manœuvre dans le « modèle » de dépenses et de recettes des administrations publiques en France	34
1.3. Des réformes possibles de la machine gouvernementale pour améliorer l'efficacité et l'efficacité des administrations publiques	39
1.4. La place de la RGPP dans le contexte de la réforme des administrations publiques en France	46
 Chapitre 2 Périmètre, méthode et bilan de la RGPP.....	 53
Introduction	54
2.1. L'opportunité d'un contexte politique, économique et démographique favorable à la réforme	54
2.2. Périmètre, bilan budgétaire et coûts de la réforme	56
2.3. La gouvernance de la RGPP	63
2.4. Relancer et élargir la réforme de l'État à d'autres domaines et d'autres acteurs	71
2.5. Résumé des recommandations	84
 Chapitre 3 La RGPP et la rationalisation de l'organisation de l'État	 93
Introduction	94
3.1. Traits saillants de l'organisation de l'État en France : un niveau moyen d'« emploi administratif », un grand nombre d'agents de l'État au niveau local	94
3.2. Le programme de fusions des « unités exécutives » de l'État au niveau central et déconcentré	96
3.3. La rationalisation de l'État avec la mutualisation des fonctions supports.....	101
3.4. La normalisation de la gestion opérationnelle.....	110
3.5. Les institutions publiques à but non lucratif : le cas des opérateurs de l'État.....	115
3.6. Résumé des recommandations	119
 Chapitre 4 La RGPP et l'amélioration de la qualité du service public.....	 131
Introduction	132
4.1. Une modernisation des services systématique en facilitant l'innovation.....	132

4.2. Un début de systématisation de la prise en compte des besoins des usagers et des améliorations de la qualité.....	152
4.3. Les défis de la gouvernance stratégique des systèmes d'information	160
4.5. La nécessité d'une approche globale pour transformer de meilleurs services en de meilleurs résultats de politiques publiques : les cas des services de l'emploi et de la promotion des entreprises.....	165
4.6. Résumé des recommandations	173
Chapitre 5 La RGPP et les réformes de la gestion des ressources humaines de l'État	183
Introduction	184
5.1. Un pas vers l'optimisation de la taille et du coût de l'emploi public en France.....	185
5.2. Une transition vers une fonction publique plus agile	204
5.3. Résumé des recommandations	220
Glossaire	231
Annexe A La dépense publique dans la production de biens et services dans le domaine public	237
Annexe B Externalisations des administrations publiques et consommation de l'administration publique.....	239
Annexe C Dépenses publiques et croissance économique.....	241
Annexe D Inégalités des revenus et redistribution à la fin des années 2000	243
Annexe E Rapide historique des réformes de l'État en France	245
Annexe F Les réformes de la Nouvelle gestion publique visant à instaurer une culture managériale dans les pays de l'OCDE.....	249
Annexe G Résumé de l'histoire de la décentralisation en France.....	253
Annexe H Les responsabilités des collectivités territoriales en France.....	255
Annexe I Taille des entreprises publiques	257
Annexe J Emploi dans l'État par type d'activité	259
Annexe K Définir la qualité des services publics : la nécessaire combinaison de plusieurs perspectives	261
Annexe L Comparaison des lignes téléphoniques d'appel de l'administration publique dans différents pays	265
Annexe M Nouveau dispositif français d'immatriculation des véhicules : complexité et simplicité réunies	269
Annexe N Impliquer les agents publics dans l'amélioration du service Facturier de Bercy	271
Annexe O Abonnements haut débit	273
Annexe P Innobaromètre de l'Union européenne 2010	275
Annexe Q Événements de vie et parcours des créateurs d'entreprise.....	277
Annexe R La rémunération liée à la performance dans les administrations centrales des pays de l'OCDE (2010)	279

Tableaux

1.1. Croissance annuelle du PIB entre 1990 et 2007 dans quelques pays de l'OCDE et de la zone euro	30
1.2. Capacité ou besoin de financement des différentes entités des administrations publiques (milliards d'euros)	31
3.1. Emploi administratif de l'État, en proportion de la population (2009).....	95
3.2. Emploi administratif de l'État dans les divisions ministérielles déconcentrées et dans les opérateurs de l'État en % de l'emploi dans l'État	96
4.1. Sites internet du service public gérées par la DGME et par DILA	138
5.1. Réductions de personnel envisagées dans les pays de l'OCDE (administration centrale) à partir de 2010 ou programmes en cours.....	188
5.2. Variation cumulée des plafonds d'emplois entre 2006 et 2011 : contribution des différents acteurs	191
5.3. Bilan chiffré des mesures d'accompagnement des restructurations	201
5.4. Réductions de salaire ou d'autres avantages des agents publics envisagées ou mises en place dans les administrations centrales des pays de l'OCDE depuis la crise économique (2010).....	203
A.1. Dépenses des administrations publiques en % du PIB, 2007 et 2010 dans la production de biens et services dans le domaine public	237
J.1. Emploi administratif dans l'État par type d'activité	259
K.1. Aspects de la qualité de service et leur pertinence pour les différents évaluateurs	262
K.2. Caractéristiques des principaux modèles utilisés pour mesurer la qualité du service.....	263

Graphiques

1.1. Dépenses des administrations publiques, 2007 et 2010	29
1.2. Déficit et dette brute des administrations publiques par secteur (en % du PIB)	30
1.3. Le chômage (en % de la population active)	31
1.4. Classement des pays de l'OCDE dans l'indice « Vivre Mieux » de l'OCDE.....	32
1.5. Les évolutions dans les inégalités de revenus dans certains pays de l'OCDE	33
1.6. Dépenses en prestations sociales.....	35
1.7. Coûts de production : coûts des biens et des services financés par les administrations publiques, 2000 et 2009	36
1.8. L'évolution des dépenses publiques en pourcentage de la richesse nationale	37
1.9. Dépenses publiques par échelon d'administration (2009)	45
4.1. Nombre de mesures de la RGPP portant sur la prestation des services et l'administration électronique par ministère.....	133
4.2. Disponibilité des services publics en ligne, pays européens de l'OCDE	134
4.3. Déclarations fiscales en ligne.....	136
4.4. Proportion des particuliers utilisant l'Internet dans leurs contacts avec les autorités publiques	137
4.5. Popularité d'une sélection de portails Internet du service public français, 2010-2011	139
4.6. Part des entreprises utilisant l'Internet dans leurs interactions avec les autorités publiques	150
4.7. Part des catégories d'indicateurs pour la performance budgétaire,	

selon LOLF, 2008-2011	153
4.8. <i>Ensemble-simplifications.fr</i> : suggestions par catégorie d’usagers, 2009-2011	156
4.9. Incitations pour les agents publics à générer de nouvelles idées.....	159
4.10. Part des organisations publiques qui innovent en coopération ou indépendamment	164
4.11. Créations d’entreprises dans plusieurs pays de l’OCDE	172
5.1. L’emploi public en % de la population active.....	186
5.2. L’emploi public en % de la population âgée de 15 à 64 ans et en % de la population totale	186
5.3. Pourcentage d’agents de l’État ayant 50 ans ou plus (2000, 2005, 2009).....	189
5.4. Pourcentage d’agents de l’État et de la population active ayant 50 ans ou plus (2009 ou dernière année disponible)	190
5.5. Évolutions (en pourcentage d’augmentation) de la rémunération dans le secteur privé, du SMPT dans la fonction publique de l’État et de la RMPP dans la fonction publique de l’État, et des prix (hors tabac), en France (1999-2011)	200
B.1. Dépenses d’externalisation.....	239
B.2. Part des dépenses publiques consommées par les administrations publiques dans les dépenses publiques, et autres dépenses publiques 2007 et 2009	240
D.1. Inégalités et redistribution dans les pays de l’OCDE à la fin des années 2000.....	243
O.1. Abonnements au haut débit fixe dans les pays de l’OCDE pour 100 habitants, décembre 2010	273
O.2. Abonnements au haut débit sans fil pour 100 habitants, décembre 2010	274
P.1. Innobaromètre de l’Union européenne 2010.....	275
P.1. Innobaromètre de l’Union européenne 2010 (<i>suite</i>)	276
Q.1. Les événements de vie considérés comme des priorités par les usagers.....	277
Q.2. Parcours type dans l’administration publique d’un créateur d’entreprise	277

Éléments méthodologiques

Structure du rapport

Ce rapport se compose d'une synthèse avec recommandations, suivie de cinq chapitres. Chaque chapitre commence par une analyse générale, suivie par des recommandations.

- **Le contexte général de la Révision générale des politiques publiques.** Ce chapitre replace la RGPP dans le contexte économique et de gouvernance publique de la France.
- **Périmètre, méthode et bilan de la RGPP.** Ce chapitre analyse les opportunités créées par le contexte pour mettre en œuvre la réforme, le choix de périmètre, la gouvernance de la réforme, la soutenabilité de la réforme et les possibilités de son élargissement.
- **La RGPP et la rationalisation de l'organisation de l'État.** Ce chapitre passe en revue les rationalisations effectuées en matière de fusions des unités exécutives, de mutualisations des fonctions supports, de créations de normes de fonctionnement pour l'État, et enfin, d'améliorations de la gouvernance des opérateurs de l'État.
- **La RGPP et l'amélioration de la qualité du service.** Ce chapitre examine les innovations mises en œuvre dans les réformes de la RGPP, notamment en ce qui concerne les services publics en ligne, les guichets uniques, les améliorations en matière d'écoute des usagers et de meilleure prise en compte de leurs besoins, la gouvernance des TIC.
- **La RGPP et la réforme de la gestion des ressources humaines de l'État.** Ce chapitre analyse les efforts faits pour optimiser la taille et le coût de l'emploi dans l'État, et pour rendre la fonction publique plus agile.

Méthodologie et base de référence

Le projet s'inscrit dans la série de publications de l'OCDE appelées « Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique ». En fonction du pays qui fait l'objet de la revue, cette série analyse soit la gouvernance publique de façon globale, soit un mécanisme spécifique de gouvernance publique, soit un programme de réformes de gouvernance publique. Les « Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique » sont menés au sein du Comité de la Gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE, qui rassemble les 34 pays de l'OCDE et d'autres pays non membres observateurs.

La série s'appuie sur des travaux menés par l'OCDE au cours des dernières années en matière de gouvernance publique, ainsi que des bases de données comparatives établies par l'OCDE, parmi lesquels on peut citer en particulier :

- OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Vieillesse et service public : le défi des ressources humaines*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011), « Redresser les finances publiques », GOV/PGC/SBO(2011)2/FINAL, OCDE, Paris.
- OCDE (2010), « Getting it right : restructuring the government workforce », GOV/PGC/PEM(2010)4, 9-10 décembre, OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *Public Servants as Partners for Growth : Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Public Administration after « New Public Management »*, Value for Money in Government, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée ? Perspectives au-delà de 2010*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Mieux légiférer en Europe : France 2010*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Perspectives des technologies de l'information*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *Perspectives des Communications*, Éditions OCDE, Paris

Pour la France, ont été particulièrement importantes pour ce rapport les dernières études économiques de l'OCDE, ainsi qu'un certain nombre de rapports provenant des administrations françaises y compris les rapports des ministères du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, et du ministère de la Fonction publique, ainsi que de la Cour des comptes.

La plus grande partie des données provient de la base de données des *Comptes Nationaux* de l'OCDE, extraites pour la plupart en septembre 2011. Le rapport s'appuie également sur des informations fournies spécifiques par la France à la demande de l'OCDE notamment pour les données sur « l'emploi administratif » dans le chapitre 3.

En sus, plus de 40 entretiens ont été menés par l'équipe OCDE avec divers représentants des ministères français, y compris des corps d'inspection, des services du Premier ministre, de Pôle Emploi, d'association d'utilisateurs, des représentants syndicaux, du Parlement, et de la Cour des comptes, ainsi que de « *thinktank* » ou instituts. Les entretiens ont eu lieu à Paris entre les 4 et 8 avril 2011 et entre les 2 et 6 mai 2011.

Les grandes lignes préliminaires de ce rapport ont fait l'objet d'une discussion des pays de l'OCDE lors de la réunion du Comité de la gouvernance publique les 8-9 novembre 2011 à Paris.

Le rapport inclut les évolutions importantes qui ont pu avoir lieu depuis ces missions et jusqu'à la finalisation du rapport en décembre 2011, sans toutefois que l'analyse de ces dernières évolutions aient bénéficié de discussions avec différentes parties prenantes.

Le rapport, rédigé par le Secrétariat de l'OCDE, a fait l'objet de commentaires et contributions de la part des pairs et de collègues du Secrétariat de l'OCDE. Il a fait l'objet d'une vérification factuelle par la France.

Champ d'application de la RGPP et définition de l'État utilisée dans ce rapport

De façon générale, l'État est un organe juridique qui impose des normes et organise la société. En France, l'État est une personne morale (entité abstraite dotée de la personnalité juridique) de droit public, dont le régime est exorbitant du droit commun (qui déroge au droit commun en raison de sa qualité de personne publique). Les collectivités territoriales (régions, départements, communes) et les établissements publics constituent également des personnes morales de droit public. Elles sont distinctes de l'État. C'est à cette entité juridique séparée que la RGPP s'est appliquée en priorité.

Les statistiques issues du Système de comptabilité nationale, classification internationale reconnue, donnent une définition de l'administration centrale, l'un des sous-secteurs des administrations publiques au sens large (voir définition des administrations publiques dans le glossaire). Cette définition exclut les collectivités territoriales (voir définition dans le glossaire), et les organismes de sécurité sociale. Mais elle inclut les entités séparées juridiquement de l'État mais contrôlées par lui comme les opérateurs d'État, mais non les hôpitaux publics qui font partie des administrations de sécurité sociale (ASSO) en France par exemple.

Afin de s'assurer d'une cohérence entre les statistiques et les propos s'y afférant, et afin d'assurer un minimum de comparabilité internationale, ce rapport utilise le mot État dans le sens de la définition de l'administration centrale dans la comptabilité nationale. La RGPP ayant élargi son champ d'action aux opérateurs de l'État, la définition de l'administration centrale de la comptabilité nationale est donc assez proche du champ d'application de la RGPP. Restent principalement les organismes de sécurité sociale, qui sont exclus de la définition de l'administration centrale dans la comptabilité nationale (sauf exceptions). Notre définition est valable sauf lorsqu'on parle spécifiquement du budget de l'État (ou, par exemple, du déficit de l'État) ou de la fonction publique d'État, qui ne regroupent que les organisations de l'État au sens juridique du terme français

Acronymes

ADELE	Projet Administration électronique
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
CAS	Compte d'affectation spécial
COMIAS	Commandant interarmées du soutien
COSA	Commission de simplification administrative
CMPP	Conseil de modernisation des politiques publiques
GRG	Cadre de responsabilisation de gestion (Canada)
DB	Direction du budget
DDI	Directions départementales interministérielles
DGAFF	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGME	Direction générale de la modernisation de l'État
DGSIC	Direction générale des systèmes d'information et de communication (ministère de la Défense)
DILA	Direction de l'information légale et administrative
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DISIC	Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRJSCS	Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
EPIC	Établissement public industriel et commercial
ETI	Entreprise de taille intermédiaire
ETP	Équivalent temps plein
GIPA	Garantie individuelle du pouvoir d'achat
GRH	Gestion des ressources humaines
GVT	Glissement vieillissement technicité
LOLF	Loi organique relative aux lois de finance
MIRATE	Mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'État
NPM	<i>New Public Management</i> (nouvelle gestion publique)
ODAC	Organisme divers d'administration centrale
ONDAM	Objectifs nationaux des dépenses de l'Assurance maladie

ONP	Office national de paye
NGP	Nouvelle gestion publique
PAP	Plan d'amélioration des performances
PIB	Produit intérieur brut
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i> (Programme international pour le suivi des acquis des élèves)
PME	Petite et moyenne entreprise
RAP	Rapport annuel de performance
RCB	Rationalisation des choix budgétaires
RÉATE	Réforme de l'administration territoriale de l'État
RGAA	Référentiel général d'accessibilité pour les administrations
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RH	Ressources humaines
RMPP	Rémunération moyenne des personnels en place
MSP	Mon Service Public (https://mon.service-public.fr)
SAE	Service des achats de l'État
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor (Canada)
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SPE	Service public de l'emploi
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UGAP	Union des groupements des achats publics

Résumé de l'évaluation et des recommandations

Introduction

La Révision générale des politiques publiques (RGPP) : vers une optimisation de l'État

La RGPP est un processus de réforme de l'État qui se poursuit depuis juillet 2007. Elle vise à : *i)* améliorer les services aux usagers ; *ii)* rationaliser les dépenses publiques ; *iii)* moderniser la gestion des ressources humaines de l'État. Plus de 500 mesures ont été prises depuis le début de la RGPP. Cent dix-neuf ont été déclarées terminées, et 392 sont actuellement en cours de mise en œuvre. La gouvernance de la RGPP a été très importante pour ce processus de réformes, avec un dispositif de direction, de décision, et de contrôle de la mise en œuvre, impliquant systématiquement et directement la présidence de la République, le cabinet du Premier ministre et le ministre en charge de la Réforme de l'État.

La RGPP comprend en grande majorité des réformes d'optimisation de l'État telles que :

- des réformes de structure (par exemple la fusion des services de fonctions supports, de gestion de l'État au niveau déconcentré, ou la réforme créant Pôle Emploi) ;
- des réformes de gouvernance interne et de gestion de la fonction publique ;
- des réformes d'amélioration de la qualité des services, notamment à travers l'administration électronique.

Les réformes ont été conduites avec la volonté de diminuer les coûts de fonctionnement, y compris de personnel, notamment en instaurant pour les ministères, puis les opérateurs de l'État, une cible globale visant à ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant à la retraite à partir de 2008, puis en les obligeant à diminuer leurs dépenses de fonctionnement (hors masse salariale) de 10 % entre 2011 et 2013.

La RGPP comprend aussi environ 80 mesures de réductions et de rationalisations des dépenses d'intervention, qui représentent un peu plus de 40 % des économies budgétaires de la RGPP. Cependant ces mesures ne constituent pas le cœur de la RGPP, qui reste avant tout une réforme d'optimisation du fonctionnement des administrations et de la fourniture des services. D'autres décisions de réductions sur les dépenses de transferts ont été prises en dehors du processus de la RGPP, notamment en matière de retraite et de dépenses de l'assurance maladie (ONDAM). Ces dernières demandaient en effet une procédure de décision différente impliquant les partenaires sociaux.

En matière de réforme de l'État, la RGPP fait suite à la réforme de la procédure budgétaire de 2001 (LOLF, pleinement mise en œuvre en 2006), qui a donné une place centrale à la performance dans la procédure et les documents budgétaires. Pour la première fois, la RGPP a obligé l'ensemble des ministères à faire des gains d'efficacité et de productivité de façon systématique.

Les réformes de la RGPP ne sont que l'une des contributions au plan de redressement budgétaire, beaucoup de mesures de consolidation budgétaires ne faisant pas formellement partie du portefeuille de mesures de la RGPP (et un certain nombre de mesures du plan de consolidation budgétaire portant par ailleurs sur les recettes). Mais la RGPP a d'autres ambitions en matière de modernisation des services aux citoyens et d'amélioration de la gestion des ressources humaine de l'État.

Par rapport aux autres pays de l'OCDE, l'originalité de la RGPP réside dans sa globalité, visant à la fois des réductions de coûts, des améliorations qualité, ainsi qu'une agilité accrue de l'État. Lancée avant la crise économique actuelle, la RGPP met la France dans une situation relativement privilégiée par rapport à d'autres pays car les réformes décidées ne visent pas uniquement une réduction des coûts mais ont aussi des visées plus stratégiques en termes de modernisation des services et du fonctionnement de l'administration.

Une avancée dans la nécessaire réforme de l'État

L'optimisation de l'État telle que conçue par la RGPP est l'un des volets principaux de la nécessaire réforme des administrations publiques en France. D'autres réformes sur les dépenses de transferts, les missions, et l'organisation de l'action publique au niveau local, devront néanmoins être envisagées pour faire face aux enjeux économiques et budgétaires actuels.

La pérennité du système français est remise en cause par des indicateurs économiques dégradés et des indicateurs sociaux montrant des signes de faiblesse

L'économie française se trouve aujourd'hui dans une situation difficile, comme beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Se sont ajoutées à des difficultés structurelles – une croissance économique de long terme faible, un déficit public constant engendrant une dette publique croissante, et un niveau de chômage structurel élevé – les conséquences budgétaires de l'actuelle crise économique et des politiques publiques mises en œuvre pour y faire face. La dette publique a ainsi dépassé les 80 % du PIB.

Alors que les indicateurs sociaux sont plus stables – avec, notamment, de bons indicateurs en termes de système de santé, d'inégalité et de pauvreté par rapport aux autres pays de l'OCDE – certains sont moins favorables, notamment dans le secteur de l'éducation.

Aujourd'hui, la France doit mettre en œuvre des réformes majeures pour rester une puissance économique d'influence dans le monde et renouer avec des taux de croissance qui lui permettront de soutenir son modèle de services publics. Le rôle, la place, et l'efficacité de la puissance publique devront être au cœur de ces réformes.

En effet, comme dans certains autres pays de l'OCDE, la place des administrations publiques (y compris les collectivités locales) est considérable dans l'économie, tant sur le plan des prélèvements obligatoires que des dépenses publiques, qui représentaient 56.6 % du PIB en 2010 (en troisième position des pays de l'OCDE après l'Irlande et le Danemark et). Ce qui fait la spécificité de la France au sein des pays à forte dépense publique sont les dépenses très élevées dans les transferts sociaux et une dépense publique qui a crû de façon constante. Son modèle de gouvernance est relativement plus centralisé, avec des modes de décision et de mise en œuvre des politiques publiques plus rigides.

Les marges de manœuvre pour rendre les services publics plus efficaces et moins coûteux existent

La RGPP a cherché à dégager des marges de manœuvre au niveau de l'organisation de l'État

En matière de réforme organisationnelle de l'État, les réformes qui concernaient la décentralisation, la déréglementation, la privatisation, et, plus récemment, la mise en œuvre d'une budgétisation par programme et indicateurs de performance (la LOLF) et l'administration électronique plaçaient la France dans la moyenne des pays avancés de l'OCDE. Jusqu'à la mise en œuvre de la RGPP, la France n'avait cependant pas mis en place de processus systématique cherchant à diminuer les coûts et à améliorer l'efficacité dans l'État. D'autre part, le modèle français se remarquait par la rigidité dans la gestion de ses ressources, en dépit d'importants changements intervenus grâce à la LOLF (par exemple par la globalisation des crédits par programme). C'était particulièrement le cas de la gestion des ressources humaines de l'État. De cette rigidité découlait un retard dans les changements organisationnels (fusions, mutualisations, suppressions d'organisations) qui s'imposent au fil de l'évolution des demandes des usagers et des moyens technologiques.

Il existait donc des marges de manœuvre institutionnelles pour rendre l'État plus efficace, et réduire les coûts. Ces marges de manœuvre étaient probablement plus importantes que dans les pays ayant déjà mis en place une gouvernance conduisant à des efforts importants et continus d'optimisation de leurs administrations publiques (par exemple à travers les revues de dépenses en Australie, au Canada, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, ou les coupes automatiques de productivité comme en Australie, au Danemark, en Finlande, en Nouvelle-Zélande, ou en Suède).

D'autres réformes sur les missions de l'État et les dépenses de transferts, ainsi que sur l'organisation de l'action publique au niveau local, devront être envisagées

D'autres domaines de l'action de l'État où existe un potentiel d'améliorations de l'efficacité des dépenses publiques et de diminution des coûts, n'ont pas encore fait l'objet d'un processus de révision et de réforme systématique et formalisé. C'est le cas de **la révision des missions de l'État et des dépenses d'intervention**. Dans ce dernier domaine, des réductions et des rationalisations ont déjà commencé à être effectuées en partie à travers le processus RGPP mais surtout en dehors du processus RGPP, notamment pour ce qui relève du financement de la Sécurité sociale (même si les audits RGPP de 2007-2008 ont documenté des réformes possibles pour de nombreuses politiques d'interventions). De même, certains indicateurs montrent que **l'organisation et la gouvernance des pouvoirs publics au niveau local** – caractérisées par un grand nombre de niveaux de collectivités, un très grand nombre de communes, une présence encore importante de l'État, et un niveau d'emploi augmentant très rapidement – sont coûteuses et demandent à être rationalisées.

La RGPP a été conçue dans des temps de croissance économique favorable. En dehors de la nécessaire pérennisation de l'effort des réformes d'optimisation, la question est de savoir comment utiliser les acquis de la RGPP pour mener les réformes qui permettront de faire face aux enjeux budgétaires de la crise économique actuelle, pour tirer parti des gains potentiels d'une meilleure gouvernance locale, et pour revoir les dépenses d'intervention et la fiscalité.

1. La RGPP a permis de rattraper un retard en matière d'améliorations de l'organisation et du fonctionnement de l'État

- La RGPP a comblé un retard de réorganisations administratives – fusions, changements d'affectation ou de missions des services – visant à améliorer l'efficacité de l'État. Ce sont des réformes qui faisaient l'objet d'un consensus « de bon sens » sur leur principe, mais qui étaient difficiles à mener en France. C'est le cas par exemple des guichets uniques de Pôle Emploi (service qui regroupe la recherche d'emplois et le paiement des allocations chômage) ou de la Direction générale des finances publiques (qui regroupe la détermination de l'assiette des impôts pour le particulier et les entreprises, et leur paiement).
- Les réformes de rationalisation des fonctions supports par leur mutualisation entre ministères et au niveau de l'administration déconcentrée de l'État, ainsi que les avancées en matière de gouvernance des opérateurs de l'État, placent la France dans les pays avancés dans ces domaines.
- L'augmentation du nombre et le renforcement des fonctions du Secrétaire général au sein des différents ministères a permis des améliorations significatives dans la mutualisation des fonctions supports à l'intérieur des différents ministères.
- La mise en place de normes pour les opérations de l'État dans de nouveaux domaines – notamment dans les domaines immobilier (avec le renforcement de France Domaine), de l'informatique (avec la création de la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication – DISIC), des achats de l'État (avec la création du Service des achats de l'État) – représente un pas vers la baisse des coûts de fonctionnement. La normalisation de l'organisation de l'État a aussi progressé avec la suppression d'un grand nombre de comités et conseils et avec les avancées sur le pilotage des opérateurs de l'État.
- La RGPP a réussi la transition vers des réorganisations de services plus « capillaires », avec des débuts réussis de mise en œuvre de programmes d'excellence opérationnelle (« *lean management* ») dans les ministères.

Qui peuvent encore faire l'objet d'améliorations

- Les incitations spécifiques aux gains d'efficacité et aux transferts du personnel dans les fonctions supports mutualisées à la suite des réformes, sont limitées aux mesures générales pour l'État de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite et de diminution des coûts de fonctionnement de 10 % sur 3 ans (même s'il semble que les fonctions supports aient contribué de façon plus importante que les autres fonctions à la baisse des effectifs). Le risque de ne pas avoir mis en place une pression formelle, systématique et spécifique aux fonctions supports (par exemple, à travers l'atteinte de cibles spécifiques pour les fonctions supports) est que l'on ne tire pas tous les gains d'efficacité possibles des réformes de mutualisation, et même, à terme, que l'État soit confronté à une augmentation du coût des fonctions supports.
- Toutes les opportunités n'ont pas été encore saisies en matière de mutualisation des fonctions supports, et de création de normes de gestion opérationnelle pour le fonctionnement de l'État. Des bénéfices peuvent être encore réalisés dans ce domaine.
- Certains traits de l'organisation de l'État résultent d'une logique encore très « *ad hoc* », avec un grand nombre encore de comités et conseils divers, y compris au niveau interministériel. De plus, la création des opérateurs de l'État n'est pas déterminée par des critères permettant de rationaliser à l'avenir le choix de ce statut pour des organisations publiques.

Recommandations

1. **Continuer à promouvoir la transition vers des réformes organisationnelles plus capillaires**, alors que les opportunités pour poursuivre de nouvelles mutualisations de fonctions supports et de grandes réorganisations s'amenuisent.
2. **Continuer à mutualiser de façon interministérielle toutes les fonctions supports mutualisables**, en créant de nouvelles unités de fonctions supports interministérielles ou en renforçant celles existantes, y compris, par exemple, dans les domaines de la communication, de la maintenance des sites, des TIC (mutualisation des tâches de traitements de l'information, mise en place des intranets pour l'État, maintenance des portails), et de la gestion de la haute fonction publique.
3. **Renforcer la mutualisation des fonctions supports au niveau ministériel**, sous l'autorité du Secrétaire général, notamment pour la communication et l'audit interne, et, lorsque cela n'est pas encore fait dans certains ministères, pour certains aspects de la logistique.
4. **Accentuer l'obligation de gains d'efficacité pour les fonctions supports** en instaurant, par exemple, une cible spécifique de diminution du nombre d'emplois dans les fonctions supports ou de coût global des fonctions supports, en plus d'une cible maximum du taux d'emploi dans l'« emploi administratif ». Cela demandera le développement d'outils de mesure de la taille de l'emploi dans ces fonctions supports.
5. **Au niveau déconcentré, envisager une réflexion sur les compétences du préfet de région et du préfet de département en matière de ressources humaines**. Notamment, il serait intéressant de les autoriser explicitement à transférer les ressources humaines et matérielles pour promouvoir la mutualisation des processus et des fonctions supports. Cela constitue un changement de logique par rapport à la gestion ministérielle des plafonds d'emplois mais pourrait permettre de tirer pleinement profit des réformes engagées par la RéATE.
6. **Continuer à renforcer les normes de gestion opérationnelle des ministères**, notamment leur structure organisationnelle (justification de la création des opérateurs d'État, type et justification des différents organismes comme les comités et les conseils, y compris au niveau interministériel), mais aussi en matière d'audit interne, de communication et pour certains aspects de la logistique (équipements de bureaux, sécurité, reproduction – même si la normalisation se fait déjà en partie dans ce dernier domaine à travers le Service des achats de l'État).
7. De façon parallèle, **continuer d'appliquer des normes de fonctionnement aux opérateurs de l'État**, similaires ou différentes de celles pour les ministères en fonction des secteurs.

2. Les efforts de la RGPP ont modernisé les services en facilitant de façon plus systématique l'innovation, la satisfaction des usagers et une utilisation plus stratégique des TICs

- La qualité des services publics est l'une des priorités de la RGPP. L'orientation de la RGPP vers des grandes réformes de structure organisationnelle au départ, même avec un objectif d'amélioration de la qualité, a quelque peu occulté cet objectif. Celui-ci est devenu plus évident avec la mise en œuvre, dans un deuxième temps, de réformes qui ont un lien plus clair avec l'amélioration de la qualité de service.
- Une avancée est en train d'être effectuée vers un changement culturel dans l'administration, dans la prise en compte des attentes des usagers pour mesurer la qualité. Poursuivant les efforts faits par la LOLF et la mise en place du référentiel Marianne, le « Baromètre de la qualité du service public » aide à mieux comprendre et communiquer sur la performance du secteur public et le niveau de satisfaction des usagers de l'administration. La RGPP a aussi permis des avancées dans la concertation avec les citoyens et les agents publics sur les services et, dans quelques cas, sur les politiques publiques, alors que la France était plutôt en retrait sur ces sujets par rapport aux autres pays avancés de l'OCDE.
- La RGPP a continué à moderniser l'administration électronique en conduisant un grand nombre de projets d'accès aux services sur Internet, de simplification des procédures. Les taux d'utilisation des services fournis par l'administration par Internet ont aussi beaucoup augmenté. Enfin, la structure organisationnelle des systèmes d'information s'améliore avec la création de la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC).
- La RGPP a conduit un effort important pour la simplification administrative grâce à la mise en place et au renforcement de guichets physiques uniques (Pôle Emploi, DGFIP, DIRECCTE) ou virtuels (« Allô Service Public : 3939 », *Mon.Service-Public.fr*). La RGPP a aussi amorcé une démarche de simplification administrative qui a eu des effets concrets comme pour l'obtention des cartes grises des véhicules ou les visas long séjour.

Les efforts faits demandent à être consolidés pour que s'opère un véritable changement culturel

- Alors que tous les éléments individuels d'une stratégie sont présents, il manque encore une stratégie globale et cohérente pour la fourniture de services. La fourniture se fait à la fois "online" et "offline". Les deux co-existent, mais ne sont pas intégrées afin de répondre de façon efficace aux besoins individuels. Les services aux entreprises sont notamment encore très fragmentés.
- En général, l'utilisation des services électroniques reste inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE, ce qui s'explique au moins partiellement par des faiblesses dans la politique de communication, et une complexité dans les responsabilités des administrations de coordination concernées. D'autre part, l'accès aux services publics, numériques ou non, à certains groupes de citoyens désavantagés par rapport à l'accès aux services (personnes âgées, personnes handicapées, etc.) pourrait être amélioré.
- La consultation des usagers et des agents publics ainsi que la démarche qualité globale de la RGPP ne sont pas encore internalisées par les différents services et ministères, et risquent de rester des « initiatives RGPP », avec par conséquent une durée de vie limitée.

Recommandations

1. **Construire un indicateur efficace de l'amélioration des services publics.** Pour assurer la soutenabilité de la démarche de modernisation, il sera indispensable de mieux mesurer les résultats et de mieux communiquer sur ces résultats. Le Baromètre de la qualité du service public est un outil innovant, mais il demande à être désagrégré par département ou service afin que l'indicateur puisse être utilisé pour promouvoir des actions de réformes concrètes.
2. **Continuer à renforcer la consultation des usagers et des agents publics,** en systématisant la démarche auprès des ministères et en les responsabilisant sur cette approche (notamment à l'intérieur d'un cadre de responsabilisation de gestion, voir recommandation dans la section 3), et en ouvrant de façon plus importante la consultation à la détermination des politiques et non seulement à la simplification administrative.
3. **Favoriser l'accès aux personnes marginalisées,** en fournissant les services dans différentes langues, avec des services spécifiques pour les utilisateurs handicapés, ou en s'attelant à toucher les publics difficiles à joindre, par exemple à travers des intermédiaires non publics ou des nouvelles applications des TIC. Pour les publics marginalisés, un partenariat avec le milieu associatif est souvent très porteur. Dans ce contexte, les initiatives existantes misant sur l'innovation sociale pourraient être amplifiées.
4. **Utiliser la technologie pour favoriser une administration plus « ouverte ».** La plateforme administrative *www.data.gouv.fr* pourrait être utilisée pour publier des données détaillées recueillies par le Baromètre de la qualité du service public, par exemple sur les temps de réponse ou la qualité d'accueil des différents services dans l'administration. L'avantage est une interprétation des données par un plus grand nombre des personnes concernées et éventuellement des propositions d'améliorations différentes de celles proposées par l'administration – ce qui est l'idée-même du « *open data* ».
5. **Renforcer une gouvernance stratégique des systèmes d'information pour anticiper les futurs besoins du secteur public.** La DISIC semble bénéficier d'un soutien suffisant pour pouvoir jouer un rôle crucial pour le développement des TICs dans l'administration dans un contexte de budgets publics réduits, notamment à travers: *i)* la mutualisation des actifs informatiques; *ii)* la création de synergies entre les ministères pour les investissements informatiques importants; *iii)* l'utilisation des systèmes d'information pour servir des fins stratégiques dans l'administration. À long terme, son succès dépendra néanmoins de sa capacité à anticiper les impacts des grands projets à venir pour l'administration et la société d'information, tels que l'agenda *France Numérique 2020* et la possible introduction d'une identité numérique nationale.
6. **Consolider l'approche générale de la qualité en une vision stratégique,** en mixant des indicateurs sur la satisfaction des usagers avec des indicateurs d'impact des services sur la société et l'économie. Cela permettra d'évaluer les effets des améliorations de service sur l'efficacité des politiques publiques. Par exemple, les services fournis par Pôle emploi demandent à être plus attractifs pour les entreprises et autres employeurs, et à être plus proactifs vis-à-vis des jeunes travailleurs. L'exemple des services aux entreprises est tout aussi parlant : alors que la RGPP a fait des efforts considérables pour soutenir la création d'entreprises, l'innovation et l'expansion internationale, il existe maintenant une multitude de guichets et de sites web qui diluent l'offre au lieu de la concentrer pour une plus grande efficacité.

3. La RGPP a commencé l'importante réforme de la gestion des ressources humaines (GRH) qui demande à être approfondie

- L'obligation faite de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a mis pour la première fois une pression sur les effectifs qui s'est soldée par une diminution nette du nombre de fonctionnaires de l'État de 6.4 % entre 2007 et fin 2012, soit 150 000 agents. C'est un résultat significatif alors que l'emploi dans l'État n'avait jamais diminué de façon globale jusqu'en 2006 y compris lors de la première vague de décentralisation, et que l'emploi dans les collectivités territoriales a connu dans le même temps des augmentations très importantes. La démarche du « 1 sur 2 » était un moyen pouvant conduire à des réductions significatives dans un contexte dans lequel la souplesse dans la gestion des effectifs est limitée.
- Cette diminution a été facilitée par la rétrocession de la moitié des gains budgétaires aux agents sous forme de rémunérations additionnelles diverses, qui s'ajoutent à d'autres mesures catégorielles et d'autres mesures salariales faites en dehors de la RGPP.
- Des changements très importants ont commencé sur la gestion des ressources humaines, qui reste un frein à l'agilité de l'État, et n'avait pas connu jusque là de réformes importantes contrairement aux autres pays avancés de l'OCDE. En sus de la rénovation du dialogue social conduite en dehors du processus RGPP, qui s'est traduite par des accords sur le pouvoir d'achat ou les contractuels, la diminution du nombre de corps, la loi sur la mobilité qui supprime la plupart des obstacles à la mobilité, la modernisation du recrutement qui vise à moderniser le système moderne de sélection des compétences, sont les réformes les plus importantes. La prudence avec laquelle est mise en œuvre la prise en compte de la performance dans les rémunérations est dans la lignée des leçons de l'expérience des pays de l'OCDE en la matière.

Le modèle de GRH présente encore des faiblesses importantes qui continuent à rendre les réformes de l'État difficiles à mener

- La pression mise sur les effectifs est souvent perçue par la société comme temporaire, et non comme un effort qui doit être continu. L'une des raisons est que la cible du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a été présentée de façon globale, même si dans les faits, elle a été appliquée avec une différenciation sectorielle importante. La soutenabilité de l'utilisation des départs à la retraite pour réduire les effectifs ou les réaffecter dans les secteurs prioritaires, souffre du fait que ce principe, parfois mal compris, ne suscite pas l'adhésion.
- Sur le long terme, la gestion globale des rémunérations est constituée de rattrapages entre les multiples sous-catégories d'agents publics, manque de stratégie, et favorise les hausses continues. Plus récemment, la rétrocession financière aux agents des efforts de la réforme est intéressante sur le principe, et a été conduite de façon relativement ciblée entre les différents agents. Mais elle participe à la difficulté de stabiliser la masse salariale en dépit de la baisse du nombre d'agents, crée une augmentation sur le long terme des rémunérations, et nourrit des attentes d'augmentations salariales systématiques lors des réformes.
- Les efforts de modernisation de la GRH ne sont pas encore complètement suffisants pour fluidifier la gestion du personnel, permettre une bonne gestion des performances et des compétences, systématiser et formaliser la prise en compte du mérite et des résultats dans la gestion des postes et des carrières, et assurer une gestion moderne de l'encadrement supérieur.

Recommandations

1. **Continuer à faire pression sur les effectifs, tout en mettant en avant des principes de différenciation entre les fonctions et les secteurs de l'État :**
 - En insistant sur des cibles strictes pour les fonctions de « *back office* », notamment là où des gains de productivité sont attendus des réformes engagées ; et en conduisant une analyse sectorielle fine pour les fonctions en contact avec les usagers afin de différencier celles où le nombre d'agents à l'interface avec les usagers est crucial pour le maintien de la qualité du service, de celles dans lesquelles des gains de productivité peuvent être faits.
 - En mettant en place des « coupes automatiques de productivité » systématiques pour les fonctions qui bénéficient de gains de productivité similaires à ceux de l'économie.
 - En évaluant les baisses d'effectifs qui peuvent être attendues de réductions ou réorganisations de missions, notamment au niveau de l'action de l'ensemble des pouvoirs publics au niveau local, ou lorsqu'il existe une offre adéquate dans le secteur privé.
 - En insistant sur le fait que le principe de long terme vers lequel devra tendre l'État est celui d'une plus grande agilité des ressources humaines et d'une plus grande responsabilisation des dirigeants de ministères pour son adaptation continue et efficace.
2. **Affiner le principe du « retour aux agents » des gains du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, en insistant sur :** i) L'importance de ne pas empêcher une diminution de la masse salariale (hors facteurs d'augmentation indépendants) ; ii) L'utilisation du « retour aux agents » pour effectuer des rattrapages stratégiques de rémunérations de long terme pour certaines catégories d'agents, ou attribuer des primes non renouvelables et limitées dans le temps pour les efforts de réformes ; iii) De façon générale, l'utilisation parcimonieuse du « retour aux agents » pour ne valoriser financièrement que les efforts majeurs de réformes.
3. **Développer et systématiser une méthodologie complète pour la gestion des augmentations de rémunérations** dans les divers métiers de la fonction publique, en prenant en compte l'ensemble des rémunérations et autres avantages ou prestations tout au long de la vie, la comparaison avec les métiers équivalents dans le secteur privé et d'autres pays, ainsi que les marges de manœuvre budgétaires.
4. **Continuer le développement d'une fonction publique de métiers** en diminuant encore significativement le nombre de corps, et en **continuant à réformer en profondeur le recrutement** par la professionnalisation des concours et le recrutement en milieu de carrière.
5. **Formaliser systématiquement la concurrence transparente pour l'attribution de postes en cours de carrière**, avec la publication transparente des postes, la restriction des possibilités de « réserve » de postes à certains corps, et la mise en place d'une procédure systématique ouverte sur l'ensemble de la fonction publique et impliquant un panel de recrutement.
6. **Déterminer une politique de gestion de l'encadrement supérieur**, qui favorise la capacité managériale et le leadership des cadres dirigeants, en organisant un seul groupe de cadres dirigeants, en modifiant le recrutement dans ce groupe et s'assurant de leur mise en concurrence transparente en interne et avec l'extérieur, en instaurant une procédure transparente de mise en concurrence pour l'attribution de l'ensemble des postes en fonction des compétences prouvées au cours de la carrière, et en assurant leur formation permanente.

4. La méthode de la RGPP a prouvé son efficacité pour réformer le fonctionnement des administrations

- La méthode de la RGPP, avec un processus décisionnel et de suivi rigoureux au plus haut niveau de l'État, une mise en œuvre et un suivi strict par les Directions du budget, de la modernisation de l'État et de la fonction publique, et un temps de décision très court, a prouvé son efficacité. La RGPP a visé non seulement à moderniser les services mais aussi à diminuer les coûts, et améliorer l'agilité de l'administration dans le futur (notamment la GRH). En cela, elle s'est attelée à des faiblesses structurelles du fonctionnement de l'État en France.
- Les gains budgétaires sont annoncés autour de 9.5 milliards d'euros brut sur 2009-2011, et programmés de 15 milliards d'euros au total d'ici fin 2013. Même si les gains nets sont inférieurs – notamment en raison de la rétrocession des gains de la réforme aux agents – ils restent significatifs. Des économies de 8.1 milliards d'euros sont attendus sur le fonctionnement (y compris masse salariale), ce qui représente environ 0.4 % du PIB, et est aligné avec les estimations des économies sur les dépenses de fonctionnement prévues en 2010 dans les plans de consolidation budgétaire des pays de l'OCDE. Les montants des économies prévues sur les dépenses d'intervention de 6.9 milliards d'euros sont limités par rapport aux montants des dépenses de transferts dans l'économie, mais des mesures de plus grande ampleur ont été prises sur d'autres dépenses d'intervention de l'ensemble des administrations publiques en dehors du processus RGPP (i.e. retraites, maladie).

Elle se doit d'évoluer afin d'assurer la soutenabilité de l'effort d'optimisation et son élargissement à des réformes plus porteuses d'économies budgétaires

- Le choix de centrer les réformes sur l'optimisation du fonctionnement de l'État et de ses services s'est effectué en période de croissance économique favorable. Dans ce contexte, la réforme a été présentée comme une réforme devant apporter des économies importantes. Dans le contexte différent d'aujourd'hui où les difficultés budgétaires sont considérables, les réformes de la RGPP ne représenteront, fin 2013, que 11 % du déficit des administrations publiques de 2010 et 13 % de celui de l'État auquel elle s'applique (respectivement 23% et 22% du déficit de 2008, avant la crise économique). Il existe un décalage entre le sentiment d'effort accompli par les agents et la quantité de réformes d'un côté, et les économies budgétaires effectuées de l'autre, qui, si elles participent directement à l'effort de consolidation budgétaire, ne sont parfois pas considérées comme déterminantes pour le redressement des finances publiques aujourd'hui.
- Ce décalage s'explique non seulement par l'évolution de la situation macroéconomique, mais aussi par un manque de communication avec les agents, et une confusion dans le « sens » des réformes perçu par les agents. Elles ont en effet été essentiellement perçues comme visant des objectifs d'économies budgétaires et de réductions de la taille de la fonction publique. D'autre part, la difficulté de la mise en œuvre des réformes par les agents a été d'autant plus importante qu'ils ont été peu consultés sur les décisions de réformes.
- Dans ce contexte, la pérennisation des efforts d'optimisation, et le passage à une culture d'optimisation continue est d'autant plus difficile à assurer.
- La situation macroéconomique impose d'élargir les réformes systématiques à l'ensemble des dépenses des administrations publiques potentiellement sources d'économies budgétaires importantes, c'est-à-dire aux missions de l'État, à la superposition administrative entre l'État et les très nombreuses collectivités territoriales, aux dépenses d'intervention (y compris celles des hôpitaux et des caisses de Sécurité sociale) et aux dépenses fiscales.

Recommandations

1. **S'assurer de la pérennité de l'optimisation continue de l'État** par :

- **Sa banalisation**, en instituant des coupes automatiques de productivité sur le fonctionnement, en renforçant le lien institutionnel entre les secrétaires généraux et les responsables de programme LOLF afin de mieux lier les mesures d'optimisation aux indicateurs de la LOLF, et en modulant les principes de cibles de baisse de dépenses (voir ci-dessus pour les effectifs).
- **Une meilleure communication**, en insistant sur le fait que l'optimisation est une démarche « normale », en s'éloignant de l'idée qu'elle provient systématiquement de réductions de personnel, en reconnaissant que les grandes économies budgétaires viennent d'autres dépenses mais que la démarche d'innovation et d'optimisation reste fondamentale pour assurer un meilleur service à un moindre coût.
- **Un meilleur engagement de l'ensemble des agents**, en commençant à déléguer par étapes le processus de modernisation aux ministères tout en instaurant un cadre de responsabilisation de gestion pour les directeurs d'administrations, en renforçant la position des secrétaires généraux, en continuant les démarches encourageant les initiatives des agents.

2. **Élargir la réforme systématique de l'État** pour faire face à la situation budgétaire actuelle :

- **Aux missions de l'État** : sans consensus sur la diminution des grandes missions de l'État, il est néanmoins possible d'entamer des réformes plus « micro » des missions de l'État afin d'éviter les doublons entre les administrations, et avec le secteur privé.
- **Aux dépenses d'intervention, notamment les transferts sociaux** : ils sont très élevés et demandent à être mis à plat pour pouvoir conduire des réformes cohérentes (les audits de la RGPP ont déjà avancé l'analyse en ce sens). De façon parallèle, les dépenses fiscales, qui sont très importantes en France, demandent à être rationalisées.
- **À l'organisation de l'action publique au niveau local** : certains indicateurs montrent que la superposition administrative au niveau local, avec un grand nombre de collectivités territoriales, une grande présence de l'État au niveau local, et une superposition des missions, est source de coûts additionnels de fonctionnement importants, et demande à être réformée.

3. **Faire évoluer le processus de la RGPP**, en distinguant : *i)* les réformes sur les dépenses d'intervention, qui bénéficieraient du mode de décision RGPP, ne nécessitent pas une suivi de mise en œuvre similaire, mais gagneraient à utiliser pleinement les indicateurs de la LOLF ; et *ii)* l'optimisation continue, qui peut continuer à être gérée par le processus RGPP, tout en commençant à être peu à peu déléguée aux ministères. Cette délégation nécessitera un ciblage général des réformes, une mise en commun des expériences et un suivi très précis de la Direction du budget (DB) et de la DGME. Elle devra se faire sur le long terme par étape en fonction de la capacité des ministères à faire face à cette responsabilité.

4. **Créer les conditions de la mise en œuvre d'équivalents RGPP au niveau des collectivités territoriales**, en mutualisant de façon générale l'expérience de la RGPP, en mettant à disposition des collectivités territoriales une partie des fonctions supports réformées, et en accroissant la pression sur les dépenses de fonctionnement, peut être aussi à travers des coupes automatiques de productivité (à travers, par exemple, la dotation générale de fonctionnement).

Conclusion

La Révision générale des politiques publiques (RGPP) constitue une avancée importante dans la modernisation de l'État en France. Elle a permis d'enclencher la recherche systématique d'une meilleure efficacité de l'administration et de favoriser une culture de l'innovation pour améliorer les services rendus aux citoyens, tout en mettant une pression sur les coûts.

Ce rapport souligne toutefois que si beaucoup a été fait, la France fait face aujourd'hui à deux enjeux essentiels dans sa réforme de l'État:

- Il est important de construire sur les efforts de la RGPP pour pérenniser et garantir l'appropriation par les fonctionnaires d'une culture de l'innovation et de la recherche d'une plus grande efficacité de l'administration. Pour cela, il sera nécessaire de faire évoluer les processus d'implication des agents et des ministères. Une réflexion doit être menée sur la présentation des grands principes menant aux choix dans les réductions des coûts. Ceci permettra à la RGPP d'être mieux internalisée par les différents acteurs comme une démarche permanente.
- Afin de faire face aux enjeux budgétaires actuels, la réforme systématique de l'État doit s'ouvrir à des réformes sur les dépenses plus porteuses d'économies budgétaires telles que les dépenses d'intervention, la redéfinition des missions de l'État, et l'organisation de l'action publique au niveau local (en entamant une réflexion simultanée sur la déconcentration et la décentralisation).

La RGPP est à tous égards une démarche intéressante pour les autres pays de l'OCDE et les pays partenaires de l'OCDE qui cherchent à lancer ou à développer leurs réformes de l'État. Ces réformes sont fondamentales pour la promotion de la compétitivité économique et de l'équité. Sa gouvernance, avec un processus décisionnel et de suivi au plus haut niveau de l'État, pourrait inspirer d'autres pays dans lesquels ces réformes sont particulièrement difficiles à mettre en œuvre.

Chapitre 1

Le contexte général de la réforme de l'État en France

Ce chapitre replace la RGPP dans le contexte économique et de gouvernance publique de la France. Dans une première partie, il insiste sur la nécessité de la réforme de l'État au vu de la dégradation de la situation économique en France et de certains enjeux sociaux présents et à venir. La deuxième partie du chapitre compare de façon globale la structure des dépenses des administrations publiques en France par rapport aux autres pays de l'OCDE. Enfin, la troisième partie examine l'histoire des réformes de l'État en France par rapport à celle d'autres pays avancés de l'OCDE.

Introduction

La France est un pays du G8 dont les résultats sur la plupart des indicateurs sociaux sont relativement bons et qui se caractérise par une administration jouant un rôle important dans l'économie et la société. Malgré son succès relatif, le pays est actuellement confronté à plusieurs défis qui nécessitent des changements afin d'assurer une meilleure croissance économique et des résultats plus soutenables dans les secteurs sociaux. Au cours des deux dernières décennies, la France a connu une croissance économique lente, accompagnée de niveaux d'endettement public qui ont lentement mais continuellement progressé. La crise économique actuelle a rendu ces enjeux encore plus saillants en engendrant des niveaux de déficits et de dette publics qui demandent aujourd'hui des mesures immédiates.

Ce chapitre vise à situer la Révision générale des politiques publiques (RGPP) dans le contexte historique des réformes des administrations publiques en France et à l'analyser au regard des grandes forces et faiblesses du « modèle » français d'intervention des administrations publiques dans l'économie et la société françaises.

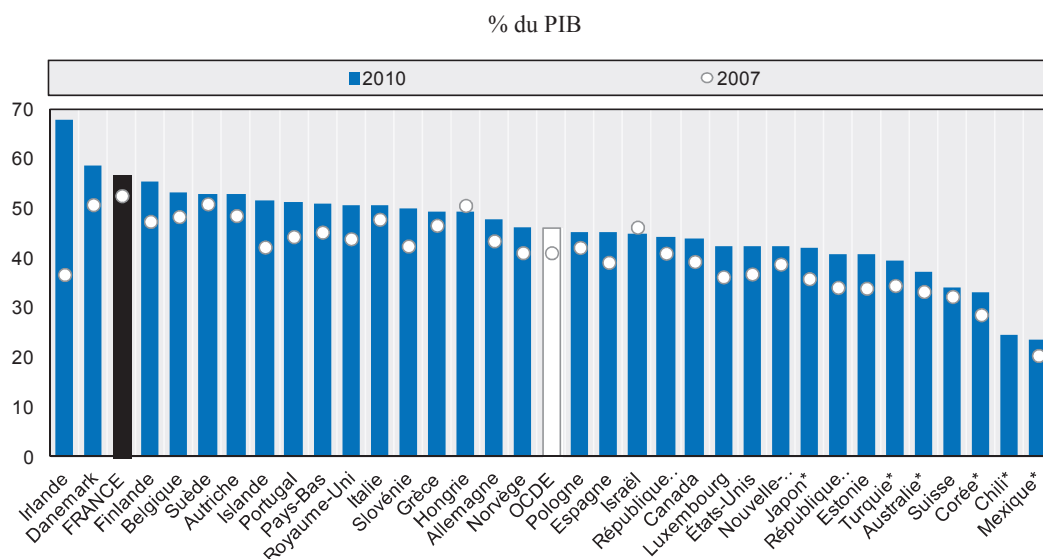
Plus précisément, ce chapitre examinera pourquoi la réforme des administrations publiques était nécessaire au vu des indicateurs économiques et sociaux en France. Il évaluera ensuite, globalement, à travers un examen des grands indicateurs de gouvernance et d'administration publiques, ainsi qu'à travers un historique des réformes des administrations publiques, les marges de manœuvre globales qui existaient pour améliorer l'efficacité et l'efficience des administrations publiques. Il conclura sur la place de la RGPP dans ce contexte général.

1.1. La nécessité de la réforme des administrations publiques en France

Un rôle des dépenses publiques dans la croissance et la promotion du bien-être particulièrement important

La France a un secteur public, mesuré en termes de dépenses de l'ensemble des administrations publiques en comptabilité nationale (y compris les collectivités territoriales et la Sécurité sociale), qui représente 56.6 % du PIB en 2010, et place la France en troisième position après le l'Irlande et le Danemark¹. Ceci signifie que la part du revenu national dépensée par la collectivité est très importante. Comme pour quasiment tous les pays de l'OCDE, elle est en hausse par rapport à un taux d'environ 53 % du PIB avant la crise économique (voir Graphique 1.1).

En termes de dépenses publiques par habitant, la France n'arrive qu'en 11^{ème} position (7^{ème} avant la crise en 2007), car le revenu par tête (ou PIB/tête) n'était qu'au 17^{ème} rang de l'OCDE en 2010. Plusieurs pays consacrent davantage de ressources aux dépenses publiques par habitant², mais ces dépenses représentent une proportion plus faible de leur PIB. Le secteur public apparaît donc, par rapport aux autres pays, y compris ceux dans lesquels la dépense publique dans le PIB est équivalente à celle de la France, plus important. Cela renforce la nécessité d'améliorer l'efficacité de sa dépense publique.

Graphique 1.1. **Dépenses des administrations publiques, 2007 et 2010**

Notes : * Données de 2009 au lieu de 2010. Aucune donnée n'était disponible pour 2007 sur le Chili. Informations sur les données concernant l'Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>. L'augmentation en Irlande est due en partie au plan de sauvetage des banques.

Source : OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris ; *Comptes nationaux* de l'OCDE.

Ce constat montre l'importance considérable de la dépense publique – et de son corollaire les prélèvements obligatoires – dans la promotion d'une croissance économique durable et d'un meilleur niveau de bien être en France aujourd'hui.

Des indicateurs économiques dégradés sur le long terme en dépit d'indicateurs sociaux plus stables (santé, inégalités, pauvreté) mais montrant des signes de faiblesse (éducation)

Des indicateurs économiques de long terme dégradés avec une accélération récente des difficultés macroéconomiques

Depuis 1990, et ce, jusqu'à la crise économique de 2008, la croissance économique réalisée de la France était relativement basse en comparaison avec d'autres grandes économies ou d'autres économies de la zone euro (voir tableau 1.1). Cela reflète une réduction continue du taux de croissance potentielle accompagnée d'une dégradation des parts de marché à l'export et des sorties nettes d'investissements directs étrangers depuis la fin des années 1990. En ce qui concerne la crise économique actuelle, la France se situe dans une position intermédiaire, en raison de stabilisateurs solides et d'un compte des ménages relativement sain. Quant au déficit et à la dette publics, ils ont été creusés depuis la crise économique, avec la relance budgétaire, une baisse des revenus et une augmentation des dépenses de transferts sociaux. Mais il existe un déficit plus structurel, et il faut remonter à 1974 pour trouver un budget des administrations publiques excédentaire. Le ratio dette publique/PIB a quadruplé depuis cette date pour atteindre 82.4 % du PIB de la France en 2010 au sens de Maastricht (et 95.2% au sens du système

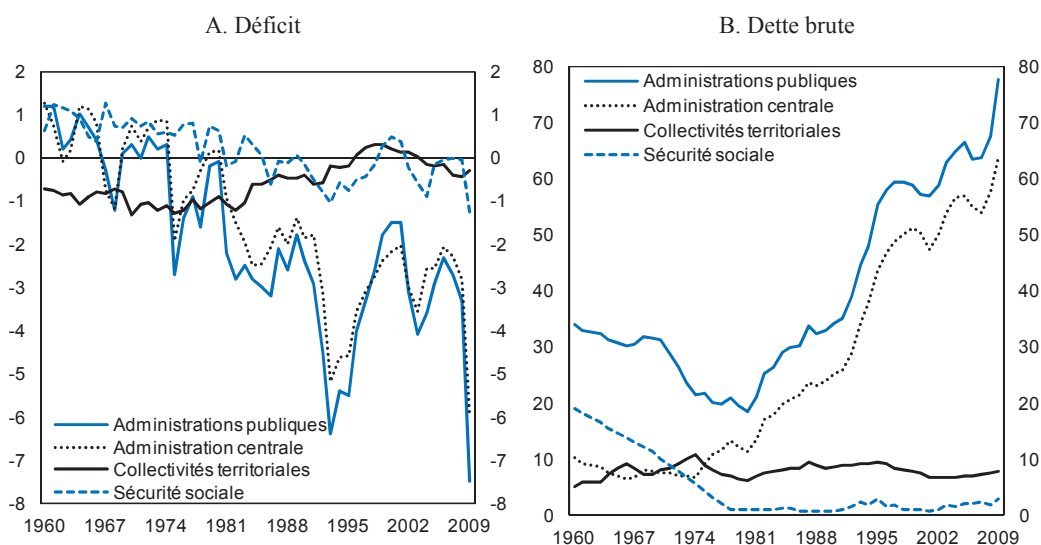
des comptes nationaux³), mais il était déjà supérieur à 60 % du PIB en 2006 avant la crise économique (voir graphique 1.2.).

Tableau 1.1. **Croissance annuelle du PIB entre 1990 et 2007 dans quelques pays de l'OCDE et de la zone euro**

Pays	Moyenne annuelle de la croissance économique 1990-2007
Norvège	3.1
États-Unis	2.9
Pays-Bas	2.8
Canada	2.6
Royaume-Uni	2.5
Finlande	2.5
Suède	2.4
Zone euro (tous pays)	2.3
Danemark	2.2
France	2.0
Allemagne	2.0
Italie	1.4

Source: Comptes nationaux de l'OCDE.

Graphique 1.2. **Déficit et dette brute des administrations publiques par secteur (en % du PIB)**



Note : La dette brute pour les années 1958-1969 est calculée sur la base des déficits des administrations publiques ; la dette brute de l'administration centrale, des collectivités territoriales et de la Sécurité sociale est calculée sur la base des déficits pour 1958-1977.

Source : INSEE ; OCDE (2011d) et OCDE (2010), « Perspectives économiques de l'OCDE : No. 88 », *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections (base de données)*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00533-fr>.

La plus grande partie du déficit public actuel se situe au niveau de l'État. Celui-ci supporte en effet le coût d'un grand nombre de politiques sociales, y compris celles qui sont distribuées et mises en œuvre au niveau des collectivités territoriales.

La Sécurité sociale connaît également des difficultés financières croissantes avec un déficit qui a atteint en 2010 22.8 milliards d'euros.

Tableau 1.2. **Capacité ou besoin de financement des différentes entités des administrations publiques (milliards d'euros)**

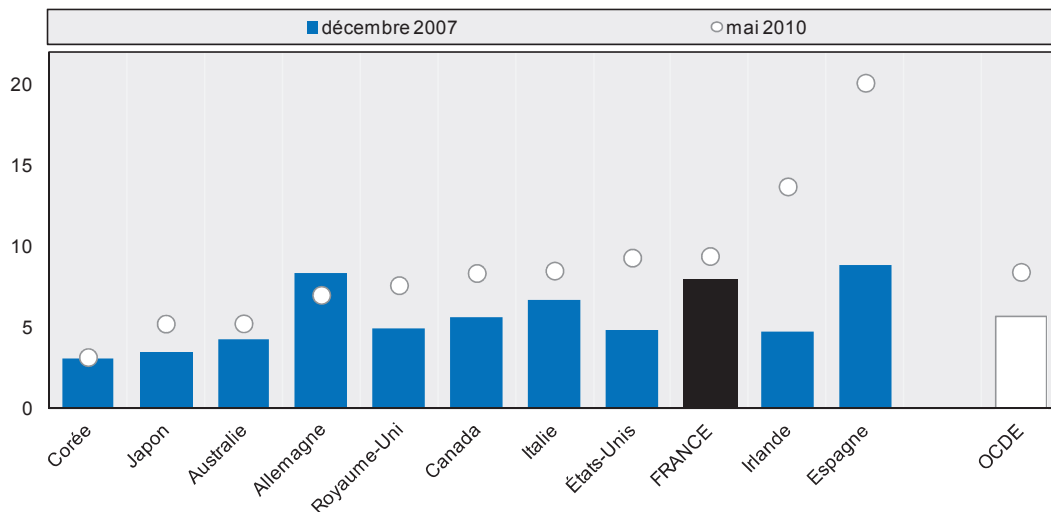
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
État	-51.5	-48.4	-39.9	-63.6	-117.1	-121.5
Odac ¹	3.3	6.7	-8.9	-5.1	-4.6	9.1
Administrations publiques locales	-3.0	-3.5	-7.7	-9.4	-6.2	-1.7
Administrations de sécurité sociale	0.3	2.4	4.6	13.5	-15.2	-22.8
Total des administrations publiques	-51.0	-42.7	-51.9	-64.6	-143.1	-136.9
Déficit public notifié ²	-50.2	-41.9	-51.6	-64.3	-142.5	-136.5

Notes : 1. Organismes divers d'administration centrale. 2. Au sens du traité de Maastricht.

Source : INSEE (2011), « Comptes nationaux », *Tableaux de l'économie française*, INSEE, Paris, www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATTEF08338.

À ces indicateurs s'ajoute un chômage structurel élevé en comparaison avec celui des pays de l'OCDE les plus avancés. Le taux de chômage actuel approchait les 10 % de la main d'œuvre en 2010, tandis qu'il en représentait 8 % en 2007 (voir graphique 1.3.).

Graphique 1.3. **Le chômage (en % de la population active)**



Source : OCDE (2010), « Perspectives de l'emploi 2010 : la situation de la France », *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/14/26/45603775.pdf.

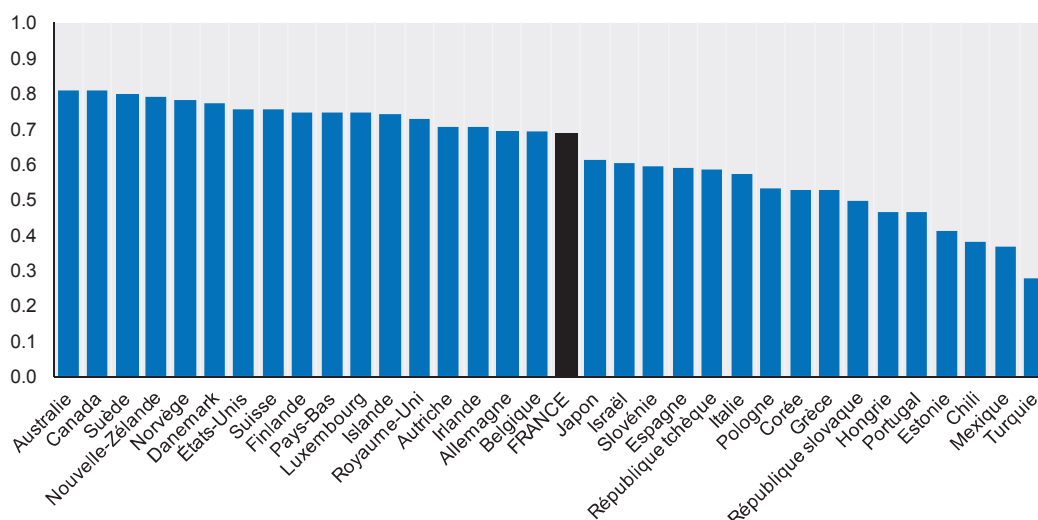
Enfin, comme de nombreux pays de l'OCDE, à plus long terme, le vieillissement de la société engendrera des surcoûts d'environ 2 points de pourcentage du PIB en termes de dépenses publiques d'ici 2060 selon la Commission européenne (2009) (avant la réforme des retraites de 2010⁴). Si ce chiffre est moins important que dans de nombreux pays européens, il impose néanmoins la nécessité de trouver des ressources ou de faire des ajustements dans les politiques publiques.

De bons résultats en matière sociale en dépit de certaines difficultés potentiellement croissantes à plus long terme

Les politiques publiques ne sont bien entendu pas les seuls facteurs responsables des performances sociales d'un pays par rapport aux autres.

Sur les indicateurs de bien-être développés par l'OCDE actuellement, la France se situe pour l'indicateur global en 18^{ème} position des pays de l'OCDE (voir graphique 1.4). Plus particulièrement, la France se situe dans la première moitié des pays de l'OCDE, en ce qui concerne la santé, le logement, les revenus et l'appartenance à la communauté, et plutôt bas pour l'emploi, le système éducatif et la gouvernance⁵.

Graphique 1.4. **Classement des pays de l'OCDE dans l'indice « Vivre Mieux » de l'OCDE**



Note : L'indice « Vivre Mieux » de l'OCDE permet aux citoyens de comparer le bien-être au sein des 34 pays de l'OCDE sur la base de 11 critères dont l'importance est modulable : logement, revenu, travail, communauté, éducation, environnement, gouvernance, santé, satisfaction à l'égard de l'existence, sécurité, équilibre entre vie professionnelle et vie familiale. Cet indice a été calculé en donnant un poids égal aux différents domaines du vivre mieux. En changeant le poids de certains domaines dans l'indicateur général, on obtient des résultats qui peuvent être un peu différents. Informations sur les données concernant l'Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

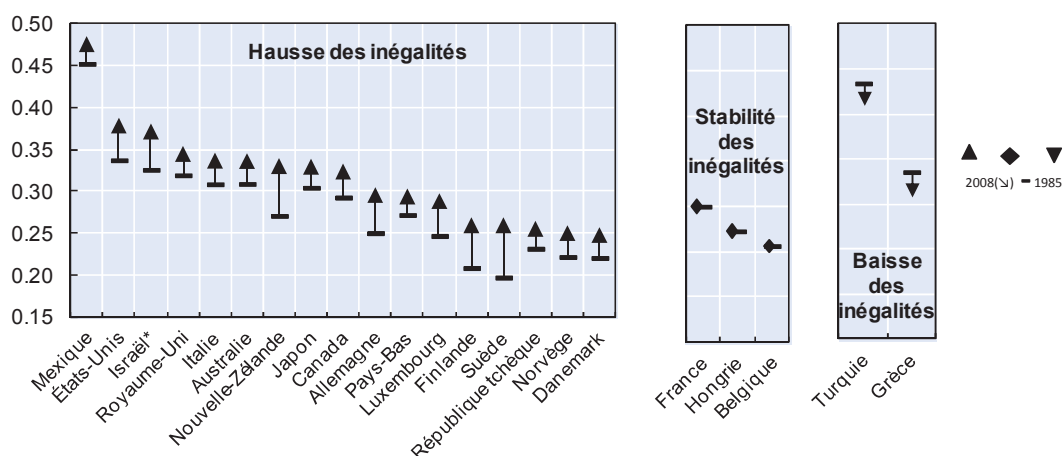
Source : OCDE (2011), www.oecdbetterlifeindex.org.

Un examen sectoriel plus fin des domaines sociaux à la source des plus grandes dépenses publiques montre un système de santé plutôt équilibré et équitable aux résultats relativement satisfaisants. Toutefois, le niveau de dépenses est élevé, aux premiers rangs en Europe, alors même que les tendances démographiques et de dépenses maladie, comme partout ailleurs dans l'OCDE, posent un défi croissant aux finances publiques⁶. Un rapport de l'OCDE de 2010 montre les bons résultats du système français, et met l'accent sur les possibilités de diminution de ses coûts administratifs (OCDE, 2010c).

En termes d'inégalités socio-économiques, l'évolution des résultats de long terme est plutôt satisfaisante par rapport à beaucoup d'autres pays de l'OCDE. La France est l'un des quelques pays où les inégalités de revenus au sein de la population en âge actif sont restées stables depuis le milieu des années 1980, après une baisse dans les années 1990 et une lente hausse au cours de la dernière décennie (voir graphique 1.5.). La redistribution par les prestations sociales et la fiscalité réduit les inégalités par un peu plus de 30 %, ce qui est bien supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE laquelle atteint 25 % (OCDE, 2011f).

Graphique 1.5. Les évolutions dans les inégalités de revenus dans certains pays de l'OCDE

Coefficients Gini d'inégalités de revenus entre le milieu des années 1980 et la fin des années 2000



Note : 1. Le terme « stabilité des inégalités » est utilisé pour un changement de moins de deux points de pourcentage. 2. Informations sur les données sur Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté ; OCDE (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/888932535185>.

C'est au niveau du système d'éducation, qui absorbe environ 11 % des dépenses des administrations publiques, et 19 % des dépenses de l'État en 2009⁷, que le système français semble inégalement performant. Les scores de PISA de la performance des élèves de 15 ans placent la France dans la moyenne des pays de l'OCDE, mais avec un poids des inégalités sociales dans les différences entre les performances des élèves en compréhension de l'écrit particulièrement élevé au sein des pays de l'OCDE. Ces résultats sont atteints avec une dépense par élève de l'enseignement primaire inférieure de 14 % à la moyenne des pays de l'OCDE et supérieure de 12 % à la moyenne des pays de l'OCDE par élève de l'éducation secondaire⁸. Une baisse récente des dépenses liées à l'éducation dans le PIB peut aussi être constatée (OCDE, 2011h). Selon PISA, 19,6 % des jeunes de 15 ans en France ont de très grandes difficultés en compréhension de l'écrit, soit 157 000 jeunes dans une génération, tandis que 140 000 jeunes par an sortent du système éducatif français sans diplôme⁹.

1.2. Des marges de manœuvre dans le « modèle » de dépenses et de recettes des administrations publiques en France

L'importance des dépenses publiques dans l'économie et les faiblesses structurelles économiques, amplifiées aujourd'hui par la crise économique, demandent de s'intéresser de très près à l'efficacité de la dépense publique et aux marges de manœuvre qui existent pour soutenir le système social français. Dégager des marges de manœuvre pour réduire la dépense publique est l'un des pans fondamentaux d'une réforme majeure des administrations publiques aujourd'hui. Cette section permettra de déterminer comment les réformes mises en œuvre dans le processus de la RGPP sont cohérentes avec cette analyse globale des marges de manœuvre existantes.

Une structure de dépenses orientée vers les dépenses de transferts, notamment les transferts sociaux

Les dépenses publiques se répartissent en plusieurs catégories (qui ne sont pas forcément exclusives les unes des autres) : les dépenses pour la production de biens et de services, les dépenses de transferts (principalement les transferts sociaux, comme les retraites, les allocations chômage mais aussi les transferts économiques), les dépenses d'investissement et le service de la dette. En comparaison avec d'autres pays ayant une vaste administration publique, la France a tendance à dépenser moins sur la production de biens et de services, mais davantage sur les transferts sociaux monétaires¹⁰.

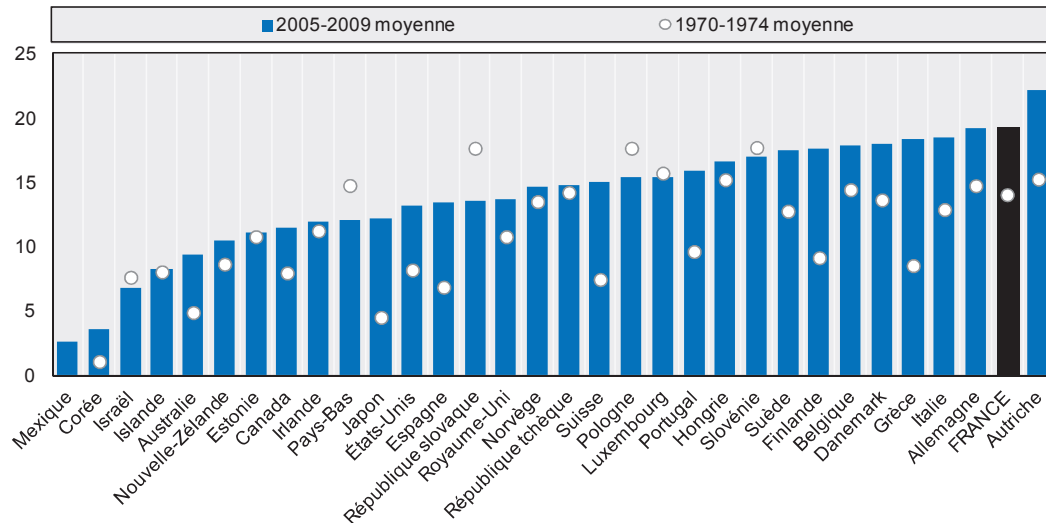
Les prestations sociales représentent un pourcentage très élevé du PIB français

Les prestations sociales représentent une grande partie de la totalité des transferts et consomment près de 20 % du PIB, ce qui place la France au 2^{ème} rang des pays de l'OCDE après l'Autriche et devant l'Allemagne (OCDE, 2011c et graphique 1.6.).

Les dépenses en prestations sociales, telles les allocations chômage ou familiales, sont particulièrement élevées en France. Elles représentent un tiers du revenu des ménages français contre une moyenne de 22 % dans les pays de l'OCDE. Toutefois, alors que de nombreux pays ciblent leurs transferts sociaux sur les segments les plus pauvres de leur population, la France offre relativement plus de ses prestations sociales à l'ensemble de ses couches sociales.

Graphique 1.6. Dépenses en prestations sociales

% du PIB



Note : Les prestations sociales comprennent les prestations de Sécurité sociale versées par les administrations publiques et les subventions gouvernementales. Informations sur les données sur Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : OCDE (2011), « Réduire la dette française : les options de l'assainissement budgétaire », dans *Études économiques de l'OCDE : France 2011*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2011-5-fr.

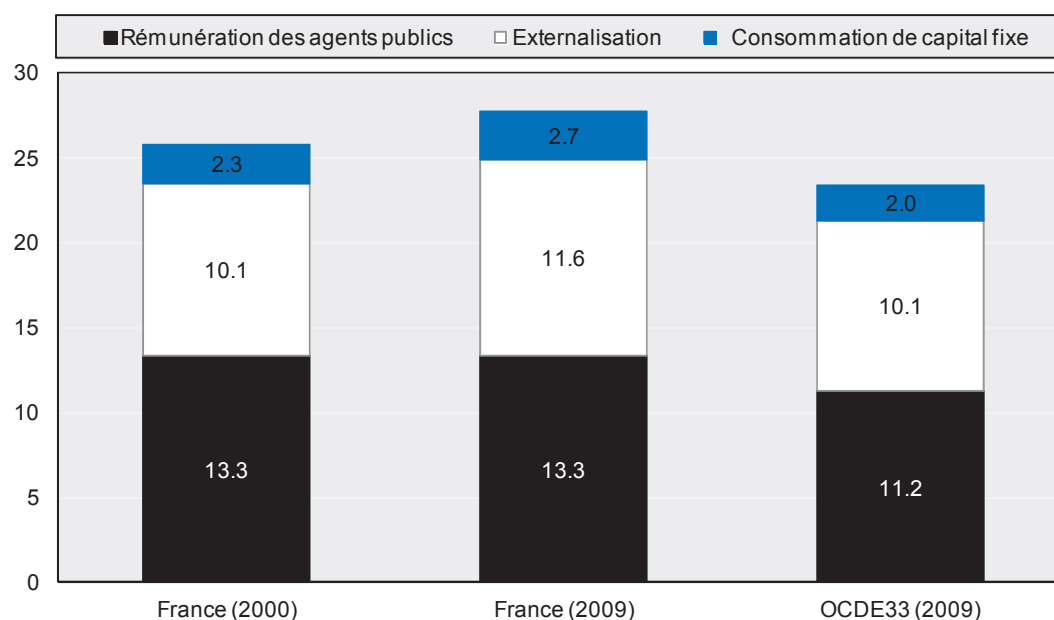
Le coût de production des services publics se situe dans la fourchette moyenne voire élevée

Outre des niveaux élevés de dépenses consacrées aux transferts sociaux, la France consacrait aussi 27.6 %¹¹ de son PIB (2009) à la production de « services publics », définis comme étant des biens et services financés par l'État mais pouvant être produits soit par l'État lui-même (agents publics) soit par des entreprises (entreprises publiques, associations, mais surtout entreprises privées) (voir graphique 1.7.). Il s'agit du 6^{ème} pourcentage le plus élevé des pays de l'OCDE, après les pays nordiques (la Norvège exceptée) et les Pays-Bas. Par habitant, en chiffres absolus et en comparaison avec les autres pays, la France dépense relativement moins et se classait à la 11^{ème} position (2010)¹².

Environ la moitié de ces coûts de production des biens et services (13.3 % du PIB) est dérivée de la rémunération des agents publics. Ce pourcentage est inférieur à celui du Danemark, de la Finlande, de la Grèce, de l'Islande, de la Norvège, et de la Suède, et légèrement supérieur à celui de la Belgique, du Canada, de l'Estonie, du Portugal ou de la Slovaquie.

Graphique 1.7. **Coûts de production : coûts des biens et des services financés par les administrations publiques, 2000 et 2009**

% du PIB



Source : OCDE (2011), « Note par pays : France », *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris.

Le coût des biens et des services produits par les entreprises (y compris les entreprises publiques) et les associations et financés par les administrations publiques – soit pour la consommation de l'administration publique soit pour la consommation des citoyens – représentait environ 10 % du PIB avant la crise économique de 2008 et a augmenté légèrement depuis pour atteindre environ 11,6 % du PIB en 2009. Ce pourcentage place la France dans la catégorie des pays dont l'utilisation publique de l'externalisation en pourcentage du PIB est moyenne voire élevée. Proportionnellement, toutefois, l'externalisation semble être davantage utilisée pour la production de biens et de services pour les citoyens que pour une utilisation par l'administration elle-même. Quand on l'ajoute à un coût de rémunération des agents publics de niveau plutôt élevé, cela indique que les dépenses consommées par l'administration publique elle-même¹³ sont relativement faibles en comparaison avec d'autres pays ayant une administration de taille similaire¹⁴ (voir Annexe B tableau B.2.).

Une certaine marge de manœuvre à la baisse dans les dépenses

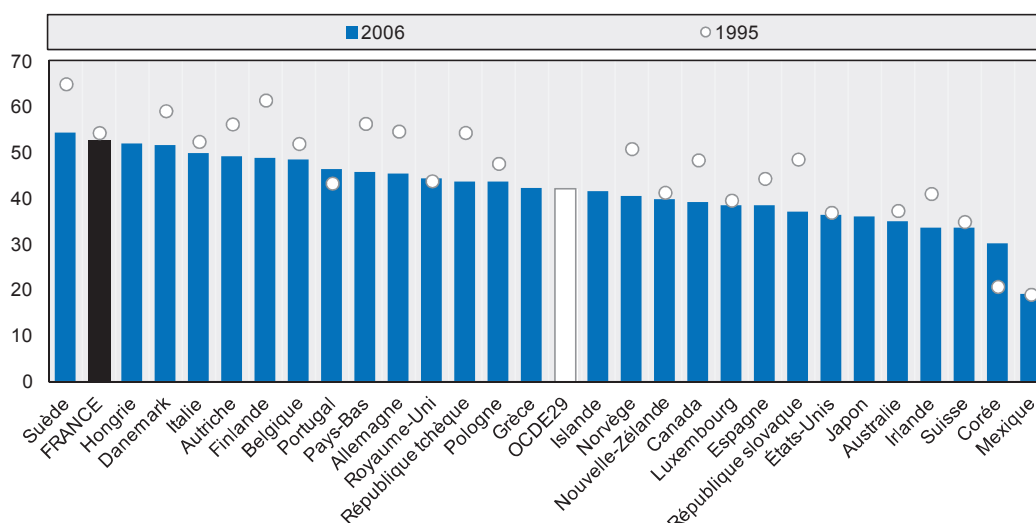
Il existe plusieurs façons d'évaluer globalement les marges de manœuvre en matière dépenses publiques dans les comparaisons internationales. Tout d'abord, en regardant la tendance à la hausse constante des dépenses publiques sur le long terme, qui peut dans certains cas signifier un manque de contrainte sur la dépense publique. Ensuite, la comparaison entre les grandes sources de dépenses et les résultats des politiques publiques par secteur permet d'orienter la recherche de baisse des dépenses en fonction des différents secteurs.

Une dépense publique qui augmente constamment avec la croissance

Le premier indice de l'existence de marges de manœuvre dans les dépenses se situe dans l'augmentation historique continue des dépenses publiques, même lorsque la croissance économique est solide, d'où une stabilisation à un niveau élevé dans le PIB. Dans le même temps cette part a beaucoup baissé dans de nombreux pays de l'OCDE (voir graphique 1.8). Dans des pays comme l'Allemagne, la Suède et, dans une moindre mesure, le Royaume-Uni (voir annexe C), les dépenses publiques augmentent parfois beaucoup plus lentement et même parfois diminuent en temps de croissance économique. Le budget suit alors une tendance plus contracyclique, notamment en période de croissance forte.

Graphique 1.8. **L'évolution des dépenses publiques en pourcentage de la richesse nationale**

Dépenses publiques générales, 1995 et 2006, % du PIB



Note : Les données de 1995 manquent pour la Grèce, la Hongrie, l'Islande et le Japon. Données manquantes pour la Nouvelle-Zélande et la Turquie : données 2005, et pour le Mexique : données 2004.

Source : OCDE (2009), *Panorama des administrations publiques 2009*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264061675-fr> ; *Comptes nationaux de l'OCDE*.

Des possibilités d'ajustements dans les dépenses de transferts, de personnel et d'externalisation

Comparées aux pays à forte dépense publique, celles-ci sont plus concentrées en France sur les transferts sociaux. Les résultats en termes d'inégalité sociale et de pauvreté sont bons de façon générale, mais pas toujours aussi bons que dans les autres pays à forte dépense publique. D'autre part, l'examen de l'impact du système fiscal et de dépenses publiques sur l'inégalité des revenus montre qu'il est certes important en France mais moindre que dans quelques autres pays, y compris dans certains ayant des niveaux inférieurs de dépenses publiques et de transferts sociaux (voir Annexe D graphique D.1.). Les marges de manœuvre dans les dépenses de transferts peuvent être donc proportionnellement plus importantes en France, notamment dans leurs critères d'attribution.

Plusieurs données indiquent aussi que des marges de manœuvre existent dans les dépenses de personnel. Notamment, les dépenses de personnel de l'ensemble des administrations publiques ont augmenté constamment avec la croissance économique (alors que ces dépenses sont celles qui souvent diminuent en pourcentage du PIB avec la croissance économique) ; le nombre d'agents de l'État a continué à augmenter globalement en dépit de transferts de compétences aux collectivités territoriales jusqu'en 2003 et n'a commencé à diminuer qu'en 2006 ; et le nombre d'agents au niveau des communes et structures intercommunales ont connu une augmentation sans mesure avec les compétences qui leur ont été transférées (+470 000 employés entre 1996 et 2008) (voir chapitre 5).

Enfin, les coûts associés à la production de biens et services publics par le secteur marchand (entreprises privées en grande majorité) se situent dans la moyenne des pays de l'OCDE (en pourcentage du PIB). Toutefois, ils ont augmenté récemment depuis la crise économique essentiellement pour les biens et services produits par les secteurs sociaux. Là encore, des marges existent probablement.

En revanche, la part des services fournis par le secteur privé et consommés par l'administration (ordinateurs, consultants, équipements de bureaux, etc.) dans le PIB sont dans la fourchette basse des pays de l'OCDE (voir graphique B.1). Il n'est pas évident que les marges de manœuvre sur ces dépenses de fonctionnement soient importantes par rapport aux autres pays de l'OCDE, mais elles doivent être néanmoins recherchées. Elles sont en effet relativement plus faciles à mettre en œuvre car elles ne diminuent pas la qualité ou la quantité de services fournis.

Des recettes et un taux de prélèvements obligatoires élevés mais avec des marges pour une meilleure efficience des dépenses fiscales

Afin de faire face au déficit budgétaire, force est de constater qu'aujourd'hui les marges de manœuvre à la hausse du taux général de prélèvements obligatoires sont limitées en raison de leur niveau déjà élevé en France, qui se situait à 42.5 % du PIB en 2010¹⁵.

Cette étude ne porte pas sur la structure de la fiscalité en tant que telle, mais d'un point de vue de gouvernance, la France semble avoir des marges de manœuvre tout à fait importantes dans la réduction des dépenses fiscales, qui représentent environ 5 % et 10 % du PIB aujourd'hui (en fonction de la définition qu'on leur accorde¹⁶). Ces dépenses sont à la fois plus nombreuses et plus éparpillées que dans les autres pays de l'OCDE, et le rapport du Comité d'évaluation des niches fiscales de juin 2011 souligne leur grande variabilité en termes d'efficience.

1.3. Des réformes possibles de la machine gouvernementale pour améliorer l'efficacité et l'efficience des administrations publiques

En sus de marges de manœuvre dans la taille et l'allocation des dépenses publiques ainsi que dans la fiscalité, les réformes de gouvernance sont en mesure d'améliorer l'efficacité et l'efficience des administrations publiques dans l'ensemble de leurs fonctions, mais notamment dans la production de biens et services. De nombreuses réformes mises en œuvre dans les administrations publiques des pays de l'OCDE depuis 30 ans ont amélioré l'efficacité et l'efficience des administrations. Certaines ont été appliquées en France, d'autres non. L'examen comparatif et historique de ces réformes permettra de déterminer les marges de manœuvre dont disposait l'administration pour déployer une réforme de l'ampleur de la RGPP.

L'histoire montre que les administrations publiques en France peuvent se réformer

De grandes réformes de structures ont été menées au fil du temps

L'historique des réformes (voir annexe E) montre que les efforts de réformes des administrations publiques en France ont été importants et relativement constants. Des changements majeurs sont ainsi intervenus dans les structures des administrations publiques et leur place dans l'économie. Jusque dans les années 2000, des réformes importantes ont amené la France à une position moyenne parmi les pays les plus avancés de l'OCDE en termes de décentralisation, de libéralisation des marchés et de déréglementation, et enfin, en termes de privatisation.

La dernière grande vague de réformes avant la RGPP concerne d'abord la réforme de la procédure budgétaire, la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF), en vue d'une plus grande orientation vers la performance et la modernisation des services. Les années 2000 ont aussi vu un rattrapage de la modernisation grâce à de grands efforts en matière d'administration électronique, et le début d'une systématisation des démarches qualité.

Un grand pas en avant avec la mise en place de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) au niveau de l'État

La budgétisation axée sur la performance, par l'intermédiaire de la réforme récente du processus d'élaboration budgétaire de 2001 (LOLF), est une nouvelle manière d'allouer des ressources de l'État à travers des missions puis des programmes. Une flexibilité budgétaire a été introduite pour la réallocation des ressources entre les dépenses récurrentes et les investissements. De plus, un nouveau système de reddition de compte à l'égard des résultats obtenus par l'administration publique a été mis en place. Cette nouvelle loi a transformé le fonctionnement de l'administration publique française, en permettant la création d'un début de culture managériale et d'une orientation systématique vers la performance. Toutefois, comme dans de nombreux pays de l'OCDE, le système n'est pas complètement satisfaisant, les objectifs restant trop nombreux et l'orientation vers la performance détournant parfois des impératifs de la gestion.

Encadré 1.1. La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

Elle a été votée en 2001, et sa mise en œuvre a été préparée entre 2002 et 2005. Elle est entrée pleinement en vigueur avec la préparation, la discussion et le vote du budget pour 2006. Depuis le 1^{er} janvier 2006, la LOLF est le nouveau cadre de gestion pour l'ensemble de l'État.

Le budget de l'État est maintenant présenté en grandes missions (32 missions en 2011) qui identifient les grandes politiques de l'État, en programmes (124 programmes en 2011) qui se déclinent en actions. Auparavant, les crédits étaient présentés par ministère et par nature de dépenses ce qui ne permettait pas d'avoir une lecture immédiate des moyens consacrés aux différentes politiques et des finalités poursuivies. Les missions peuvent être interministérielles. Les programmes qui sont le support de la gestion des crédits et de la performance relèvent chacun d'un ministère et ont à leur tête un responsable de programme. Chaque année, les ministres et les responsables de programme présentent leur stratégie et leurs objectifs dans un projet annuel de performances (PAP) dans les documents par mission annexés au projet de loi de finances. Le PAP indique en particulier les indicateurs de performance et les cibles de résultat.

Une fois le budget exécuté, les choix de gestion, les dépenses effectives, la gestion des ressources humaines ainsi que de la performance obtenue en fonction des moyens trouvent leur place dans un rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi de règlement.

La nouvelle comptabilité liée à la LOLF ne retrace plus seulement les dépenses et les recettes en « caisse », mais elle tient aussi compte du patrimoine de l'État, de ce qu'il possède (ses « actifs ») et de ce qu'il doit (son « passif »). L'État doit publier chaque année un bilan et un compte de résultats certifié par la Cour des comptes.

La nouvelle présentation du budget de l'État vise à :

- offrir une lisibilité accrue de l'action publique ;
- faire bénéficier les parlementaires de davantage d'informations et d'un pouvoir d'amendement plus étendu : alors que les parlementaires n'examinaient véritablement que les mesures nouvelles après avoir reconduit d'un seul vote près de 95 % des crédits, ils considèrent désormais et votent les moyens des missions et des programmes au premier euro. De plus, ils ont la possibilité de redéployer les crédits entre les programmes d'une mission. Enfin, la LOLF leur confère un pouvoir de contrôle et d'évaluation élargi pour apprécier la performance des administrations et de la dépense publique ;
- élargir les responsabilités des managers publics, avec une plus grande liberté dans la gestion des programmes, et une globalisation des crédits par programme (les dépenses de personnel font exception à la fongibilité des crédits) ;
- piloter par la performance, en rapprochant dans un même document des éléments financiers (justification au premier euro des crédits notamment) et de la mesure de la performance. Trois critères sont utilisés pour apprécier la performance des programmes : l'efficacité socio-économique, la qualité du service rendu, et l'efficacité de la gestion ;
- renforcer la reddition de comptes sur l'utilisation des moyens par rapport aux performances obtenues ;
- analyser le coût complet des politiques publiques grâce à la nouvelle comptabilité ;

Encadré 1.1. La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) (suite)

- encourager une gestion pluriannuelle (les ministères disposent, en plus de leurs crédits de paiements, d'autorisations d'engagement à portée pluriannuelle ; des reports de crédits peuvent être négociés pour éviter les consommations excessives de crédits en fin d'année ; une comptabilité des engagements facilite enfin une lecture pluriannuelle de la gestion des programmes) ;
- prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire voté par le Parlement, en mettant en réserve une part des crédits en début d'année.

Source : Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État (2011), « La genèse de la LOLF », www.performance-publique.budget.gouv.fr/la-performance-de-l'action-publique/lessentiel/la-genese-de-la-lolf.html, consulté en novembre 2011.

La récente systématisation de nouveaux modes de prestation de services

C'est au début des années 2000 que les administrations publiques ont commencé à systématiser les démarches qualité notamment par des initiatives telles que la mise en place du référentiel Marianne, qui définit 19 engagements portant sur l'accueil des usagers dans les services publics, ou la ligne téléphonique du service public « 3939 », ou le programme ADELE d'administration électronique. Avant la mise en œuvre de la RGPP, la France obtenait déjà des résultats relativement bons en comparaison avec d'autres pays de l'OCDE en matière de disponibilité des services d'administration électronique. Par exemple, en 2006, la France se situait au-dessus de la moyenne des pays européens de l'OCDE pour la fourniture d'accès en ligne aux 20 services publics clés les plus importants tels que définis par la commission européenne. Ce résultat s'explique par la mise en place de plusieurs sites internet, tels que www.service-public.fr lancé en 2000, qui offrent une gamme étendue de services en ligne. Malgré un nombre supérieur à la moyenne de services disponibles en ligne, leur adoption par les particuliers et les entreprises a été légèrement inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE à la fois en 2005 et en 2010 (voir chapitre 4).

Une recherche formalisée et systématisée de gains d'efficience et d'efficacité qui était limitée jusqu'à récemment

Si la France a engagé des réformes de gestion publique importantes au cours des trois dernières décennies comme décrites ci-dessus, en revanche, les réformes visant à systématiser l'amélioration du fonctionnement de l'administration pour un meilleur service au moindre coût sont restées limitées.

Des réformes d'optimisation compliquées par certains éléments de culture du service public et de gestion des ressources humaines

Le service public et la fonction publique, sont perçus comme un des éléments intégrateurs de la société, et en particulier au niveau de l'État. Il n'y a pas de consensus évident sur la nécessité de les rationaliser. La notion de performance, par exemple, n'est entrée que récemment dans le cœur du vocabulaire de l'administration. D'autre part, les tentatives de rationalisation sont souvent perçues comme des tentatives visant à diminuer la place des administrations publiques dans la société, suscitant opposition et mouvements sociaux. De plus, à mission inchangée, le discours sur « les moyens » de

l'administration est un discours empreint de connotations idéologiques partisans et peut vite s'avérer caricatural entre le « toujours plus de moyens » et le « toujours moins ».

D'autre part, il existe une culture « métiers » très forte au sein de la fonction publique, en partie liée à la gestion des ressources humaines par corps, et aux résidus du fonctionnement « directionnel » de l'État. L'identité des agents semble se situer au niveau de leur métier, encore incarné dans la structure organisationnelle du ministère ou de la direction et/ou du corps, plutôt qu'au niveau de l'administration dans son ensemble. Cette identité métier est un atout important pour l'administration française puisqu'elle permet une grande professionnalisation des agents ; d'ailleurs, les réformes professionnelles, autres que visant à la bonne gestion, ne semblent pas rencontrer d'obstacle majeur contrairement aux réformes visant à l'optimisation. Cependant, cette identité métier se couple à une organisation des ressources humaines par corps et en parallèle par ministère, ce qui contribue à sous diviser encore davantage cette culture métiers (voir chapitre 5).

En sus de cette fragmentation, la France conserve un système rigide de gestion des ressources humaines dans le secteur public. Le chapitre 5 décrit un système caractérisé par des grilles d'emplois complexes, divisées en très nombreux corps ayant très peu évolué jusqu'à récemment. Tout au long de sa carrière, l'agent appartient généralement à un ou deux de ces groupes ; cette situation détermine son emploi à vie généralement en fonction du concours qu'il ou elle a réussi pour entrer dans la fonction publique. Les conditions d'emploi sont déterminées au niveau central, bien qu'il y ait aujourd'hui un degré accru de délégation pour les conditions de rémunération. Ce modèle d'emploi est conforme aux valeurs que sont l'égalité de traitement dans la fonction publique et le mérite à l'entrée. En revanche, ce modèle offre peu de souplesse pour la gestion des effectifs, accroît les coûts, complique la mobilité et rend la gestion axée sur la performance plus difficile (voir chapitre 5).

L'existence de multiples sous-cultures, couplée à des rigidités institutionnelles de GRH rendent très difficiles les réformes organiques de fonctionnement impliquant fusions, mobilités des organisations et changements des métiers des organisations.

La France n'avait pas suivi le mouvement d'autres pays de l'OCDE dans la recherché formalisée et continue de gains d'efficience et d'efficacité

La recherche d'économies de coûts et de gains d'efficacité n'avait pas constitué une priorité claire des anciennes réformes des administrations publiques, contrairement à de nombreux pays membres avancés de l'OCDE. La plupart des grandes réformes d'administration publique en France ont été justifiées essentiellement par des raisons autres que l'optimisation des services ou la recherche de l'efficience, et la plupart n'ont pas créé de situations préoccupantes pour le personnel. De fait, les réformes difficiles à mettre en œuvre en France sont celles qui visent principalement à optimiser les services, soit par l'instauration d'outils managériaux, soit par des mesures d'économies de coûts systématiques, lesquelles impliquent la diminution du nombre d'agents publics, la réaffectation de personnel, la modification des structures hiérarchiques, et la fusion de différents groupes d'agents.

En cela, la France n'a pas suivi le mouvement de réformes mises en œuvre dans un certain nombre de pays de l'OCDE. Au fil des années, un grand nombre de pays de l'OCDE ont en effet essayé de réduire leurs dépenses publiques et la taille des administrations publiques, soit par des mesures d'efficience forcées soit par des coupes généralisées, avec des résultats de long terme assez inégaux, soit par des réformes similaires à ce qui est aujourd'hui appelé la « revue des programmes/dépenses » ou la

« revue des dépenses publiques ». Ces instruments examinent le fonctionnement de l'administration publique et les politiques publiques de manière assez systématique pour améliorer l'efficacité allocative et déterminer les meilleures formes d'organisation pour atteindre les objectifs des politiques publiques. D'autres types de mesures comme les coupes automatiques de productivité ont aussi été mises en œuvre pour réduire assez efficacement les dépenses (voir chapitre 2). Avant la RGPP, la France n'avait jamais procédé à des exercices de ce type d'une telle ampleur, même si des initiatives plus limitées ont existé (stratégies ministérielles de réforme, audits de modernisation).

Encadré 1.2. Revues de dépenses et stratégies au Canada

Après l'expérience de l'exercice d'examen des dépenses publiques des années 1990 (voir chapitre 2), en soutien au plan de relance économique du Canada, les Revues stratégiques lancées en 2007 constituent maintenant un examen cyclique et continu de l'ensemble des dépenses des services de l'administration fédérale, destiné à garantir l'optimisation de l'utilisation des ressources et les meilleurs résultats tangibles. Quatre ans plus tard, ces revues ont prouvé leur efficacité pour aider à contrôler la croissance des dépenses et elles ont contribué à améliorer l'excellence en matière de gestion et la crédibilité budgétaire. S'appuyant sur les leçons clés des Revues stratégiques et compte tenu du climat économique actuel, le Canada a mis en œuvre un exercice unique du type des revues stratégiques visant à identifier CAD 4 milliards d'économies d'ici 2014-2015.

Source : Données du Secrétariat du Conseil du Trésor, Canada (2011).

Les réformes visant à instaurer une culture managériale sont aussi restées limitées

Les réformes qui ont accru la culture managériale dans d'autres pays de l'OCDE (voir annexe F) en renforçant la marge de manœuvre des managers en termes de gestion, en améliorant la reddition des comptes, en fixant des normes de reddition de comptes pour l'ensemble de l'administration publique, et en impliquant les usagers et citoyens dans la gestion publique, ne se sont produites en France qu'après l'adoption de la LOLF, et seulement partiellement. Il est encore trop tôt pour évaluer complètement la portée de ces changements. Il reste en outre des points de rigidité dans l'administration susceptibles de rendre la poursuite des réformes en France plus difficile qu'ailleurs, comme la gestion des ressources humaines (voir chapitre 5).

Sans pour autant reproduire les excès des réformes conduites dans certains pays de l'OCDE qui ont eu des effets parfois délétères sur le fonctionnement des administrations, il existait tout de même une marge pour instaurer une culture managériale en France. Cette dynamique, ébauchée avec la LOLF, devait se poursuivre par des réformes de gestion des ressources humaines, de responsabilisation managériale, d'amélioration de la transparence de la gestion et de ses résultats.

Au vu de l'histoire de la réforme de l'État, et de la faible place prise par les réformes visant principalement à la recherche d'augmentation de la productivité, tout indique que la France, avant la RGPP, avait beaucoup à gagner d'une réforme de l'État qui s'axerait sur l'optimisation et la mise en place d'une culture plus managériale.

Des sources d'inefficacité de l'action publique au niveau local

Une structure des collectivités territoriales fragmentée¹⁷

Le paysage administratif actuel des collectivités territoriales – avec ses nombreuses municipalités (plus de 36 000), ses départements (101) et ses régions – présente des superpositions d'acteurs présents à différents niveaux de l'administration locale. Si des chevauchements se retrouvent dans l'ensemble des pays de l'OCDE, la fragmentation des collectivités territoriales en France rend la situation plus complexe et, selon toutes probabilités, plus inefficace (voir annexe G pour un résumé de l'histoire de la décentralisation en France et annexe H pour les responsabilités des différentes collectivités territoriales)

Le transfert de responsabilités n'a pas été complet, une situation qui a contribué à créer des inefficiences et des chevauchements. De plus, les structures existantes de gouvernance territoriale n'ont jamais vraiment été remises en question. Il semble en effet y avoir eu un compromis entre une forte tendance à maintenir les structures de gouvernance traditionnelles (« département » et « commune ») et le désir d'un nouveau modèle dans lequel le rôle de la région serait renforcé (aux dépens des départements) et dans lequel le nombre de communes serait considérablement réduit (par le biais d'intercommunalités très structurées). En comparaison avec les efforts récents de décentralisation menés dans d'autres pays de l'OCDE, les réformes françaises n'ont pas abouti à une simplification ni à une rationalisation des structures décentralisées.

Un État très présent au niveau local

Le modèle français reste celui d'une administration publique assez centralisée. Malgré le grand nombre de collectivités territoriales, l'État est encore très présent au niveau local. Aux niveaux régional et départemental, les services de l'État coexistent avec ceux des collectivités territoriales. L'État maintient une présence locale non seulement par l'intermédiaire de ses préfets (nommés par le Président de la République et exerçant au niveau des régions et des départements) mais aussi par le biais de directions départementales de différents ministères placées sous l'autorité des préfets et qui forment le réseau très étendu de l'État aux niveaux régional, départemental et local. L'autorité des préfets se limite aux services déconcentrés de l'État, à l'exclusion de l'éducation, de l'administration de la justice et de la collecte des impôts.

Paradoxalement, la France figure parmi les pays dans lesquels le niveau de dépenses publiques à l'échelon local est le plus faible, particulièrement dans les grands secteurs publics comme l'éducation, la santé et la protection sociale (voir graphique 1.9.).

Cependant, environ 40 % des recettes des collectivités territoriales proviennent d'impôts autonomes, un taux relativement élevé par rapport à d'autres pays. Toutefois, ce constat ne prend pas en compte la suppression récente de la taxe professionnelle, laquelle constituait une source majeure de revenus pour les collectivités territoriales (OECD/Korea Institute of Public Finance, 2012).

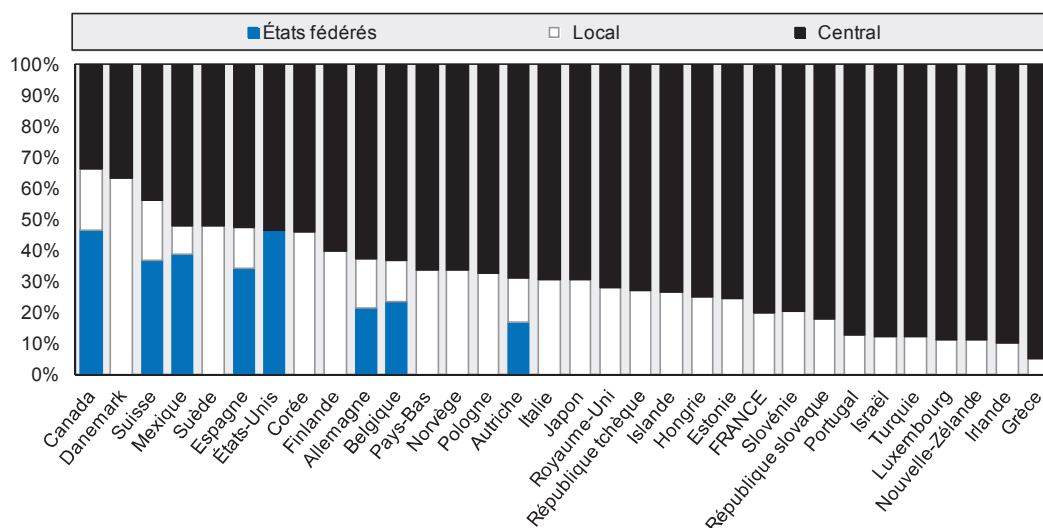
Encadré 1.3. L'articulation entre l'échelon central et l'échelon local en France

En France, des administrations de l'État sont installées dans les départements et les régions ; il s'agit de prolongements des ministères, c'est pourquoi on les appelle « services déconcentrés de l'État ». Placées sous l'autorité du préfet, ces administrations sont chargées de mettre en œuvre les politiques de l'État sur le territoire.

Les collectivités territoriales disposent de compétences précisées par la loi. Dans les limites de ces compétences et du cadre légal, les collectivités engagent librement les politiques décidées par leurs organes délibérants. À cet effet, elles disposent d'administrations dites « décentralisées ».

Certaines politiques territoriales nécessitent l'engagement conjoint de l'État et des collectivités territoriales. À cet effet, l'État propose la conclusion de conventions. Il s'agit soit de conventions ouvertes à toutes les collectivités d'une même catégorie et à échéance régulière, telles que les Contrats de projets État-régions (CPER) ou de conventions *ad hoc* telles que les contrats de site, réservés aux territoires nécessitant un effort particulier de revitalisation.

Graphique 1.9. Dépenses publiques par échelon d'administration (2009)



Note : Informations sur les données sur Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : OECD/Korea Institute of Public Finance (2012), *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167001-en>.

En outre, l'État joue aussi un rôle de chef de file relativement important dans de nombreuses politiques publiques aux niveaux locaux, y compris, par exemple, dans la réglementation des agents territoriaux, mais aussi dans d'autres politiques publiques où les rôles de l'État et des collectivités territoriales se chevauchent.

Des coûts potentiellement importants

La décentralisation s'est développée en additionnant de nouveaux acteurs, tandis que l'État a eu des difficultés à se retirer. Un signe clair de l'inefficience du système concerne les effectifs de la fonction publique. La très forte croissance des effectifs dans les collectivités territoriales – en particulier dans l'administration municipale et les structures

inter-municipales – ne peut être attribuée que de façon limitée aux transferts des responsabilités. De même, jusqu'à une date récente, la décentralisation des responsabilités de l'État au niveau des collectivités territoriales ne s'est pas accompagnée de baisses générales du nombre total d'agents publics de l'État¹⁸ (voir chapitre 5).

En sus de l'État, il existait donc aussi une marge de manœuvre au niveau de la gestion de l'action publique globale au niveau local.

1.4. La place de la RGPP dans le contexte de la réforme des administrations publiques en France

Lorsque l'on compare l'ambition de la RGPP aux principales difficultés de gouvernance identifiées précédemment, il est clair que l'objectif de la RGPP était adapté à certains des enjeux de la réforme de l'État :

1. Les objectifs de la RGPP sont adaptés à la nécessité de combler les retards de l'administration française en matière de systématisation de la recherche d'efficience et d'efficacité, de développement d'une culture managériale, et de plus grande agilité de l'administration. En effet, le cœur des réformes RGPP a visé à l'optimisation de l'administration de l'État, c'est-à-dire à la recherche systématisée du meilleur service au meilleur coût, et aussi à développer l'agilité de l'administration, par une amélioration de la gestion des ressources humaines. L'essentiel des réformes incluait ainsi l'établissement systématique et généralisé d'objectifs de gains de productivité, des fusions et des réorganisations en vue d'une efficience accrue et d'une meilleure attention portée à l'utilisateur, des mesures de gouvernance et de ressources humaines, ainsi qu'une importance renforcée accordée à la qualité et aux besoins de l'utilisateur.
2. En matière de diminutions directes de la dépense et de diminution de la tendance à la hausse continue de la dépense publique, les objectifs de la RGPP sont aussi alignés avec les marges de manœuvre existantes, notamment pour les dépenses de personnel de l'État et les autres dépenses de fonctionnement. Les mesures RGPP sur les dépenses d'intervention, qui représentent plus de 40 % des gains budgétaires brutes estimés de la RGPP, ont néanmoins été limitées quand elles sont rapportées à la totalité des dépenses d'intervention des administrations publiques. Pour des raisons souvent institutionnelles, des mesures sur les dépenses d'intervention ont été prises en dehors de la RGPP, notamment une réforme des retraites votée en 2010, et la limitation de la progression des dépenses d'assurance maladie (ONDAM). D'autres mesures en dehors de la RGPP ont été annoncées depuis août 2011 dans le cadre du plan de consolidation budgétaire.
3. Le mandat de la RGPP était au départ limité à l'État (les opérateurs de l'État non compris). La RGPP a étendu son domaine d'application aux opérateurs de l'État et plus récemment aux organismes de sécurité sociale. L'État n'ayant pas de compétence en matière de réforme d'optimisation des collectivités territoriales, la réforme des administrations publiques a laissé de côté la question de la multiplicité des acteurs au niveau local et des enchevêtrements de leurs responsabilités, toutefois, une réforme récente, actuellement en cours de mise en œuvre, a esquissé un début de réforme des collectivités territoriales (voir annexe G).

La suite du rapport évaluera si les réformes entreprises dans le cadre de la RGPP répondent aux défis fondamentaux auxquels les administrations françaises sont

confrontées. La RGPP sera donc mise en perspective de l'expérience des autres pays de l'OCDE, des retards d'organisation de la gouvernance identifiés pour la France dans la première partie de ce rapport, et des ambitions de la RGPP. Il répondra aux questions suivantes et proposera d'autres améliorations :

- À quel point ces réformes peuvent-elles contribuer à diminuer la dépense publique à court et moyen termes ? et à quel point peuvent-elles, sur le long terme, réduire la tendance à la hausse continue des dépenses publiques en fonction de la croissance ?
- Quelle part des réformes concerne une remise à niveau par rapport à des réformes qui auraient pu être mises en œuvre progressivement au fil des années ? Quelle part concerne des réformes qui font faire un bond en avant à l'État ?
- À quel point ces réformes peuvent-elles contribuer à accroître la souplesse de l'État, autrement dit sa capacité à s'adapter à l'évolution de la situation et à mettre en œuvre des réformes continues destinées à améliorer son efficacité ?
- Quelle pression le gouvernement parvient-il à imposer pour réduire les coûts et rechercher des gains d'efficacité, à la fois immédiatement et sur le long terme ?
- Quel est le niveau d'amélioration de la qualité de services qui peut être produit par ces réformes ?
- L'effort de réforme est-il durable ?
- Quelles autres réformes auraient pu être menées ?
- Quelles décisions prendre sur ces bases ?

Le présent rapport met l'accent sur l'État car la RGPP vise à réformer l'État. Compte tenu de son rôle et de son influence, l'État constitue un bon point de départ pour commencer les réformes. Toutefois, comme indiqué précédemment, les enjeux qui caractérisent l'action publique au niveau local seront mentionnés au fil de ce rapport.

Notes

1. Par définition, ces données ne donnent pas toute la taille du secteur public puisqu'elles ne comprennent pas les entreprises publiques (sauf la part du financement public de ces entreprises), mais l'importance de ces entreprises publiques dans le contexte de cette étude est limitée, voir annexe I.
2. Avec un PIB par habitant supérieur, les dépenses par habitant peuvent être supérieures à celles de la France même si les dépenses publiques par rapport au PIB y sont plus faibles.
3. Voir OECD (2011g: 82) pour les définitions.
4. Seize milliards d'euros d'économies sont attendues de cette réforme d'ici 2016.
5. Voir index sur le site : www.oecdbetterlifeindex.org, consulté en décembre 2011.
6. En proportion de son PIB, la France se classe 3^{ème} dans l'OCDE pour la part des ressources allouées à la santé, mais seulement 10^{ème} pour les dépenses par personne. En France, 77.9 % des coûts de santé sont financés par les fonds publics, ce qui est plus élevé que la moyenne de 71.7 % des pays de l'OCDE et représente 9 % du PIB total du pays. En comparaison avec d'autres pays, la France dépense davantage de ses fonds publics sur la santé que l'Espagne ou la Suisse, mais moins que la majorité des pays nordiques (Danemark, Norvège, Suède) et que le Royaume-Uni. Il existe de nombreuses manières de mesurer la performance du système de santé. L'une est l'espérance de vie, mais ce facteur est lié à de nombreux autres facteurs sans lien avec l'intervention de l'État. De nombreux autres indicateurs doivent être pris en compte, en particulier la réalisation des objectifs globaux mais aussi l'équité et la répartition de l'accès aux soins et des soins fournis. Sur la plupart des indicateurs, la France obtient des résultats relativement bons. Dans son étude aujourd'hui datée de 2000 sur la performance des systèmes de santé, l'OMS a aussi classé le système de santé français à la première place mondiale en combinant des indicateurs sur l'obtention de certains niveaux de soins et l'équité, sur les niveaux et la distribution des soins de santé, ainsi que sur les niveaux et la répartition de la réactivité du système de santé (voir OECD, 2011g ; et World Health Organization, 2000 : 152).
7. OCDE (2011), base de données des *Comptes nationaux*.
8. Voir : www.oecd.org/dataoecd/44/61/48657334.pdf
9. Les deux catégories ne sont pas exclusives l'une de l'autre et se recoupent au moins en partie.
10. Voir OECD (2011g: 73).
11. Y compris la consommation de capital fixe.
12. Ce chiffre exclue la consommation de capital fixe.
13. Mesurées de manière indicative comme la somme de la rémunération des agents et des biens et services financés et utilisés par l'État.

14. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que la France dépense moins sur la production de services que sur les transferts, lesquels sont moins intensifs en termes de coûts administratifs. Mais les données indiquent que ce n'est pas là la seule raison, car ces coûts sont aussi plus faibles dans le cadre des coûts globaux de production des services publics.
15. Données du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, octobre 2011.
16. Le dernier rapport de juin 2011 du Comité d'évaluation des dépenses et des niches fiscales (« Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales ») évalue les niches fiscales à 5 % du PIB. Un rapport de la Cour des comptes de juin 2010 sur la situation et les perspectives des finances publiques, l'évaluait à 10 %. Début 2011, l'OCDE (2011d : 78-79) estimait que la réalité se situe entre une estimation de 3.4 % de 2008 de l'administration et les 10 % de la Cour des comptes.
17. Cette partie est basée sur OCDE (2006 ; 2012).
18. Quand on examine le nombre total d'agents. Il peut y avoir eu au niveau plus micro des transferts mais qui n'ont pas résulté dans une baisse globale du nombre d'agents publics, peut être remplacés sur d'autres fonctions.

Références bibliographiques

- 5ème Conseil de modernisation des politiques publiques (2011), « Note de synthèse », ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, Paris, mars, www.rgpp.modernisation.gouv.fr/uploads/media/GlobalCMPP5.pdf.
- Bezes, P (2009), *Réinventer l'État : Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Commission Européenne (2009), « Sustainability report 2009 », *European Economy* 9.
- Guillaume, H., M. Ohler, F. Schlosser et N. Angrand (2011), « Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales », ministère de l'Économie, des Finances et d'Industrie, Paris.
- INSEE (2011), « Comptes nationaux », *Tableaux de l'économie française*, INSEE, Paris, www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATTEF08338.
- Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État (2010), « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique : Faits et chiffres 2009-2010 », Vol. 1, La documentation française, Paris.
- Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État (2011), « La genèse de la LOLF », www.performance-publique.budget.gouv.fr/la-performance-de-laction-publique/lessentiel/la-genese-de-la-lolf.html, consulté en novembre 2011
- OCDE (2004), *OECD Reviews of Regulatory Reform: France 2004: Charting a Clearer Way Forward*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264015487-en>.
- OCDE (2006), *Examens territoriaux de l'OCDE : France 2006*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264022683-fr>.
- OCDE (2008), « Growing unequal : income distribution and poverty in OECD countries: country note France », données de *Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/45/24/41525323.pdf.
- OCDE (2008), *Growing Unequal ? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264044197-en>.
- OCDE (2009), « Product market regulation database, in ten years of product market reform in OECD countries : insights from a revised PMR indicator », *OECD Economics Working Papers*, No. 695, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Better Regulation in Europe: France 2010*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086968-en>.
- OCDE (2010b), « Enquête de l'OCDE sur la consolidation fiscale », OCDE, Paris.
- OCDE (2010c) « Health care systems: efficiency and institutions », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 769, Éditions OCDE, Paris.

- OCDE (2010d), « Perspectives de l'Emploi 2010 : la situation de la France », données de *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010 : Sortir de la crise de l'emploi*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/14/26/45603775.pdf.
- OCDE (2010e), *Public Administration after « New Public Management »*, Value for Money in Government, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086449-en>.
- OCDE (2010f), « Perspectives économiques de l'OCDE : No 88 », *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données), OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00533-fr>.
- OCDE (2011a), « Base de données de l'OCDE sur la santé 2011 : comment la France se positionne », Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/sante/basedonnees.
- OCDE (2011b), « Better Life Initiative : measuring well-being and progress », OCDE, Paris, www.oecd.org/document/0/0,3746,en_2649_201185_47837376_1_1_1_1,00.html.
- OCDE (2011c), « Réduire la dette publique française : les options de l'assainissement budgétaire », dans *Études économiques de l'OCDE : France 2011*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2011-5-fr.
- OCDE (2011d), *Études économiques de l'OCDE : France 2011*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2011-fr.
- OCDE (2011e), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment : Multi-Level Governance Lessons from the Crisis*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264114470-en>.
- OCDE (2011f), « Note pays : France », *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, Éditions OCDE Publishing, Paris, www.oecd.org/dataoecd/51/16/49177803.pdf.
- OCDE (2011g), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011h), *Regards sur l'éducation 2011 : Panorama*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eag_highlights-2011-fr.
- OCDE (2011i), « Restoring public finances », *Special Issue of the OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2011/2, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011j), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/888932535185>.
- OCDE (2010k), « Redresser les finances publiques », GOV/PGC/SBO(2011)2/FINAL, OCDE, Paris.
- OECD/Korea Institute of Public Finance (2012), *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*, OECD Fiscal Federalism Studies, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167001-en>.
- Perret, B. (2006), « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », dans *Revue Française d'Administration Publique*, 117 : 31-41.
- Portail du Gouvernement (2009), « La relance en marche » www.gouvernement.fr/gouvernement/la-relance-en-marche-0.

- Rouban, L. (2008), « La réforme de l'État et son contexte : Réformer l'État : pourquoi et pour quoi ? », dans Tronquoy, P., *La réforme de l'État*, Cahiers français, No. 346, La documentation Française., Paris.
- Wölfl, A. et al. (2009), « Ten years of product market reform in OECD countries : insights from a revised PMR indicator », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 695, Éditions OCDE, Paris.
- World Health Organization (2000), *The World Health Report 2000 Health Systems, Improving Performance*, WHO, Genève.

Chapitre 2

PÉRIMÈTRE, MÉTHODE ET BILAN DE LA RGPP

Ce chapitre commence par une mise en perspective de la RGPP par rapport au contexte politique, économique et démographique durant les quatre années de sa mise en œuvre. La deuxième partie examine le choix du périmètre des réformes de la RGPP, et au vu de ce périmètre, les résultats en matière d'économies budgétaires, ainsi que les enjeux pour la soutenabilité de la réforme. La troisième partie s'intéresse au processus d'engagement et de suivi des réformes, mais aussi en ce qui concerne le soutien méthodologique et l'accompagnement du changement. Enfin, la quatrième partie analyse les conditions de la soutenabilité de la démarche RGPP et d'un élargissement de la réforme de l'État.

Introduction

L'État français a mis en place un processus de gouvernance de réforme nouveau, avec une implication des acteurs publics au plus haut niveau, une grande rapidité de mise en œuvre, et une responsabilisation de l'ensemble des acteurs publics dans les réformes. L'enjeu de la soutenabilité du processus de réformes invite à examiner la gouvernance de la réforme, son rythme, son périmètre, et les mécanismes d'évaluation des réformes mises en œuvre.

Ce chapitre examinera successivement les éléments spécifiques de contexte des réformes contenues dans la RGPP, leur périmètre, puis leur gouvernance. Il proposera des trajectoires permettant de poursuivre le changement en France, d'approfondir et d'élargir la réforme.

2.1. L'opportunité d'un contexte politique, économique et démographique favorable à la réforme

Comme l'a montré le chapitre 1, les réformes de l'État, et notamment celles visant à l'optimisation des services, sont difficiles à mener en France. Un contexte politique favorable et une économie en croissance ont permis de lancer la réforme. Lorsque ce contexte politique est devenu moins favorable au cours de la mise en œuvre des réformes, la crise économique et budgétaire a cristallisé un nouvel impératif de modernisation.

Un contexte de départ favorable à la réforme

La RGPP a fait suite à un certain nombre d'engagements de la campagne présidentielle de 2007. Le futur Président de la République s'était en effet engagé sur le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, en saisissant l'opportunité de la hausse temporaire du nombre d'agents publics partant à la retraite. Il s'était aussi engagé sur la baisse des prélèvements obligatoires, ainsi que sur un certain nombre de réformes organiques telles que les fusions de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) avec les ASSEDIC pour créer le guichet unique Pôle emploi, et de la Direction générale de la comptabilité publique et de la Direction générale des impôts pour créer le guichet unique de la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

Le contexte politique et la démographie de la fonction publique étaient donc favorables à la réforme de l'État. Au même moment, la croissance économique (2.3 % en 2007) permettait de consacrer des investissements à cette réforme et de prévoir des compensations pour les agents. Les réformes organisationnelles, parfois coûteuses à court terme, semblaient donc possibles tandis que la réforme était rendue plus acceptable par la promesse de rétribution des agents.

Ce contexte a conduit l'administration à se saisir de cette opportunité pour faire passer un certain nombre de réformes considérées comme stratégiques et difficiles. Un peu moins de 400 mesures ont été prises entre mi-2007 et fin 2008, lors de la phase appelée RGPP I, mise en œuvre entre 2009 et 2011. Plus de 150 autres mesures additionnelles ont été prises ensuite en 2010 et 2011, la mise en œuvre étant prévue entre 2011 et 2013.

Un nouvel impératif créé par la crise économique et budgétaire

Le contexte a évolué de façon importante pendant la mise en œuvre de la RGPP. Alors que la mise en œuvre commençait à susciter des difficultés, notamment en raison de résistances au sein de la fonction publique, la crise économique et la détérioration importante des finances publiques (voir chapitre 1) ont accentué l'urgence de la réforme.

Dans le cadre actuel de la crise économique et budgétaire, les objectifs de la réforme visant à diminuer les coûts sont cohérents avec les initiatives des autres pays de l'OCDE.

Nombreux sont les pays de l'OCDE qui ont aussi annoncé, dans leurs mesures de retour à l'équilibre budgétaire, des mesures visant à la diminution des dépenses de fonctionnement et à l'optimisation des services, qui sont les mesures au cœur de la RGPP.

Lors d'une étude conduite en 2010, 21 pays (sur 28 répondants) envisageaient de mener des réformes qui diminueraient la taille de l'emploi public, soit directement, soit indirectement (voir chapitre 5). Comme la France, certains pays souhaitent utiliser l'opportunité de l'augmentation du nombre de départs à la retraite pour diminuer la taille de l'emploi public et le restructurer. Certains ont aussi couplé ces diminutions d'effectifs à des mesures d'augmentation de la productivité, notamment avec des fusions d'administrations, la création de services partagés, et des réductions dans le nombre de niveaux hiérarchiques. Toutefois, dans les autres pays de l'OCDE, aucune réforme actuelle ne semble cependant de l'ampleur de la RGPP en termes de réorganisations, de fusions, et d'accompagnement GRH tout en privilégiant aussi la qualité de service, pour accompagner les diminutions de postes. Toutefois, beaucoup d'initiatives de réformes sont sous-répertoriées car déléguées aux dirigeants des différentes administrations.

L'originalité de la France se situe dans le fait que son programme de réformes RGPP depuis 2008 vise aussi à moderniser les conditions de fonctionnement de l'administration afin d'en assurer son efficacité de long terme tout en améliorant la qualité des services fournis. La France a donc mis en œuvre un programme assez inédit fondé sur trois objectifs qui devaient être atteints de façon simultanée : modernisation des services, baisse des coûts et réforme des ressources humaines.

Un contexte toujours positif mais fragile pour la poursuite de la réforme de l'État

Le contexte de fond reste plutôt favorable à la réforme, pour les raisons suivantes :

- Le fait d'avoir commencé la réforme de l'État avant la crise économique met la France dans une situation privilégiée par rapport aux autres pays de l'OCDE. Les réformes n'ont pas été décidées seulement pour diminuer les coûts, ce qui a permis de faire des choix de long terme qui ne sont pas dictés seulement par l'impératif budgétaire de court terme. C'est une situation plus favorable que d'autres pays, non seulement pour la soutenabilité de la réforme et sa cohérence globale, mais aussi pour l'appropriation des réformes par les agents et les usagers.
- Une partie des réformes structurelles mises en œuvre n'a pas encore porté ses fruits – à la fois budgétaires et en termes de qualité de service. Les effets seront visibles à moyen terme, permettant alors de retrouver quelques marges de manœuvre notamment en termes de personnel, mais aussi pour renforcer l'appropriation des réformes.

Il existe néanmoins des fragilités dans le contexte de la réforme, liées en partie au contexte politique plus général, mais aussi à une certaine « fatigue » des agents. La RGPP

est remise en question, alors que l'impératif de l'ajustement budgétaire de long terme est encore plus évident. Faire évoluer la RGPP, notamment sur son périmètre et sa gouvernance, sera important pour surmonter ces difficultés et continuer d'approfondir la réforme de l'État. La suite de ce chapitre montrera comment la France pourrait continuer à créer le changement en s'appuyant sur l'expérience des pays de l'OCDE.

2.2. Périmètre, bilan budgétaire et coûts de la réforme

Une focalisation sur les coûts de fonctionnement, les réorganisations de fonctionnement, et l'amélioration de la gestion des ressources humaines

Le titre même de « Révision générale des politiques publiques » invitait à un examen de l'ensemble des dépenses publiques, à l'instar des revues menées dans un certain nombre de pays de l'OCDE (voir encadré 2.1) et ce pour des raisons essentiellement budgétaires.

Le choix a été fait, très rapidement dans le processus de la RGPP, de se focaliser sur le fonctionnement de l'administration, avec la diminution du nombre des agents publics en parallèle avec les grandes réformes organisationnelles – fusions, restructurations, suppressions de doublons, recherche de synergies, mutualisation et dans certains cas externalisations – une amélioration de la qualité des services et une modernisation de la gestion de la fonction publique.

Les réformes sur les dépenses d'intervention de la RGPP, quant à elles, sont importantes mais ne sont pas le cœur des mesures RGPP. Les économies venant des réformes sur les dépenses d'intervention (meilleurs ciblage de la politique du logement, des aides aux petites et moyennes entreprises, etc.) représentent en effet plus de 40 % des économies budgétaires de la RGPP. Mais d'autres réformes sur les dépenses d'intervention, telles que la réforme des retraites ou les restrictions supplémentaires à l'augmentation sur les dépenses de santé (ONDAM), ont été conduites en parallèle à la RGPP. Elles avaient en effet un périmètre institutionnel plus large que celui de la RGPP et demandaient l'implication des partenaires sociaux.

Les efforts de simplification pour l'usager, d'amélioration des services, de mise en place d'une approche des services publics plus centrée sur l'usager, de meilleure écoute des usagers, et de meilleure gouvernance des opérateurs de l'État étaient présents dès le départ mais ont gagné en visibilité dans un deuxième temps seulement. De façon parallèle, des réformes structurelles visant à améliorer l'agilité de l'administration ont été mises en place pour la gestion de la fonction publique ou des opérateurs de l'État.

Le choix de périmètre ne s'est pas modifié au cours des quatre années de RGPP, et ce, malgré la crise économique. Si ce périmètre est en partie cohérent avec les difficultés de gouvernance et marges de manœuvre identifiées pour la France, la question se pose du « sens » donné à la réforme, de la soutenabilité de l'effort d'optimisation, et du bilan budgétaire.

Périmètre et soutenabilité de la réforme

L'importance et les limites de l'attention accordée à la baisse du nombre d'agents publics et des coûts de fonctionnement

Le « 1 sur 2 » et les grandes réformes organisationnelles de départ ont focalisé l'attention des différents acteurs

De par l'ampleur des réformes de réorganisations et la mise en place du processus de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, l'attention au début de la réforme s'est essentiellement portée sur les coûts de fonctionnement et l'efficacité générale des administrations, même si un grand nombre de réformes visaient aussi à améliorer la qualité des services publics. Cette tendance, corrigée dans un deuxième temps, a renforcé la perception selon laquelle les réformes avaient comme but essentiellement la restructuration de l'État et la baisse des coûts. Cette perception a été confortée par le fait que la cible du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a été présentée comme une cible globale pour l'ensemble des ministères, et par la rapidité des choix de réformes, ainsi que par la faible consultation des agents (bien qu'un certain nombre de réformes aient été débattues dans le corps social avant même les débuts de la RGPP).

La focalisation sur les coûts de fonctionnement et de personnel est complexe à maintenir sur le long terme

En termes de gestion de la réforme, la question de la soutenabilité de la focalisation sur la baisse du nombre d'agents publics et des coûts de fonctionnement est complexe :

- La démarche proposant par principe une diminution globale d'un pourcentage de personnel est compréhensible pour une première réforme d'optimisation. Mais, comme le montre sa mise en œuvre avec une relativement grande différence dans le taux de renouvellement du personnel des différents ministères, l'universalité de son application ne peut être en soi un objectif de long terme. L'expérience d'autres pays de l'OCDE qui ont mené des réformes visant à des réductions d'effectifs montre une grande différenciation sectorielle. Leur but a souvent été de diminuer les effectifs dans les fonctions de « *back office* » ou d'emploi administratif (voir chapitre 3), pour favoriser les services stratégiques à l'interface avec l'utilisateur dans lesquels le nombre d'agents est peu flexible à la baisse (voir chapitre 5). Afin de diminuer la taille de l'emploi public de façon significative, il peut être considéré nécessaire d'ajouter des diminutions de personnel pour certaines fonctions de « *front office* ».
- D'un autre côté, si la RGPP, en sus du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, a obligé à une baisse de 10 % des coûts de fonctionnement sur 2011-2013, elle n'a néanmoins pas systématisé la recherche de baisse de coûts de fonctionnement pour le futur. D'autres pays l'ont fait, en mettant en œuvre notamment les coupes automatiques de productivité (voir encadré 2.4). La baisse des coûts de fonctionnement et du nombre de personnel est considérée dans la société comme un « *one off* », une mesure temporaire, et non comme une recherche constante d'optimisation par l'administration.

La situation est donc paradoxale dans le sens où une focalisation sur la baisse des coûts de fonctionnement (y compris les coûts de personnel) était, et reste, importante.

Pour y arriver, le chapitre 5 note que, comparé aux autres pays de l'OCDE, le manque d'agilité dans la gestion du personnel obligeait à instaurer un ciblage des baisses d'effectifs dans l'ensemble des ministères, même si une nette différenciation a eu lieu dans les faits entre les ministères. Cette cible rend la réforme plus difficile à faire passer auprès des agents sur le long terme car sa logique et son « sens » sont difficilement compris. Cette situation rend la soutenabilité de la réforme très délicate. Une communication fine et stratégique avec les agents dès le début de la réforme sur ces thèmes aurait pu rendre la tâche de la réforme plus aisée. À terme, un ciblage plus différencié entre les secteurs et les fonctions de l'État, à la fois en termes de diminution de personnel et de dépenses de fonctionnement, aiderait à donner du sens à la réforme. A plus long terme, il sera nécessaire de continuer à réformer la GRH de l'État afin de donner l'agilité nécessaire permettant de mieux faire évoluer au fil des évolutions des priorités de services publics, le nombre et l'allocation des ressources humaines, et de ne plus avoir recours à des ciblage généraux pour l'ensemble des organisations de l'État tels qu'ils sont présentés aujourd'hui.

Des réformes organisationnelles particulièrement difficiles à mener et aux résultats budgétaires visibles à moyen terme

Réorganisation des services territoriaux, fusions de directions, fusions de grandes administrations, mutualisations des fonctions support, sont autant de réformes difficiles et complexes à mener. Or, les grandes réformes organisationnelles apportent traditionnellement peu d'économies budgétaires à court terme, et à long terme, les gains sont toujours difficilement mesurables, puisque les personnels sont réalloués à des tâches différentes et que les missions finissent par évoluer. À l'instar des réformes d'optimisation plus capillaires, elles peuvent être menées pour améliorer la qualité ou la quantité de services fournis et/ou pour faire des économies de personnel. Elles sont souvent des réorganisations « de bon sens ». Elles sont donc nécessaires non seulement parce que les économies ainsi faites ne diminuent pas la qualité ni la quantité de services fournis, et sont donc des économies « faciles », mais également parce que ces réformes avaient aussi une ambition d'amélioration de services, comme la création d'un certain nombre de guichets uniques (Pôle Emploi et la DGFIP en étant deux exemples).

Or, les grandes réformes organisationnelles, optimisations, et coupes de personnel ont été confondues dans la perception des réformes, les rendant non seulement difficiles à faire accepter aux agents, et a posteriori plus sujettes aux critiques puisque les résultats budgétaires ne sont pas toujours clairs à court terme.

Les évolutions récentes de la RGGPP marquent un tournant dans le périmètre des réformes qui est positif pour leur soutenabilité

Plusieurs évolutions récentes semblent montrer qu'un tournant a été pris dans les réformes. Ce tournant était nécessaire pour la pérennité de l'effort de modernisation :

- Tout d'abord, les grandes réformes organisationnelles étant terminées ou en train d'être mises en œuvre, et le besoin de conduire de nouveaux grands chantiers équivalents s'amenuisant, l'accent a pu être mis sur la qualité de service. La prise en compte des besoins des citoyens a alors été mise en avant, à la fois au niveau de la communication et en termes de nombre et d'importance des réformes (voir chapitre 4).

- Ensuite, les réformes organisationnelles mises en œuvre sont plus « capillaires », notamment avec la mise en place du « *lean management* », permettant des gains budgétaires sans bouleversement organisationnel majeur.

Ce tournant devrait permettre d'améliorer les conditions de la réforme et leur acceptation par les agents.

Les grandes sources d'économies budgétaires – missions de l'État et transferts sociaux – n'ont pas été au cœur des réformes de la RGPP

L'accent a été mis sur l'optimisation des services. Le recentrage de l'administration sur ses missions prioritaires, la rationalisation de missions d'importance secondaire, ainsi que celle des dépenses d'intervention, n'ont pas constitué le cœur de la réforme. Par rapport à l'expérience d'autres pays de l'OCDE qui ont mené des revues de dépenses (voir encadré 2.1), la RGPP est à la fois plus ambitieuse – avec des objectifs généraux de modernisation de l'administration – mais n'a pas eu la même portée en matière de dépenses d'intervention et de missions de l'État. En effet, les « *spending reviews* » ont un objectif beaucoup plus large que l'optimisation puisqu'elles examinent l'efficacité des politiques publiques par rapport à leurs niveaux de financements, les politiques et moyens de parvenir à des résultats similaires alternatifs. Les audits de la RGPP de 2007-2008 ont documenté les résultats d'une mise à plat d'un certain nombre des grandes politiques d'intervention, même si les chantiers n'ont pas été systématiquement mis en œuvre dans ce domaine.

Encadré 2.1. Les revues de dépenses dans les pays de l'OCDE

Des revues au cœur de la procédure budgétaire

Certains pays ont utilisé ou ont récemment introduit des formes spéciales d'évaluation de leurs politiques publiques dans le contexte de la procédure budgétaire, dénommées « *strategic policy reviews* » (Australie), « *strategic programme reviews* » (Canada), « *interdepartmental policy reviews* » (Pays-Bas) et « *spending reviews* » (Royaume-Uni). Ces procédures sont considérées comme un outil particulièrement utile pour la fonction d'allocation du budget. Il existe trois différences principales par rapport aux évaluations des politiques publiques menées par les ministères d'exécution :

- les revues des dépenses étudient non seulement l'efficacité et l'efficience des programmes aux niveaux de financement actuels mais aussi les conséquences de niveaux de financements alternatifs pour la production des résultats;
- le ministère du Budget/des Finances a la responsabilité de la procédure de revue des dépenses ;
- le suivi des revues des dépenses est réalisé au cours du processus budgétaire.

Différentes procédures et évolutions

Les procédures de revues des dépenses ont été très différentes selon les pays et elles ont évolué avec le temps.

- L'Australie a récemment entamé une nouvelle procédure basée sur des revues sélectives et périodiques des programmes de dépenses. La sélection des programmes constituant l'objet de la revue sera effectuée chaque année par le Cabinet.

Encadré 2.1 Les revues de dépenses dans les pays de l'OCDE (suite)

- Le Canada a utilisé des revues des dépenses lors de deux exercices *ad hoc* de revue menés en périodes de pression fiscale (en 1995/1996 et en 1998/1999) afin de dégager des économies. Ces procédures n'ont pas été maintenues les années suivantes, mais le gouvernement actuel souhaite mettre en place une procédure plus permanente.
- Depuis le début des années 1980, les Pays-Bas utilisent une procédure visant à une revue annuelle d'un nombre limité de programmes déterminés par le Cabinet. Le nombre de revues effectuées a varié entre plus de 30 les premières années à une moyenne de 5 à 10 entre le milieu des années 1980 et 2007. Ces dernières années, le nombre de revues a baissé. Depuis 1998, le Royaume-Uni utilise une procédure qui examine en principe l'ensemble des programmes (sans sélection) mais qui n'opère pas sur une base annuelle et est plutôt liée aux décisions tous les deux ans sur les agrégats budgétaires (cadre fiscal).

Les revues des dépenses peuvent être sélectives en ce sens qu'à une année donnée ou pour une série de revues, seul un nombre limité de programmes sont examinés (comme c'est le cas par exemple en Australie ou aux Pays-Bas), ou elles peuvent être universelles en ce sens que tous les programmes sont examinés en même temps (cas du Royaume-Uni). Toutefois, il est important de reconnaître que dans les pays utilisant cet instrument, les évaluations des programmes qui en résultent sont un outil utile pour l'allocation rationnelle des ressources dans le processus budgétaire mais elles ne sont pas le seul.

Les revues des dépenses sont considérées par les pays qui les utilisent comme un moyen mieux adapté que les outils traditionnels (tels que les réductions globales des dépenses ou les baisses de subventions) pour trouver les ressources financières nécessaires au financement de nouvelles priorités.

Source : OCDE (2010), *Public Administration after « New Public Management »*, Value for Money in Government, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086449-en>.

Des gains budgétaires de la RGPP relativement cohérents par rapport aux efforts engagés

Le bilan budgétaire

Un bilan budgétaire complexe à établir

Le bilan budgétaire est complexe à établir et fait l'objet d'un débat entre l'administration et la Cour des comptes (Cour des comptes, 2010 ; 2011). Selon celle-ci, certains gains de court terme peuvent être répertoriés, mais les gains de long terme seront difficilement traçables. Hors dépenses de masse salariale, il n'est pas étonnant que l'évaluation budgétaire complète des mesures soit difficile à mener. Il serait probablement souhaitable d'éviter une présentation des économies budgétaires dans les rapports d'étape qui laisse l'impression que les économies peuvent être chiffrées précisément. Depuis 2010, une annexe à la Loi de règlement budgétaire a été ajoutée détaillant le bilan des mesures effectuées et arrivées à terme.

Des économies significatives notamment sur les dépenses de fonctionnement

Les difficultés de traçabilité des économies effectuées ne doivent pas pour autant empêcher un examen du total des économies budgétaires prévues par l'administration. Afin d'éviter la confusion sur les gains potentiels et obtenus de la RGPP, il est important

de séparer le bilan en matière d'économies de fonctionnement du bilan en matière de dépenses d'intervention.

L'une des conséquences de la focalisation des mesures RGPP sur les coûts de fonctionnement (y compris les effectifs) de l'État est que, naturellement, la baisse des coûts engendrée par la RGPP dans le budget de l'État a été limitée par rapport au déficit de l'État et encore plus des administrations publiques. Au total, selon l'administration, 15 milliards d'euros bruts de dépenses récurrentes de l'État auront été supprimées d'ici fin 2013, soit 11 % du déficit 2010 des administrations publiques, et 13 % de celui de l'État en 2010 (ou 23 % du déficit public et 22 % de celui de l'État en 2008 année pendant laquelle la réforme a été lancée et avec un déficit beaucoup plus limité car avant la crise économique). Certains coûts de transition ne sont pas inclus dans ces calculs (transitions informatiques, retour aux agents). D'un autre côté, ce chiffrage n'inclut pas certaines économies faisant l'objet de mesures RGPP mais non imputées sur les dépenses de l'État (remise en cause des niches fiscales, lutte contre la fraude, contrats de performance dans les hôpitaux, etc.).

En matière de contribution au plan de consolidation budgétaire, les économies de 15 milliards d'euros bruts sont à mettre en perspective avec des économies prévues de 115 milliards d'euros entre 2011 et 2016, dont 74 milliards d'euros en dépenses.

Les économies de la RGPP sont significatives pour les réformes d'optimisation, c'est-à-dire pour les plus de 8 milliards d'euros en économies brutes sur les dépenses de fonctionnement (y compris masse salariale), qui représentent 8 % de ces dépenses de fonctionnement de l'État en 2010. De façon plus large, ces économies sur le fonctionnement des administrations représentent 4 % du déficit des administrations publiques (qui est plus large que l'État et comprend notamment les collectivités territoriales et la Sécurité sociale), ou 2 % de l'ensemble des dépenses de l'État (au sens juridique du terme, la RGPP s'appliquant essentiellement à l'État en ce sens), mais aussi 0.4 % du PIB de 2010. Dans les plans de consolidation budgétaire des pays de l'OCDE tels qu'annoncés en 2010, seuls quelques pays annonçaient des économies sur les dépenses de fonctionnement au dessus de 1 % du PIB (Estonie, Grèce, Hongrie, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie), les autres pays se situant autour ou au-dessous de 0.5 %, avec 0.5 % pour le Royaume-Uni, 0.4 % pour l'Espagne et l'Italie, et 0.1 % pour l'Allemagne (OCDE, 2011f : 40).

Quant aux économies sur les dépenses de transferts (celles qui font partie du processus RGPP jusqu'en 2013), soit aux alentours de 6.9 milliards d'euros annoncés à l'horizon 2013, elles représentent 0.35 % du PIB, et sont à mettre en perspective avec les 74 milliards d'euros d'économies en dépenses prévues dans le plan de consolidation budgétaire jusqu'en 2016. Il est difficile de les évaluer dans leur totalité puisqu'elles sont complétées par un ensemble de mesures prises en dehors de la RGPP, ce qui suppose un examen complet du plan de consolidation budgétaire qui n'est pas l'objet de ce rapport. On peut néanmoins dire que le processus RGPP n'a pas été utilisé pour conduire la partie des réformes la plus financièrement porteuse du plan de consolidation budgétaire, ni pour conduire une révision des missions visant à faire des économies budgétaires majeures.

Le périmètre des mesures RGPP était en soi limité dès lors qu'il n'abordait que marginalement les dépenses de transferts, et se focalisait prioritairement sur les dépenses de fonctionnement (y compris de masse salariale). Néanmoins, la réflexion de la Cour des comptes engageant à une évaluation fine et continue des gains nets des réformes sur le long terme mérite d'être suivie.

La question qui se pose et qui est examinée plus loin dans ce rapport est donc maintenant celle de l'opportunité de l'élargissement du mandat de la RGPP et de l'utilisation du processus de gouvernance RGPP pour conduire d'autres réformes avec un plus grand potentiel budgétaire.

Les coûts de la réforme pourraient être diminués

Les coûts de transition d'une réforme sont toujours importants, et difficilement chiffrables au départ, d'autant plus lorsqu'il s'agit de réformes organisationnelles, de fusions et de transformations organisationnelles. Les réformes organisationnelles dans l'administration sont difficilement évaluables à long terme, car les administrations ont tendance à changer de mission, et l'évaluation à missions constantes est rarement possible sur de nombreuses années. Le *National Audit Office* au Royaume-Uni a estimé le coût des 90 réorganisations intervenues au Royaume-Uni entre 2006 et 2010 à GBP 780 millions, essentiellement dépensés dans l'informatique, l'emploi, et les coûts de l'immobilier, et note que le rapport coûts/bénéfices des réformes n'avait pas été suffisamment examiné.

On doit noter que la France ne s'est pas dotée d'un fonds de modernisation spécifique pour les réformes. Cela a probablement permis de réduire la surenchère naturelle des directions et ministères pour obtenir des fonds, de sélectionner les réformes nécessaires même celles pas « assez chères » ou « trop chères » pour être sélectionnées dans le cadre d'un fonds de modernisation.

Les coûts d'accompagnement par les différentes inspections (notamment l'Inspection générale des finances), la DGME, et les cabinets de consultants, ne sont pas chiffrables facilement. Le coût des cabinets de consultants semble être d'environ 20 millions d'euros par an depuis 2008¹.

Indéniablement, les réformes ont demandé un gros effort d'adaptation des agents, qui semble parfois avoir été vécu avec beaucoup de difficultés. Il l'est d'autant plus que les conditions structurelles de la réforme en termes de gestion des ressources humaines sont complexes, et que les agents sont peu habitués aux réformes d'optimisation et de structure. C'est pourquoi l'amélioration des conditions structurelles de la réforme en termes de GRH est fondamentale pour l'avenir des réformes (voir chapitre 5).

D'autre part, aux coûts habituels de la réforme s'ajoute le reversement de la moitié des gains réalisés avec le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite (voir chapitre 5 pour plus de détails). Le choix du reversement des gains de la réforme aux agents publics, s'il est intéressant dans son principe puisqu'il compense des efforts faits, et permet d'augmenter le seuil d'acceptabilité de la réforme, demande une réflexion pour l'avenir:

- La situation budgétaire actuelle exige des économies budgétaires importantes. Alors que le niveau de chômage est élevé, et l'augmentation des salaires dans le secteur privé limitée, les augmentations de salaires dans le secteur public doivent correspondre à des rattrapages stratégiques pour certaines catégories d'agents. Cela a été le cas en partie pour les augmentations effectuées à travers le processus RGPP. Il est certain que d'autres pays de l'OCDE, au vu d'une situation économique difficile, ont plutôt insisté sur le gel ou la diminution des salaires ou avantages de certaines catégories de fonctions publiques (voir chapitre 5). Il est à noter que la France a aussi décidé du gel du point d'indice des rémunérations de la fonction publique en 2011 puis 2012.

- Les augmentations catégorielles ne semblent pas avoir systématiquement résulté d'études comparatives sur le niveau des rémunérations complètes, à l'intérieur de la fonction publique entre les différents corps et leurs différents niveaux, entre le secteur public et le secteur privé, et entre ces mêmes corps et leurs homologues étrangers². Alors que la France bénéficie d'un très haut niveau d'analyse statistique sur sa fonction publique, et de publications exemplaires sur la fonction publique, les analyses sur le niveau total de rémunérations, comprenant l'ensemble des primes et autres avantages, pourraient permettre des décisions stratégiques sur les augmentations nécessaires (voir chapitre 5).
- Une partie des gains de la réforme aurait pu être directement et visiblement réinvestie dans des réformes de modernisation, ou dans des améliorations de fonctionnement des services, quitte à le faire à la discrétion des dirigeants d'administration. Ce principe a notamment été appliqué au ministère de la Défense. C'est aussi ce qui est parfois appliqué dans certains pays de l'OCDE, une partie ou la totalité des gains des efforts d'optimisation étant parfois réinvestie au bénéfice de l'amélioration des services dans les administrations où les efforts ont été faits. Cela peut constituer aussi un facteur de motivation pour les agents.
- Enfin, le message à faire passer est que la modernisation des services et les réformes font partie de l'évolution normale des administrations. Si certaines primes temporaires peuvent être allouées dans les temps de réformes difficiles, elles ne devraient pas être pérennisées « après l'effort ».

2.3. La gouvernance de la RGPP

Un engagement et un suivi aux plus hauts niveaux de l'administration

Il a été estimé dès le départ du processus d'audit de la RGPP qu'un certain nombre de réformes étaient déjà « sur l'étagère ». Elles avaient en effet été réfléchies depuis de nombreuses années, faisaient l'objet d'un relatif consensus, et demandaient juste à être décidées et mises en œuvre. Les réflexions sur les réformes de l'État s'étaient en effet accélérées depuis les années 1980, et plus récemment avec la création du Commissariat à la réforme de l'État puis les Stratégies ministérielles de réformes, même si ces réflexions n'ont pas systématiquement abouti en raison d'un contexte social perturbé.

Mission a donc été confiée à des équipes d'audit constituées de membres de corps d'inspection interministériels, de corps d'inspection ministériels et des cabinets de consultants privés d'établir en quelques mois un rapport d'analyse et de propositions pour chaque ministère, resté confidentiel. Avec l'aide de la DGME et de la DB, et après passage en Comité de suivi (voir encadré 2.2), des propositions de décisions ont été faites au Conseil de modernisation des politiques publiques, placé sous la présidence du Président de la République, qui ensuite décide des décisions à prendre pour l'ensemble des ministères. Ceux-ci sont donc soumis au même processus décisionnel, qui implique à la fois la Présidence de la République et les services du Premier ministre.

Tous les acteurs s'accordent pour souligner l'importance de l'implication des deux têtes de l'exécutif dans le processus décisionnel et de suivi des réformes (voir encadré 2.2). Traditionnellement en France, la réforme de l'État était plutôt en effet l'apanage du Premier ministre. Les ministères eux-mêmes ont été peu à l'initiative des propositions de réformes lors de la première phase de la RGPP, mais davantage au cours de la deuxième phase de la RGPP.

Encadré 2.2. La gouvernance de la RGPP

Le Conseil de modernisation des politiques publiques : instance de validation et de suivi de la RGPP

Placé sous la présidence du Président de la République, le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) réunit l'ensemble du gouvernement et les membres permanents du comité de suivi. Il constitue l'instance de validation des décisions étudiées préalablement en comité de suivi. Il fixe les grandes orientations et définit les étapes de la réforme. Le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État en est le rapporteur général.

Depuis le lancement de la RGPP en juillet 2007, le Conseil de modernisation des politiques publiques s'est réuni à cinq reprises : le 12 décembre 2007, le 4 avril et le 12 juin 2008, le 30 juin 2010, et le 9 mars 2011.

Le premier CMPP avait donné lieu à une centaine de décisions. Il s'agissait alors de mesures touchant à la fois à la réorganisation des services de l'État, à la simplification et la modernisation des procédures ou encore à l'amélioration de la gestion dans l'administration.

Le second CMPP a permis d'engager une nouvelle série de réformes portant sur les sujets n'ayant pas encore été instruits en comité de suivi. Au total, près de 150 décisions nouvelles ont été prises en avril 2008. En juin 2008, le troisième CMPP est venu compléter les trains de mesures engagés précédemment. au total 374 mesures ont été adoptées, qui sont venues constituer le socle du budget pluriannuel 2009-2011. Le quatrième CMPP du 30 juin 2010 annonçait une nouvelle phase pour la RGPP, avec un premier bilan sur les mesures finies et l'adoption d'une nouvelle série de mesures pour les années 2011-2013. Le cinquième CMPP qui s'est tenu le 9 mars 2011 a permis de faire un point global sur les chantiers et a adopté une cinquantaine de nouvelles mesures avec deux priorités : simplifier la vie des usagers et s'assurer du respect de notre trajectoire budgétaire en élargissant le spectre de la RGPP. Le ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, rapporteur général de la RGPP, rend compte régulièrement en Conseil des ministres de l'état d'avancement de chacune des mesures qui composent la réforme.

Le Comité de suivi

Le Comité de suivi de la RGPP, qui avait proposé les décisions au Président de la République et au gouvernement dans la première phase de la réforme, continue de se réunir très régulièrement pour examiner avec chaque ministre l'état d'avancement, mesure par mesure, de la mise en œuvre de la RGPP dans son administration.

Co-présidé par le secrétaire général de l'Élysée et le directeur de cabinet du Premier ministre, le Comité de suivi réunit le(s) ministre(s) concerné(s) par l'ordre du jour, le rapporteur général de la RGPP et des représentants de l'équipe d'appui interministérielle.

Lors des comités de suivi, l'accent est mis fortement sur les mesures dont l'avancement n'est pas aussi rapide que souhaité. Des décisions correctrices sont prises, pour accélérer leur mise en œuvre ou tirer les enseignements des difficultés rencontrées.

Encadré 2.2. La gouvernance de la RGPP (suite)

Les différents services

Pour assurer le bon développement des mesures engagées et accompagner les ministères dans leurs actions de transformation (planification des travaux, mise en œuvre, évaluation), les équipes de la DGME, de la Direction du budget et de la DGAFP, sont mobilisées :

- **Direction générale de la modernisation de l'État** : accompagnement des ministères dans l'élaboration de leur stratégie de modernisation et dans la mise en œuvre de leurs projets de transformation, apport méthodologique, outils et bonnes pratiques, pilotage opérationnel du processus et cohérence d'ensemble (voir www.modernisation.gouv.fr) ;
- **Direction du budget** : proposition de réformes, impact budgétaire des réformes, budgétisation annuelle et pluriannuelle, articulation de la RGPP avec la procédure budgétaire (voir www.performance-publique.gouv.fr) ;
- **Direction générale de l'administration et de la fonction publique** : gestion des problématiques RH.

Les ministres : sont placés au centre de la démarche, et sont responsables du pilotage, de la mise en œuvre et de la réussite des réformes relevant de leurs attributions.

Des Comités de pilotage RGPP : ont été créés dans chaque ministère. Placés sous la responsabilité du secrétaire général, ils coordonnent l'application des décisions, animent l'équipe des chefs de projet en charge de la mise en œuvre des décisions de la RGPP et examinent l'avancement de chaque mesure, sur la base d'indicateurs de suivi précis. L'essentiel du changement repose sur l'encadrement de chaque ministère, qui est pleinement impliqué dans la mise en œuvre de ces décisions.

Source : www.modernisation.gouv.fr, consulté en juin 2011

Il semble que ce processus ait permis de mettre en place des mesures dans l'ensemble de l'administration et ait servi « de dispositif intégrateur qui permet d'avoir une vue synoptique des réformes sectorielles en cours dans les ministères » (Bezes, 2011 : 792). C'est un processus nouveau en France, qui a notamment permis de contourner les difficultés traditionnelles suivantes qui affectaient le processus de décision de réformes :

- L'État en France fonctionne traditionnellement de façon ministérielle et même particulièrement « directionnelle » (c'est-à-dire avec une culture et une cohésion particulières par « direction » de ministère, un rôle particulièrement important des directeurs de direction, et jusque récemment, un relatif faible « centre » de gestion et de réforme au sein des ministères). Contrairement à l'expérience d'autres pays dans le monde, rares sont les « agendas de réforme » de gestion publique qui ont concerné l'ensemble des administrations de l'État. La mise en place de la LOLF (voir chapitre 1) a créé une logique interministérielle de réformes avec une notion de mesure systématique de la performance de l'action publique qui doit s'appliquer à l'ensemble des programmes des administrations. La RGPP a construit sur cette logique pour créer, pour la première fois, un objectif global de réforme de l'administration.
- La réforme de l'État étant considérée comme difficile à mettre en œuvre, elle a traditionnellement été menée de façon sectorielle, avec l'idée d'une propagation de la réforme une fois celle-ci acceptée dans un premier secteur. Cette stratégie a été assez peu porteuse en France, notamment en raison de la très forte identité

« métiers » de la fonction publique (voir chapitre 5). La RGPP s'éloigne de cette méthode pour couvrir l'ensemble des ministères.

- Du fait de cette identité « métiers » et de l'absence d'un agenda de gestion pour l'ensemble de l'administration, les tentatives de réformes ont toujours fait l'objet de tentatives de négociations visant à établir des exceptions ministérielles ou directionnelles, notamment lors de négociations bilatérales entre les ministères et chacun des deux pôles de l'exécutif. Le processus à double tête de l'exécutif de la RGPP (voir encadré 2.2) a certainement grandement facilité le processus décisionnel, et évité les négociations individuelles d'exceptions des ministres.

Les limites du processus décisionnel de la RGPP sont inhérentes aux décisions de gouvernance qui ont permis une prise de décision rapide de réformes pour l'ensemble de l'administration centrale.

La consultation des différentes parties prenantes a été limitée, surtout lors de la première phase de la RGPP. Les équipes d'audit ont fonctionné de façon fermée, et rares sont les ministères où, en dessous du niveau de directeur ou de sous-directeur, on a recueilli l'avis des équipes concernées ou les idées du personnel. Les réformes ont donc été perçues comme étant imposées par le haut, sans consultation, même lorsqu'elles avaient fait l'objet de consultations par le passé avant la RGPP. Cette absence de consultation lors de la RGPP n'a pas facilité la tâche des directeurs dans la mise en place et l'acceptation des réformes, qu'eux-mêmes ont souvent aussi perçues comme imposées. On peut peut-être établir a posteriori que la diminution des coûts de transaction dans le processus décisionnel a été en partie compensée par les coûts de négociation, les difficultés identitaires des agents dans la phase de mise en œuvre des réformes, et parfois la mauvaise anticipation des difficultés liées aux réformes organisationnelles résultant des limites du processus de consultation.

Par conséquent aussi, il n'y a pas eu au départ de processus permettant de faire émerger les propositions créatives de réformes provenant de la base de l'administration. Cette tendance a commencé à être corrigée durant la deuxième phase de la RGPP.

La poursuite des réformes passe par une responsabilisation des dirigeants d'administration vis-à-vis de la recherche continue de gains d'efficacité et d'amélioration de la qualité de service. Elle passe également par l'implication des agents. En conséquence, une structure décisionnelle « *top down* » n'est probablement plus appropriée pour l'ensemble des réformes.

Une redistribution du rôle des différents acteurs de la réforme positive pour le succès de la RGPP

En dehors du rôle de la Présidence de la République et des services du Premier ministre, les différents acteurs de la réforme ont vu leur rôle évoluer de façon importante au cours de la RGPP.

Tout d'abord, le ministère du Budget, qui avait vu son rôle dans la réforme de l'État se renforcer au début des années 2000, avec le rattachement de « la réforme de l'État » puis de la fonction publique, s'est trouvé désigné comme acteur principal de la réforme. Institutionnellement, l'incarnation de ce nouveau rôle a été néanmoins répartie entre plusieurs directions :

- La Direction du budget (DB), dont le poids administratif pour baisser les dépenses publiques et pousser à l'optimisation des services publics s'est singulièrement renforcé grâce à l'approche interministérielle de la réforme.
- La Direction générale de la modernisation de l'État (DGME), créée en 2005, qui a pris en charge le suivi et de l'accompagnement des mesures de restructurations et de modernisation.
- Enfin, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a gardé une identité séparée des deux autres directions, légèrement en marge du processus de la RGPP, quoique de moins en moins au fil du temps. La réforme de la gestion de la fonction publique posant des enjeux très particuliers dans l'agenda de réformes, et se situant dans la continuité du *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique* publié en 2008, il était probablement important que l'agenda de modernisation de la GRH reste séparé de celui de la modernisation dans un premier temps, d'autant plus que la modernisation était liée à des enjeux budgétaires. Les réformes issues des discussions autour du *Livre blanc* avaient leur propre légitimité, et la DGAFP une légitimité particulière auprès des agents publics. La DGAFP a donc mis en œuvre les réformes issues du *Livre blanc*, et accompagné les autres réformes de la RGPP dont elle n'incarnait pas la décision.

Le double suivi de la DB et de la DGME a été particulièrement porteur de changements positifs. Les restrictions budgétaires sont restées attribuées à la DB, et la DGME s'est vue attribuer un rôle dynamique dans la réforme. D'un point de vue institutionnel, les enjeux ont été séparés, permettant à la DGME de construire une identité relativement pérenne et séparée des enjeux budgétaires.

Alors qu'aujourd'hui la RGPP est parfois remise en question, notamment en raison de son lien trop intrinsèque avec les enjeux budgétaires (voir ci-dessus), la séparation de la Direction en charge des économies budgétaires de la Direction en charge de la modernisation est un atout pour le futur des réformes.

Hormis la LOLF et son initiative parlementaire originale, les expériences de réformes passées étaient ancrées auprès du Premier ministre, ou laissaient l'initiative de la réforme à différents ministères. Cet arrangement institutionnel de la RGPP a consisté à mettre en place un processus décisionnel bicéphale et un ancrage de l'administration de la réforme auprès de trois directions réunies au ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État (puis séparées avec la Direction générale de l'administration et de la fonction publique au sein du ministère de la Fonction publique de plein exercice depuis 2011). Le succès de cet arrangement institutionnel doit être considéré comme un élément déterminant des succès de la RGPP, et un pilier sur lequel s'appuyer pour les réformes à venir.

Un suivi de la mise en œuvre rigoureux mais une évaluation qui nécessite d'être renforcée

Si le processus décisionnel a impliqué les plus hauts niveaux de l'administration, le suivi de la mise en œuvre des réformes a été tout aussi rigoureux. Il est important de noter que c'est la première fois qu'une réforme de grande ampleur fait l'objet d'un dispositif rigoureux de suivi en France (Lafarge, 2011 : 765).

L'examen de la mise en œuvre de l'ensemble des mesures d'un ministère s'effectue environ deux fois par an au niveau du comité de suivi, co-présidé par le Secrétaire général de la présidence de la République et le Directeur de cabinet du Premier ministre.

Toutes les mesures décidées en CMPP pour un même ministère sont suivies par le Comité de pilotage de la RGPP, sous la responsabilité du secrétaire général du ministère, dont le rôle a été très renforcé par la RGPP, avec les chefs de projet RGPP et les représentants de la DGME. C'est un développement très intéressant pour le fonctionnement traditionnellement directionnel de l'État en France. Les secrétaires généraux, fonction relativement nouvelle (datant soit de la RGPP soit d'auparavant en fonction des ministères), sont responsables de la gestion transversale des ministères (fonction supports, mise en œuvre de la RGPP, etc., et non des politiques publiques) et des mesures de mise en œuvre de la RGPP. Leur création, ou renforcement, permet une gestion non directionnelle des moyens humains financiers et techniques des ministères, qui manquait jusque-là (voir chapitre 3). Cette évolution est fondamentale pour la continuité des efforts d'optimisation dans l'avenir.

En sus de ce comité de pilotage, des chefs de projet RGPP sont mis en place pour chaque projet ou groupe de projets RGPP.

L'état d'avancement des mesures est évalué sur la base d'objectifs précis, avec des indicateurs de suivi précis, un tableau de bord et des points d'avancement réguliers. Chaque mesure se voit attribuer une couleur de feu : vert quand la réforme progresse au rythme prévu, orange quand des actions correctrices sont à mener, rouge quand la réforme fait l'objet d'un retard important. Des rapports d'étape de l'ensemble des mesures RGPP, synthétisant l'avancement des mesures, sont présentés au CMPP, et rendus publics.

Ceci étant, le suivi de la mise en œuvre ne comporte pas de phase d'évaluation en tant que telle. Alors que la Cour des comptes et le Parlement commencent à effectuer des missions d'évaluation, la tâche est assez difficile surtout pour l'évaluation complète des réformes de structure.

Six rapports d'étape ont été publiés par le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, depuis décembre 2008, détaillant l'état d'avancement des mesures actées. La présentation des rapports d'étape est peu parlante d'un point de vue évaluation, puisqu'elle vient à montrer l'avancement des réformes et non leur évaluation. Enfin, un document annexe à la Loi de règlement a été joint à la Loi n°2010-832 du 22 juillet 2010 de règlement de comptes et rapport de gestion pour l'année 2009, puis à celle de l'année 2010. Ce document s'articule autour de trois axes : impact budgétaire, bénéfice pour les agents de l'État, conséquences opérationnelles de la mise en œuvre des réformes. Là encore, l'évaluation à partir de cette documentation est complexe à mener. Elle ne permet pas une évaluation fine des mesures mises en œuvre même si des progrès ont été faits en ce sens.

Un soutien méthodologique et un accompagnement du changement croissants

L'attention importante portée à l'accompagnement de la réforme est assez inédit dans le cadre de l'administration d'État en France. La structure centralisée de la prise de décision par ministère et direction, ainsi que le poids de la décision hiérarchique, étaient traditionnellement considérés comme suffisants pour insuffler le changement. Il s'agissait

probablement de l'une des faiblesses du système administratif et de l'un des obstacles au changement avant la mise en œuvre des décisions de la RGPP.

La DGME s'est affirmée comme le secrétariat de la modernisation

La DGME s'est structurée autour de l'accompagnement du changement et est devenue en quelques années l'acteur incontournable de la réforme de l'État. La direction assure le suivi de la mise en œuvre de la RGPP. Elle a aussi réussi à se hisser comme interlocuteur privilégié des ministères sur la réforme de l'État, sans apparaître comme un guide ou une direction qui prend les décisions. Elle est perçue comme un acteur accompagnant le changement, formant les cadres à la gestion du changement, conseillant sur les stratégies et sur l'emploi des consultants privés, enfin permettant la mutualisation des expériences de changements entre les différentes entités de l'administration d'État.

Le rôle des consultants a trouvé un point d'équilibre

Les cabinets de consultants sont un nouvel acteur important apparu sur la scène de la réforme de la gestion publique en France. S'ils ont participé aux audits de modernisation avec les services d'inspection, leur rôle est celui de l'accompagnement des réformes. Leur rôle a été privilégié notamment dans les réorganisations, et, dans un deuxième temps, dans l'application des méthodes du « *lean management* ». Le rôle des cabinets de consultants semble s'être établi à un point d'équilibre, et dans une certaine mesure, les ministères semblent souhaiter que s'opère un transfert de compétences en matière de gestion de réformes et de « *lean management* ». Alors que les cabinets de consultants peuvent susciter de la méfiance dans le contexte administratif français, ils semblent avoir pris une place qui apparaît maintenant relativement légitime aux yeux des dirigeants des ministères.

Il est certain que le rôle de la DGME dans la gestion des consultants dans les ministères a été très important. La DGME étant constituée de 25 % de personnel ayant une expérience professionnelle au sein de cabinets de consultants privés, cela a facilité l'accommodation culturelle entre le monde des consultants privés et le monde de l'administration française.

Des efforts importants ont été faits pour améliorer la capacité des ministères mais seulement récemment

En ce qui concerne la capacité des ministères à effectuer des changements, la mise en place systématique des secrétaires généraux des ministères en charge du fonctionnement des administrations est une évolution fondamentale, bien qu'encore fragile. L'avenir des réformes d'optimisation dépendra aussi de l'évolution de cette fonction, relativement nouvelle en France, même si certains ministères l'avaient instaurée avant la RGPP. Ces secrétaires généraux, en charge de la modernisation des ministères et des fonctions supports et, peuvent renforcer la transversalité des réformes dans les ministères, consolider une approche plus interministérielle des fonctions support, et aussi, à terme, faire le lien entre les réformes de modernisation et la LOLF. Leur lien avec les responsables de programme de la LOLF (qu'ils sont aussi parfois) mérite donc une réflexion.

Quant à la formation des encadrants à la gestion du changement, elle est apparue en cours de mise en œuvre de la RGPP. La création de l'Ecole de la modernisation de l'État a en effet été décidée en juin 2010 et aussitôt établie en partenariat avec l'Institut de gestion publique et du développement public (IGPDE). Elle apporte une formation concrète aux agents avec des cas pratiques. Elle s'ajoute à d'autres écoles de formation qui forment au changement : l'école de la LOLF gérée par la Direction du budget, récemment renommée « Campus gestion publique », l'école de la GRH gérée par la DGAFP, et aussi, le cycle d'apprentissage des écoles de formation et notamment de l'Ecole nationale d'administration. Cette multiplication de formations *ad hoc*, si elle vient combler un manque évident de formation en gestion du changement, demandera à terme à être rationalisée (voir chapitre 5).

De façon générale, néanmoins, en comparaison avec plusieurs autres pays de l'OCDE, alors que le suivi et la formation ont été rigoureux, on note un manque d'institutionnalisation de la responsabilité des cadres dans la mise en œuvre du changement (voir encadré 2.3). Cette responsabilité pour le changement est parfois faite dans les pays de l'OCDE à travers la mise en place d'un « cadre de responsabilisation de gestion » dans lequel la responsabilisation sur la mise en œuvre des réformes fait entièrement partie des responsabilités de gestion.

Encadré 2.3. Le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) au Canada

Introduit en 2003, le CRG est un cadre de gestion du rendement qui est utilisé dans l'ensemble du Gouvernement fédéral au Canada afin d'appuyer les responsabilités de gestion des administrateurs généraux des ministères et d'améliorer les pratiques de gestion. Il permet de préciser les attentes et priorités en matière de gestion. Enfin, il offre une perspective générale et intégrée sur les pratiques de gestion et les défis connexes.

Le CRG est l'instrument principal de supervision utilisé par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) du Canada pour évaluer la capacité de gestion et le rendement de l'ensemble des ministères. Le CRG a une incidence directe sur les engagements des administrateurs généraux en matière de rendement et sur leur rémunération.

Les éléments de gestion suivants sont évalués dans le cadre du CRG : valeurs et éthique ; gestion pour l'atteinte de résultats ; services axés sur les citoyens ; vérification interne ; évaluation ; gestion financière et contrôles financiers ; gestion de la sécurité ; gestion intégrée des risques ; gestion des personnes ; approvisionnement ; gestion de l'information ; technologie de l'information ; gestion des biens ; planification des investissements et gestion des projets.

Les évaluations sont conduites annuellement par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Elles se fondent sur des éléments de preuve soumis par les organisations fédérales. Environ 45 ministères sont évalués chaque année. Chaque organisation est évaluée selon des critères et des attentes relatifs aux éléments de gestion mentionnés plus haut. Des évaluations rigoureuses sont préparées par les experts du SCT et leurs ébauches sont discutées avec les ministères avant d'être finalisées. Le résumé des conclusions des évaluations est rendu public annuellement.

Leçons tirées de la mise en œuvre du CRG

Les leçons tirées de huit années d'application du CRG sont les suivantes :

- il est indispensable d'obtenir l'appui de la haute direction pour améliorer les pratiques de gestion ;

Encadré 2.3. Le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) au Canada (suite)

- il faut reconnaître dès le départ que la gestion axée sur les résultats nécessite un changement de culture. Les progrès prendront du temps à émerger et ils requerront une attention soutenue ;
- la rémunération au rendement des administrateurs généraux doit être liée au rendement en matière de gestion ;
- les évaluations du rendement en matière de gestion doivent être constructives et faciliter l'amélioration continue ; elles ne doivent pas être un moyen de pénaliser les organisations ;
- les outils d'évaluation doivent être toujours d'actualité ; il faut laisser des marges de manœuvre pour que s'exerce un jugement et une mise en contexte.

Le CRG est un excellent moyen de partager les pratiques exemplaires qui bénéficieront à l'ensemble des organisations.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, contribution à l'étude, Octobre 2011.

2.4. Relancer et élargir la réforme de l'État à d'autres domaines et d'autres acteurs

L'enjeu des futures réformes de l'État en France est multiple. La situation budgétaire dégradée impose des exigences d'économies budgétaires qui doivent être menées sur le long terme. La RGPP a lancé une culture de réformes d'optimisations qui demande à être consolidée. Enfin, les efforts portant sur la modernisation des services publics et l'innovation gagneraient à être renforcés.

On peut imaginer que depuis le début de la réforme, les administrations ont souvent commencé par les choix les plus aisés en termes de baisse du nombre de postes et de diminution des coûts de fonctionnement. La poursuite des efforts d'optimisation – et notamment de la baisse des coûts de fonctionnement (y compris de la masse salariale) – va demander des choix de plus en plus difficiles à faire. De surcroît, la crise économique actuelle impose des choix cruciaux de dépenses publiques et de fiscalité qui doivent s'ancrer dans une réalité budgétaire comprise et acceptée. L'élargissement du mandat de la RGPP à d'autres domaines est une question d'importance aujourd'hui.

Un périmètre de la réforme qui demande à être élargi afin de susciter des économies budgétaires plus importantes

L'enjeu de la soutenabilité budgétaire est aujourd'hui au centre des préoccupations. Mais les réformes d'optimisation, si elles témoignent d'une exigence continue de bonne gestion, n'apporteront pas de réponses suffisantes au problème de la soutenabilité budgétaire. La RGPP a contribué aux efforts budgétaires sur les dépenses de transferts, mais qui restent limités par rapport à ce qui peut être attendu des réductions des dépenses de transferts. Toutefois, beaucoup d'autres réformes visant à réduire les dépenses d'intervention ont été décidées et menées en dehors du processus RGPP (réforme des retraites, des dépenses maladie). Pour des raisons souvent institutionnelles, il était impossible, voire non souhaitable, de mener l'ensemble des réformes dans le cadre de la RGPP. Cette situation a néanmoins créé de la confusion quant à la place de la RGPP dans la réduction du déficit, la nature de la RGPP, et ce que l'on peut attendre de la RGPP. Il

serait souhaitable de mieux distinguer les différents types de réforme afin d'en clarifier les attentes et les résultats.

Dans les grands équilibres budgétaires, la recherche d'économies peut se faire en examinant les grandes sources de recettes et de dépenses. Elle peut aussi porter sur les dépenses qui ont connu des augmentations récentes liées à des tendances structurelles sociales ou économiques, ou à une mauvaise gouvernance. Contrairement à d'autres pays, la France n'ayant pas par le passé entrepris de grand « toilettage » de ses dépenses et de ses recettes, il est vraisemblable que des économies substantielles puissent être faites en continuant à serrer l'étau sur les dépenses de fonctionnement (y compris de masse salariale), notamment en dehors de la sphère de l'État. Mais la plus grande partie des économies budgétaires viendront de l'examen des dépenses d'intervention et de la dépenses fiscales.

Maintenant que les grandes réformes organisationnelles de l'État ont abouti, même si beaucoup restent à consolider, un effort particulier sera important pour repenser l'action de l'État et ses sources de revenus. Une partie de ce travail pourrait faire l'objet d'un processus similaire à celui de la RGPP, avec des rapports d'audits sur un certain nombre de politiques publiques, des décisions avec un portage politique bicéphale, et une mise en œuvre progressive.

L'examen des missions de l'État en France n'a pas encore été systématiquement abordé

La RGPP ne s'est pas fondamentalement attelée à l'examen des missions de l'État. Tous les acteurs s'accordent pour dire qu'il n'y a pas de consensus aujourd'hui autour de la diminution de la place de l'État, donc de ses missions fondamentales. Néanmoins, il serait utile d'examiner les missions de l'État à un niveau plus « micro » ; des missions pourraient être abandonnées quand elles entrent en concurrence avec une offre existante du secteur privé ou d'autres niveaux d'administration, quand il y a doublon, ou quand elles peuvent être menées par d'autres acteurs. Il ne s'agit donc pas d'abandon de missions de services publics, mais de rationalisation de leur mode de prestation. Comme l'essentiel des coûts de fourniture de services publics est constitué de coûts de main-d'œuvre, les gains budgétaires liés à cette rationalisation des missions ne seront pas immédiatement évidents parce que le personnel devra être réalloué. En revanche, ils seront visibles à plus long terme.

Cet examen des missions de l'État ne doit pas conduire à une augmentation des coûts de production des mêmes services par le secteur privé. C'est l'un des dangers comme l'a noté le *National Audit Office* à propos des réformes 2004-2008 au Royaume-Uni (National Audit Office, 2007: 28). Notamment, il faut s'assurer que, si le service existe déjà dans le secteur privé, les administrations aient la capacité de maintenir la pression sur la qualité-prix du service fourni par les entreprises privées, et ce sur le long terme. Comme c'est le cas pour les achats de l'État à travers le nouveau Service des achats de l'État, une mise en commun des expériences et la création d'une capacité interministérielle au niveau central chargée des externalisations seraient positives dans le contexte d'examen des missions de l'État.

Dans cette optique, le 5^{ème} CMPP a décidé de procéder à une évaluation des opérations d'externalisations conduites par les ministères et de mettre au point une méthodologie afin d'identifier les externalisations prioritaires et les conditions de leur réussite. C'est une première étape intéressante qui doit se poursuivre par un suivi du

chiffrage des opérations d'externalisations sur le long terme, en particulier pour les missions qui ont vu leurs effectifs réduits de façon importante.

Les dépenses d'intervention élevées demandent à être examinées

Les économies brutes de la RGPP sur la période 2009-2013 pour les dépenses d'intervention sont prévues de 6,9 milliards d'euros, notamment sur les champs suivants (les exemples notés ne sont pas exhaustifs) : *i*) du logement, avec la rénovation du 1 % logement et la réorientation des crédits tout en limitant les coûts de gestion, ainsi que la mutualisation des ressources financières entre les organismes de logements sociaux, ou la révision des conditions d'ouverture des aides au logement ; *ii*) du travail, avec la baisse de certains dispositifs d'exonérations de cotisations sociales et l'harmonisation des mécanismes d'intéressement pour des aides à l'emploi (ASS, RSA) ; *iii*) des transports, avec l'orientation des tarifs ferroviaires sur les coûts d'infrastructures ; *iv*) de la santé, avec la réforme de la tarification hospitalière au titre de l'aide médicale d'État ; *v*) de l'agriculture, avec la rationalisation des aides à la cessation d'activité et des dispositifs de préretraite des agriculteurs ; *vi*) de la culture, avec la clarification des modalités d'intervention en faveur du spectacle vivant ; *vii*) de l'économie, avec la révision et l'harmonisation des taux de certaines aides aux entreprises, notamment pour l'innovation.

Comme souligné précédemment, d'autres réformes sur les dépenses d'intervention ont été menées en dehors de la RGPP. Pour réduire encore le déficit budgétaire, d'autres réductions devront être envisagées à l'avenir.

Les transferts sociaux en France ont eu, et continuent à avoir, un effet modérateur sur la crise économique. Les transferts sous conditions de ressources ont joué leur rôle de stabilisateur automatique, et plutôt qu'une coupe, ce sont leurs procédures d'activation qui demandent à être revues, sous toutes leurs formes. Quant aux transferts sans conditions de ressources, ils sont menés essentiellement par les dépenses maladie et vieillesse (la moitié des transferts). Certains demanderont à être réduits, d'autres devraient voir leur processus d'activation redéfini. Les autres transferts (essentiellement ceux liés à la politique familiale) peuvent probablement être mieux ciblés.

Il est à noter que toute réforme sur les dépenses d'intervention doit prendre en compte les dépenses fiscales, qui sont très conséquentes en France.

Un action publique locale qui gagnerait à être rationalisée

Comme analysé dans le chapitre 1, il existe probablement encore des marges de manœuvre importantes dans la rationalisation de l'action publique au niveau local.

La RÉATE (réforme de l'administration territoriale), réforme de l'administration de l'État portant sur son action locale, a rationalisé une partie des services de l'État au niveau déconcentré (voir chapitre 3). D'autres mesures, plus sectorielles, telles que la réforme de la carte judiciaire, de la carte militaire ou la création de la DGFIP, ont aussi participé à cette rationalisation de l'action de l'État au niveau local.

La RÉATE opère des fusions, des rapprochements et des mutualisations des fonctions supports de l'État au niveau local. Mais elle s'adapte néanmoins à un enchevêtrement administratif et un éparpillement des responsabilités avec les collectivités territoriales, et entre collectivités territoriales, qui est source de difficultés en termes d'efficience administrative.

Cette réforme de l'organisation de l'État au niveau local est aujourd'hui sous calibrée par rapport aux enjeux. La réflexion sur l'action des pouvoirs publics au niveau local devrait comprendre à la fois les problématiques de décentralisation et de déconcentration.

Au sein des pays de l'OCDE, la France est l'un des pays dans lequel la part des dépenses des collectivités territoriales dans la dépense publique totale est limitée, mais où le nombre et la variété des collectivités territoriales sont les plus élevés, posant la question de l'efficacité de ce système administratif³. L'enchevêtrement des compétences, par exemple en matière de politique de l'emploi et de réinsertion, l'absence de hiérarchie entre les différents acteurs, et la très petite taille des communes, créent des risques de doublons et des difficultés de performance administrative. Une clarification des responsabilités, une diminution du nombre des entités administratives et un regroupement des services (sans pour autant embaucher de nouveaux agents) permettront de mettre en place une politique d'amélioration globale de l'efficacité administrative. Des propositions intéressantes ont été faites ces dernières années, notamment la diminution du nombre de communes et la fusion du département et de la région. Les réformes en cours – notamment la réforme des conseillers territoriaux, l'ajustement de la clause de compétence générale, la réforme de la carte inter-communale, et les incitations à la fusion des communes – vont dans un sens positif mais ne sont pas à la mesure des enjeux budgétaires actuels ni du coût élevé probable représenté par le fonctionnement institutionnel de l'organisation de la collectivité au niveau local.

Entre 1983 et 2008, les dépenses des collectivités territoriales ont augmenté à un rythme plus élevé que le PIB. Si 60 % de cette hausse concerne les compétences transférées, 40 % – soit près d'un point de PIB – s'est effectuée à champ constant (ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, 2010). Les deux tiers de cette hausse des dépenses proviennent du bloc communal – communes et intercommunalités. Les collectivités territoriales ont connu une augmentation continue de leur nombre d'agents de +3.4 % par an entre 1998 et 2008, soit plus de 38 % depuis 1998 (ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, 2010 : 40). La Cour des comptes note que les communes et encore plus les structures intercommunales ont significativement augmenté leur nombre d'agents depuis 1980 alors même qu'elles ont été relativement moins affectées par les transferts de compétence. Cette augmentation s'est toutefois ralentie ces dernières années (voir chapitre 5).

Un élargissement du mandat de la RGPP à envisager

La question de l'élargissement du mandat aux autres réformes de gestion publique et de gestion des politiques publiques est complexe. D'une part, il n'est pas question de faire passer toutes les réformes par le processus relativement lourd de la RGPP. Mais d'autre part, ce processus a permis une remise à plat du fonctionnement des administrations, une prise de décision et une mise en œuvre rapides des réformes. Plutôt que de fusionner les approches au risque d'une centralisation excessive, il serait plutôt intéressant de suivre des procédures différentes en fonction des trois principes suivants :

- tout d'abord, en clarifiant les objectifs d'optimisation du fonctionnement par rapport à ceux de la baisse des dépenses d'intervention ;
- ensuite, en favorisant un processus de remise à plat des dépenses d'intervention, à travers un processus proche des revues de dépenses comme il y a eu dans un certain nombre de pays de l'OCDE (les rapports d'audits de la RGPP ont déjà commencé cet exercice) ;

- enfin, en continuant l'optimisation sur le fonctionnement – amélioration des services et baisse des coûts – mais en favorisant une démarche continue.

Les exercices peuvent se faire au sein du processus RGPP revisité, ou à travers d'autres processus de réformes.

La nécessité de créer les conditions d'une optimisation continue du fonctionnement de l'État

En parallèle de l'élargissement de la réforme, il est aussi important que la RGPP construise sur ses succès en matière d'optimisation et que soient créées les conditions d'une optimisation continue des services publics. Il s'agit de sortir de la logique de « projet » mise en œuvre par la RGPP pour normaliser la réforme. L'optimisation continue est une nécessité dans toutes les administrations de l'OCDE, quelle que soit la situation budgétaire. Il s'agit d'un enjeu différent de celui des nécessaires réductions liées à la conjoncture, même si les avancées de l'optimisation continue aident à assainir la situation budgétaire actuelle.

Avec l'effort de réduction des dépenses de fonctionnement de 10 % dans le budget triennal 2011-2013, l'administration a commencé à s'engager dans cette direction et la RGPP a réussi à lancer ce processus de réformes continues. Afin que ce mouvement soit soutenu sur le long terme, un certain nombre d'évolutions sont souhaitables dans les conditions structurelles de la réforme.

La banalisation de la mise en œuvre de normes budgétaires sur les coûts de fonctionnement

La RGPP s'est appuyée pour la première fois sur des normes budgétaires portant sur la baisse des dépenses de fonctionnement des administrations, avec l'application du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite et l'obligation de diminuer les dépenses de fonctionnement de 10 % (hors masse salariale) entre 2011 et 2013. Ces normes semblent demander des efforts considérables encore quatre ans après le début de la réforme, alors que la baisse des effectifs – 6.4 % pour l'État (par rapport aux plafonds d'emplois de 2007) – reste limitée par rapport aux efforts de certains autres pays de l'OCDE (surtout dans un pays qui n'avait jamais opéré de réductions massives auparavant). D'autre part, une fois passé l'ajustement actuel, l'enjeu sera de mettre en œuvre une optimisation continue dans les dépenses de fonctionnement.

Pour ce faire, un certain nombre de pays ont mis en place des « coupes automatiques de productivité » (voir encadré 2.4) dans la majeure partie des secteurs de l'État. Une partie significative de ces coupes de productivité concernent *de facto* les dépenses de personnel, mais pas seulement. Cette expérience est positive et serait intéressante à proposer dans un pays comme la France avec un État important et traditionnellement peu flexible. Des coupes automatiques de productivité seraient une poursuite naturelle de la pression imposée pour le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Elles laisseraient cependant plus de marges aux ministères pour décider des moyens à mettre en œuvre pour réaliser des économies d'optimisation, tout en déliant l'impératif d'économies budgétaires sur le fonctionnement de l'impératif de modernisation. Ceci peut se faire à la condition qu'un suivi budgétaire très rigoureux soit maintenu pour s'assurer de l'atteinte des résultats attendus.

Comme pour les réductions de personnel, les coupes automatiques de productivité ciblent plus naturellement les fonctions de « *back office* » que celles de « *front office* ». En revanche, certaines fonctions dans des secteurs aux gains de productivité limités avec un nombre d'agents à l'interface des usagers pouvant être incompressible, comme l'éducation ou la Police nationale, peuvent être exemptés de ces coupes automatiques de productivité (en protégeant notamment leur personnel de terrain) car ces secteurs relèvent avant tout de réformes redéfinissant le périmètre de leurs missions. Ces mêmes secteurs, lorsqu'ils ont été mal gérés dans le passé, peuvent néanmoins avoir encore des marges de productivité. Ils peuvent aussi faire l'objet de resserrements de leurs missions. D'autres secteurs, qui bénéficient plus des avancées technologiques, ou qui, dans le passé, ont vu un certain nombre de compétences être transférées aux collectivités territoriales, pourraient être prioritaires pour les coupes de productivité. En tout état de cause, pour aboutir à un résultat positif, il est important de mettre en œuvre une politique fine de différenciation sectorielle. Elle peut s'appuyer sur un *benchmarking* international évaluant les résultats par rapport aux moyens employés dans chaque secteur.

Le rôle du ministère du Budget peut être renforcé sur l'agenda des restrictions budgétaires, et ce de façon séparée des enjeux de la modernisation. La modernisation et les économies budgétaires sont indispensables, mais ne sont pas forcément liées, ni sur le plan des justifications, ni sur le plan des actions.

Encadré 2.4. Les coupes automatiques de productivité dans certains pays de l'OCDE

Depuis les années 1980-1990, un certain nombre de pays ont mis en place des « coupes automatiques de productivité », l'idée étant de compenser, pour les services publics, l'absence d'incitations aux gains de productivité qui existent, pour les biens marchands, grâce à la concurrence.

Les coupes automatiques de productivité s'appliquent de façon relativement indifférenciée sur les dépenses de fonctionnement au sens large, y compris sur les dépenses de personnel. Le niveau administratif auquel s'applique la coupe varie d'un pays à un autre, soit au niveau de la totalité d'un ministère et le ministère répercute sur ses différentes directions et opérateurs, soit au niveau des entités spécifiques. On peut aussi imaginer que les coupes automatiques de productivité pourraient s'appliquer à certaines catégories des missions de l'État, pour faire un lien avec les missions de la LOLF.

Les coupes automatiques de productivité se font autour de 1 % à 2 % des dépenses de fonctionnement. Certains pays ont essayé d'estimer l'augmentation de productivité dans le pays pour fixer un taux auquel les administrations doivent se plier, mais ce processus a de gros désavantages. Il ouvre la voie à de longues négociations et participe de façon négative aux difficultés de prédictibilité budgétaire pour les ministères. Le taux est maintenant fixé de façon politique dans la plupart des pays. Les gains de productivité étant différents d'un secteur à un autre, les pays ont contourné cette difficulté en laissant les ministres décider où les gains de productivité peuvent être les plus importants dans leurs différents secteurs. Il peut être aussi décidé d'appliquer des coupes automatiques différentes d'un grand secteur à un autre en fonction des gains de productivité potentiels.

La façon dont ces coupes sont imposées varie d'un pays à l'autre, certaines sont imposées sur le budget à venir, d'autres dans les cibles multi-annuelles, d'autres dans les lettres cadres du budget à venir.

Diverses expériences de mise en œuvre

En Australie, les coupes sont aujourd'hui de 1.25 % (2 % en 2008). Elles sont appliquées aux dépenses autorisées de l'année précédente, auxquelles sont ensuite ajoutées une augmentation liée à l'inflation. Seules quelques agences sont exemptes des coupes.

Encadré 2.4. Les coupes automatiques de productivité dans certains pays de l'OCDE (*suite*)

Au Danemark, les coupes sont de 2 % et sont établies chaque année pour les quatre années suivantes à l'intérieur du cadre budgétaire pluriannuel. Les négociations relatives aux nouvelles tâches des ministères se font à l'intérieur de ce cadre normé. Jusque récemment, les coupes automatiques de productivité ne s'appliquaient pas aux accords budgétaires pluriannuels de certaines politiques publiques (80 % des dépenses de fonctionnement en étaient exclues), mais la position par défaut étant la coupe automatique de productivité, elle influait nettement sur le contenu des accords pluriannuels de politiques publiques. Le gouvernement vient néanmoins de décider d'appliquer ces coupes automatiques de productivité aux accords pluriannuels de toutes les politiques publiques. Les gains de ces coupes financent de nouvelles priorités de politiques publiques.

En Finlande, il n'existe pas à proprement parler de « coupe automatique de productivité » mais des coupes récurrentes négociées à partir de gains de productivité estimés, ce qui est évidemment très proche. Le but est une diminution du nombre de personnel, la moitié des gains étant réallouée aux autres objectifs de politiques publiques et le reste est laissé au ministère comme une incitation à la productivité. Les négociations des cibles sont basées sur une estimation des gains de productivité. Les économies effectuées étaient d'environ 20 millions d'euros en 2007 et 150 millions d'euros en 2011 (en non cumulatif, et sur un budget de dépenses d'environ 50 milliards d'euros) à réallouer à l'intérieur des administrations.

La Nouvelle-Zélande a une approche différente. Au lieu de calculer des coupes de productivité, l'administration établit son budget avec une base nominale fixe. Si l'inflation est de 2.5 %, le budget de dépenses de fonctionnements en termes réel est coupé de 2.5 %. Des revues de la base nominale basées sur une estimation des différents coûts sont faites pour remettre les compteurs à zéro. Toutefois, ce processus est rare car il est long et coûteux.

La Suède a encore une approche différente, avec un index de productivité différent en fonction des différents moyens dans les organisations (le mix de main-d'œuvre et autres moyens notamment). L'index calculé sur la masse salariale ne prend pas en compte pleinement les augmentations liées aux accords salariaux – en appliquant une moyenne des gains de productivité dans le secteur privé sur les dix dernières années – afin de garder une pression de productivité sur les différentes agences. Les agences financées par recettes propres ne sont pas soumises aux mêmes pressions à la productivité.

Source : OCDE (2010), *Public Administration after « New Public Management »*, Value for Money in Government, Éditions OCDE, Paris, pp. 81-86, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086449-en>.

La nécessité de moduler les cibles de baisse de dépenses sur le fonctionnement

L'expérience des pays de l'OCDE montre clairement que les cibles de baisse de dépenses de fonctionnement (surtout concernant la masse salariale), sans modulation et sans restructurations accompagnant ces réformes sont de court terme. À peine la croissance économique retrouvée, les dépenses augmentent plus rapidement qu'auparavant, soit par des hausses de salaire, soit par des hausses de personnel. En France, si la cible relative à la baisse du nombre de personnel concernait l'ensemble de l'administration, une certaine modulation a été faite dans son application (voir chapitre 5).

Il est aussi important que l'administration continue à tirer avantage des nombreux départs à la retraite avant que cette opportunité ne se referme par glissement démographique. C'est pourquoi il est à la fois important de continuer à serrer l'étau sur les effectifs afin de dégager des marges de manœuvre non seulement pour faire face à la

crise budgétaire mais aussi pour pouvoir réallouer les effectifs en fonction des priorités. De façon plus générale, la prochaine étape à venir de l'application du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite consiste à définir des principes directeurs, tels que des objectifs plus stricts dans les fonctions de « *back office* » y compris de fonctions supports, et une cible différenciée en fonction des résultats d'analyses fines et stratégiques des besoins en « *front office* » (voir chapitre 5). À plus long terme, il serait souhaitable que la flexibilité induite par des réformes plus avancées de la gestion des ressources humaines et par une plus grande responsabilisation des directeurs des administrations vis-à-vis de leur GRH permettent une optimisation continue de la main-d'œuvre et d'éviter donc d'avoir recours à des mécanismes généraux tels que le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

L'importance de créer les conditions d'un ajustement permanent

Il est important que les réformes créant les conditions structurelles qui permettent un ajustement permanent, une plus grande agilité de l'administration, continuent. Notamment, c'est le cas de la réforme de la gestion des ressources humaines (voir chapitre 5), aujourd'hui un frein significatif aux réformes, qui permettra une plus grande adaptabilité des ressources humaines.

D'autre part, alors que la France a nettement amélioré sa capacité de gestion des réformes en instaurant et/ou renforçant la fonction des secrétaires généraux dans les ministères en charge de leur fonctionnement, leurs équipes pourraient être renforcées et mieux formées à la mise en œuvre du changement. Améliorer le recrutement de l'encadrement en charge de la mise en œuvre des changements, et leur formation, est un enjeu d'importance. Des réformes sont en cours, qu'il est important de continuer sur le long terme, tout en les accompagnant d'une réforme plus générale de la gestion de l'encadrement supérieur (voir chapitre 5).

Enfin, il sera nécessaire de repenser la responsabilisation des agents vis-à-vis des réformes d'optimisation. La sortie du mode « projets *top down* » de la RGPP nécessite une délégation progressive aux ministères identifiés comme ayant une grande capacité de réforme, accompagnée de leur plus grande responsabilisation. La mise en place d'un cadre de responsabilisation de gestion avec des objectifs d'optimisation permettrait d'avancer en ce sens (voir section 2.3).

Un besoin de revoir les processus de réformes en les différenciant en fonction des réformes

En fonction des objectifs de réformes et des domaines de réformes (fonctionnement/intervention), les modes de gouvernance peuvent évoluer dans des directions différentes même s'ils restent sous une même gouvernance générale.

La transition progressive vers un modèle de décision plus délégué pour l'optimisation continue

Afin que les réformes d'optimisation soient mises en œuvre de façon continue et normalisée, leur mode de gouvernance doit évoluer. L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que les dirigeants d'administration doivent être responsabilisés pour les réformes continues. En France, c'est un enjeu particulier car la culture « par direction » rend les réformes continues d'optimisation plus difficiles. C'est l'une des raisons pour lesquelles la RGPP a instauré un processus bicéphale et « *top down* ».

Le model « *top down* » de la décision, et le suivi très rigoureux, ont été fondamentaux dans les débuts de la mise en œuvre des réformes. Au vu de l'ampleur des changements demandés, du fonctionnement directionnel de l'État en France, et de la difficulté à mettre en œuvre des réformes impliquant des changements organiques, le portage politique central de la décision et du suivi semblait indispensable. Toutefois, il a pour conséquence une déresponsabilisation de la direction des ministères. Alors que l'enjeu aujourd'hui se situe dans la continuité de la réforme et donc dans l'appropriation par les ministères du processus de réforme, la question est maintenant de savoir comment on opère une transition vers une plus grande responsabilisation. Un début de transition vers un processus plus « *bottom up* » a commencé dans la deuxième phase de la RGPP, avec une plus grande participation des ministères aux propositions de réformes, mais qui peut être renforcé.

Afin de s'assurer de la mise en œuvre des réformes, le mode de suivi rigoureux semble rester indispensable au moins à moyen terme pour garantir la soutenabilité des budgets votés. En revanche, il serait utile, voire nécessaire, de commencer à concevoir un outil de transition qui mesurerait la capacité des ministères à concevoir et mettre en œuvre leurs réformes seules. Les critères de mesure de cette capacité doivent être développés. Des approches de ce type, permettant de mesurer la capacité des ministères, ont été mises en œuvre dans certains pays de l'OCDE, mais avec des buts différents : par exemple l'accession au statut d'agence dans le processus d'agencification aux Pays-Bas, ou plus récemment dans le programme de « *Capability Review* » au Royaume-Uni. Tous les ministères, et même les directions au sein des ministères, ne seront pas en mesure d'opérer cette transition au même moment.

Une délégation très encadrée

Dans cette évolution vers une plus grande responsabilisation des ministères, le secrétariat des réformes (voir ci-dessous), jouerait un rôle important de définitions générales de certaines cibles de réformes, de suggestions, de partage des expériences de réformes entre ministères, de mise en œuvre de réformes communes (notamment dans les fonctions support communes), enfin de suivi des réformes. Mais l'initiative des réformes resterait en premier lieu confiée aux ministères, avec une plus grande marge de manœuvre pour apprécier les sources potentielles d'économies budgétaires.

Cette responsabilisation s'accompagnerait de ciblage généraux des réformes par le centre, afin de rendre compte de la mise en œuvre des réformes pour atteindre ces cibles. Comme au Canada (voir encadré 2.3.), des Cadres de responsabilisation de gestion (CRG) pourraient être mis en place afin de mieux responsabiliser l'encadrement supérieur sur sa gestion et la mise en œuvre des réformes. Sont développés dans ce CRG à la fois les indicateurs de performance, mais aussi les réformes y compris les réformes de gestion. Les grandes priorités de gestion de l'État en termes de gestion y sont décrites, notamment les cibles qualité, celles relatives à l'administration électronique et l'implication des usagers, ainsi que les réformes mises en œuvre pour y parvenir. Ce document sert à évaluer les dirigeants mais aussi à donner une vision générale du « sens » des réformes, à la fois pour le ministère et pour l'ensemble de l'administration.

Le rôle du centre peut évoluer en fonction des réformes à mener tout en instaurant des processus plus « bottom up »

Instaurer un processus de réforme continue, dans un pays à la gouvernance relativement verticale, demandera de continuer à renforcer le « centre », processus engagé par la RGPP, tout en instaurant doucement des processus « *bottom up* » et une plus grande responsabilisation des ministères pour leurs efforts de réformes.

Renforcer le centre demande de réfléchir à son rôle et à sa localisation dans l'appareil administratif français. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, il n'existe pas de solution idéale. Il est important de trouver la bonne distance par rapport au politique, qui permet les impulsions politiques, tout en respectant la marge de manœuvre des dirigeants d'administration. De même, cette bonne distance doit permettre aux directeurs d'administration de s'autoriser le changement continu sans avoir recours au politique pour prendre toutes les décisions, lorsqu'elles sont d'ordre managérial.

Les réformes ont été rendues possibles par la proximité entre la Direction générale de la modernisation de l'État, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, et la Direction du budget, toutes réunies au sein d'un même ministère (jusqu'en 2010, lorsque le ministère de la Fonction publique est devenu un ministère de plein exercice séparé du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État). Ces trois directions se sont rapprochées dans l'esprit de la modernisation de l'État au fil des mois depuis 2007. Ce lien a notamment permis de lier l'objectif de modernisation à l'objectif budgétaire, ce qui semble avoir créé un impératif de modernisation au cœur de l'impulsion réussie de départ de la RGPP, tout en laissant au Premier ministre la possibilité d'exercer un pouvoir d'arbitrage nécessaire pour décider certaines réformes.

La RGPP a mis en place un processus adapté au ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, avec décision et supervision au plus haut niveau de l'État. Ce processus peut être maintenu pour les « grandes » décisions, c'est-à-dire :

- les grandes cibles des réformes de gestion publique, en termes de modernisation des services, d'administration électronique, d'implication des citoyens, et de qualité ;
- les grandes décisions sur les dépenses de transferts, avec peut-être même au départ un suivi décisionnel plus micro pour lancer le processus de changement comme pour le reste de la RGPP ;
- pour la supervision générale des réformes d'optimisation continue, en instaurant un processus qui ne soit plus un processus de « projet ».

Dans ce cadre, le trio de la DB/DGME/DGAFP reste le secrétariat de la réforme.

Pour les décisions relatives aux réformes d'optimisation continue, la situation est un peu différente, puisqu'il s'agit de responsabiliser les ministères. Alors que le rôle de la DB dans le ciblage des objectifs pourrait être renforcé par la mise en place par exemple de coupes automatiques de productivité, la DGME deviendrait pour les ministères un véritable secrétariat de la réforme, permettant de faire partager les expériences de réformes entre ministères, d'encourager l'apprentissage mutuel, de proposer des démarches d'accompagnement du changement, de répertorier les réformes, les classer, et en permettre un suivi par le plus haut niveau de l'État. Mais la responsabilité des propositions et des choix des réformes d'optimisation peut désormais commencer peu à

peu à être déléguée à la responsabilité des chefs d'administration, probablement avec un processus décisionnel impliquant les secrétaires généraux et les directeurs de directions ministérielles, ainsi que les préfets au niveau infranational. On a déjà souligné que ce processus de transfert de responsabilités ne peut se faire que de façon progressive, avec une différenciation entre les ministères en fonction de leurs capacités à mettre en œuvre ces réformes.

Le renforcement de la cohérence entre les outils de la LOLF et les processus de réformes de la RGPP

La RGPP s'est appuyée sur la pluriannualité budgétaire qui a été mise en œuvre parallèlement aux autres réformes de RGPP. La pluriannualité a renforcé l'action de la RGPP. Les deux exercices ont évolué de façon synchrone, permettant un lien de la RGPP avec la procédure budgétaire. Néanmoins, les objectifs de la LOLF et les indicateurs de la RGPP sont de nature différente : les premières visent des objectifs de politique publique quand les deuxièmes sont des indicateurs sur les réformes entreprises. Les deux types d'indicateurs n'ont pas été intégrés et fonctionnent donc en parallèle.

Quels que soient les différents aspects de la réforme future – renforcement de l'optimisation, élargissement de la réforme aux missions de l'État et aux dépenses d'intervention – l'articulation avec les missions définies dans la LOLF mérite d'être renforcée. Sans créer une nouvelle machine lourde de suivi, il semble important d'organiser les liens et un suivi de la RGPP à travers les indicateurs LOLF. Ceci permettrait une plus grande cohérence des efforts de réforme des politiques publiques par rapport aux efforts de réforme de gestion publique et de donner plus de « sens » aux réformes.

L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre qu'un débat budgétaire, ainsi que le lien entre les objectifs de qualité et de service et les changements organisationnels, rendent le processus d'optimisation plus soutenable. Ils permettent aussi une plus grande cohérence de l'État et une responsabilisation des différents acteurs. Une réflexion peut être menée sur l'organisation des liens entre les indicateurs de la LOLF et les objectifs RGPP, tout en tenant compte de leur différence de nature. Ce peut être de façon souple au départ par la création par exemple d'un dialogue organisé au sein des ministères entre les responsables de programmes LOLF et les secrétaires généraux.

La promotion d'une culture d'évaluation-action

L'une des faiblesses structurelles de la RGPP est qu'elle n'a pas prévu de processus d'évaluation des réformes en tant que tel.

Bien que les audits et les évaluations soient très développés en France, ils sont relativement déconnectés des actions de réformes. Pourtant, une importante proportion des agents aux postes les plus élevés de l'encadrement supérieur dans la fonction publique de l'État en France, est originaire de « corps » d'inspection, en charge, entre autres responsabilités, d'audits et d'évaluations. Il existe donc une élite administrative recrutée au départ au sein des métiers d'inspection, dont les membres sont souvent amenés, au cours de leur carrière, à occuper des postes de direction.

Il serait donc intéressant de construire sur cet atout de ressources humaines pour promouvoir une culture de gestion publique dans laquelle les évaluations et audits sont toujours suivis d'actions, et les actions suivies d'audits et d'évaluations. Il est prévu dans la RGPP de renforcer l'audit interne (voir chapitre 3) et l'évaluation dans l'administration

française et de les rapprocher du processus décisionnel. C'est une évolution très encourageante. D'autres processus pourraient être mis en place pour l'ensemble des réformes de la RGPP, afin que le cycle « mise en œuvre de réformes-évaluations-nouvelles réformes » soit mis en place et participe aussi à la culture de la recherche permanente d'une meilleure optimisation des services.

La communication sur les réformes et la consultation des agents

L'origine de la critique souvent menée à l'encontre de la RGPP d'une réforme imposée par le haut peut être en partie imputable à un manque de communication sur le « sens » de la réforme. Les raisons qui ont poussé à la décision du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite peuvent avoir été mal comprises, alors que les efforts d'amélioration de services ont été peu visibles.

Alors que les consultations et discussions avec les agents étaient naturellement limitées au départ au vu de la rapidité des décisions prises et de leur nature, il aurait été utile de compenser par une stratégie de communication qui donne le « sens » des réformes aux agents. Ces dernières ont en effet souvent été comprises comme une entreprise de réduction des effectifs. Cette communication limitée au départ n'a de surcroît pas été relayée plus tard dans la mise en œuvre de la RGPP, notamment lors de la RGPP 2, par une large consultation systématique avec les agents. Les consultations très larges qui ont été menées lors de la rédaction du *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, en marge du processus RGPP, ont aidé à sa popularité et au consensus qui s'est dégagé sur les réformes en matière de gestion des ressources humaines.

Dans l'avenir, il serait souhaitable pour la soutenabilité des efforts de réformes, que la consultation et la communication avec les agents soient considérées comme essentielles.

Les conditions d'une mise en œuvre d'équivalents RGPP au niveau des collectivités territoriales

Bien que la RGPP soit une initiative d'État, et que les collectivités territoriales soient régies sous le principe de la libre administration, on ne peut qu'encourager une diffusion de la méthode aux collectivités territoriales. Les réformes sont tout particulièrement importantes alors que les collectivités territoriales souffrent d'une situation budgétaire qui semble se dégrader aujourd'hui. Comme pour l'État qui se réforme aujourd'hui, il est légitime de se poser la question des incitations qui existent pour améliorer la gouvernance locale et la capacité des collectivités territoriales à se moderniser.

Comme dans les autres pays de l'OCDE, certaines collectivités sont à la pointe de méthodes de gouvernance locale innovantes. D'autres sont nettement plus en retard ou n'ont pas les capacités (humaines, budgétaires, etc.) d'adopter de telles pratiques innovantes.

L'État pourrait donc adopter une démarche proactive en encourageant les collectivités territoriales à se moderniser et à mettre en place des démarches de recherches d'efficacité systématiques, visant à fournir les mêmes services à un moindre coût. L'État peut aussi faciliter ces démarches en mutualisant l'expérience de la RGPP et en créant des services communs avec les collectivités territoriales.

Comme pour ses propres dépenses, l'État pourrait faire pression sur les dépenses des collectivités territoriales pour encourager réformes de gestion et économies budgétaires. Le chef de l'État a ainsi annoncé pour 2011-2013 la baisse en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales (hors fonds de compensation TVA), le

renforcement de la péréquation pour faire face à l'accroissement des dépenses sociales dans les départements ruraux, le moratoire sur les normes réglementaires concernant les collectivités territoriales, et la mise en place d'outils de comparaison et d'étalonnage des dépenses et des coûts entre collectivités. A aussi été évoquée sans être encore mise en œuvre, la modulation – selon des critères de bonne gestion – des dotations pour encourager les collectivités territoriales à réduire leurs dépenses dans les mêmes proportions que l'État.

Bien qu'un certain nombre de pays de l'OCDE mettent en place des coupes plus drastiques dans les ressources des collectivités territoriales (voir tableau 2.1), il n'est pas évident que la France doive suivre le même chemin. Les coupes drastiques ne sont pas forcément une solution durable sur le long terme. Il paraît plus intéressant de commencer à mettre en place une pression budgétaire. Une réflexion pourrait être menée sur l'application de coupes automatiques de productivité au moins pour une partie du budget des collectivités territoriales – soit à travers une baisse de la dotation générale de fonctionnement, soit à travers la fiscalité. Le cas échéant, les mêmes principes de différenciation fonctionnelle et sectorielle de l'application des coupes automatiques de productivité s'appliqueraient aux dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales.

Tableau 2.1. **Réduction de l'aide financière de l'État aux niveaux d'administration infra-nationaux**

Pays	Principales mesures adoptées
Allemagne	Le gouvernement fédéral a adopté une nouvelle règle budgétaire en mars 2009 qui limite le déficit budgétaire corrigé des variations cycliques du gouvernement fédéral à 0.35 % du PIB et exige des budgets corrigés des variations cycliques équilibrés pour les <i>Länder</i> . Cette règle deviendra contraignante pour le gouvernement central en 2016 et pour les <i>Länder</i> en 2020. Une période de transition plus longue a été décidée pour les <i>Länder</i> car certains connaissent de graves problèmes d'assainissement. Aucune limite sur les emprunts n'a été spécifiée pour les municipalités et les fonds de Sécurité sociale. Pour respecter cette nouvelle règle budgétaire, le Gouvernement allemand doit réduire le déficit structurel au niveau fédéral d'environ 0.3 % du PIB chaque année jusqu'à 2016.
Corée	D'importantes réductions de dépenses sont prévues dans les domaines de l'environnement (5.3 %), de l'administration publique générale (4.1 %) et de l'éducation (3.6 %).
Espagne	1.2 milliard d'euros de coupes budgétaires sur les collectivités territoriales et régionales. 6 milliards d'euros de coupes budgétaires dans les investissements du secteur public.
États-Unis	De nombreux états fédérés vont très certainement réduire leurs transferts aux municipalités.
Grèce	Le gouvernement envisage un gel des salaires pour tous les agents publics, à tous les échelons de gouvernement.
Italie	L'Italie a adopté un ensemble de mesures d'austérité d'un montant de 25 milliards d'euros pour 2011-2012 avec une baisse de 8.5 milliards d'euros des budgets des régions au cours des deux prochaines années.
Mexique	Le partage des recettes fédérales, qui représente les principales recettes fédérales à la disposition des collectivités territoriales, a baissé de plus de 14 % en 2009.
Portugal	100 millions d'euros de réduction sur les paiements de transferts entre le gouvernement central et les collectivités territoriales.
Royaume-Uni	Le Royaume-Uni a adopté un plan d'austérité drastique, avec 780 millions de livres sterling (680 millions d'euros) de coupes dans le Département des communautés et du gouvernement local et une réduction de 1.2 milliard de livres sterling (1.05 milliard d'euros) des subventions accordées aux autorités locales.

Source : OCDE (2011), *OECD Regional Outlook 2011 : Building Resilient Regions for Stronger Economies*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264120983-en>.

Il serait souhaitable de dupliquer la création de certains services interministériels mutualisés tels que le Service des achats de l'État ou France Domaine, auprès de groupes de collectivités territoriales. De même, les réformes affectant la gestion de la fonction publique (notamment toutes les mesures autour de la mobilité et du droit à l'intégration et

au détachement) par effet statutaire, affecteront aussi la fonction publique territoriale dans son ensemble, permettant une plus grande fluidité. Enfin, il est à espérer que les collectivités tireront les leçons de la RGPP pour s'approprier l'accent mis sur les réformes d'optimisation, en adaptant la méthode et la communication à leurs enjeux locaux. L'État pourrait se trouver dans la position du facilitateur de ces réformes au niveau des collectivités territoriales, en mettant, par exemple, l'expérience de la DGME au service des collectivités territoriales. Il semblerait qu'une demande en ce sens existe déjà.

2.5. Résumé des recommandations

La RGPP a réussi à créer le changement en France, en mettant l'accent sur l'optimisation des services et la recherche de gains dans les coûts de fonctionnement, en créant les conditions d'une plus grande agilité de l'administration et en ouvrant à une modernisation en prenant plus en compte les besoins des citoyens et des usagers. Elle s'est par là même focalisée sur un ensemble de réformes qui correspondaient à des marges de manœuvre que ce rapport a identifiées dans le chapitre 1. Ce changement a pu être mené en tirant parti d'un contexte économique et politique porteur de changements, puis en instaurant un processus de décision et de suivi approprié. L'enjeu pour l'administration française est d'abord de tirer profit de cette première expérience de multiples projets d'optimisation pour créer un processus continu de recherche de gains d'efficacité et d'efficience. Ensuite, afin de répondre à la situation économique et budgétaire dégradée, alors que le processus de réformes devra naturellement être élargi aux dépenses d'intervention (y compris pour les hôpitaux et les caisses de sécurité sociale), à l'organisation administrative locale, et aux missions de l'État, la question est de savoir comment l'organiser au mieux en tirant les leçons des institutions et de la gouvernance de la RGPP.

Renforcer l'optimisation continue

Continuer à faire pression sur les coûts de fonctionnement mais de façon à la fois plus continue et plus différenciée

Il est nécessaire, comme dans toutes les administrations des pays de l'OCDE, mais particulièrement dans un pays où les dépenses budgétaires sont importantes, de continuellement obliger ou encourager à la baisse des coûts de fonctionnement par des mécanismes institutionnels appropriés. La RGPP l'a fait pour la première fois, et, bien qu'il soit impossible de quantifier s'il existe encore des marges pour réaliser une baisse significative, l'expérience des pays de l'OCDE montre que, comme il s'agit d'une première tentative de baisse des coûts de fonctionnement, la baisse qui a eu lieu en France reste relativement limitée. Au minimum, il est nécessaire de décider d'une baisse continue des coûts de fonctionnement (y compris masse salariale), avec, par exemple, la mise en place de « coupes automatiques de productivité ».

Les baisses demandées étaient jusque là incarnées essentiellement par la baisse du nombre d'agents publics, puis par une baisse de 10 % sur trois ans (2011-2013) des autres coûts de fonctionnement. Aujourd'hui, ces baisses peuvent être plus accompagnées de principes d'allocations fonctionnelles de ces baisses. Elles peuvent être assorties de cibles relativement plus importantes dans les fonctions de « *back office* » et dans les fonctions de « *front office* » bénéficiant de gains naturels de productivité, et dans les fonctions faisant l'objet de réformes d'optimisation importantes (par exemple les fonctions supports). Dans les autres fonctions, notamment celles de « *front office* » dans lesquelles

le nombre d'agents à l'interface avec l'utilisateur ou fournissant le service public ne bénéficie pas de gains évidents de productivité sur le long terme, il serait important de déterminer où sont les surplus existants par rapport au service attendu et de bien communiquer sur le sujet.

Continuer à glisser vers une recherche de gains d'efficacité et d'efficience plus « capillaire »

Maintenant que la plupart des grandes réorganisations de directions et de services au cœur de la RGPP ont été décidées et sont actuellement mises en œuvre, les réformes d'optimisation vont se faire de façon plus « capillaire », par exemple avec l'application du « *lean management* » ou le suivi de la satisfaction des usagers qui permet des ajustements permanents dans l'organisation des services et dans les biens et services fournis. C'est un changement de la nature de l'optimisation nécessaire aujourd'hui, qui permet, mais aussi demande, une internalisation du processus par les différentes directions et services.

Continuer à renforcer les conditions structurelles d'un ajustement permanent

L'ajustement permanent pourra être grandement facilité par la poursuite des réformes de gestion des ressources humaines, qui sont aujourd'hui un frein à l'agilité de l'administration, et ce de façon plus marquée que dans d'autres pays de l'OCDE (voir chapitre 5). Ce gain d'agilité devrait aussi permettre d'éviter de recourir à des mécanismes de réductions des effectifs tels que conçus par la RGPP en permettant un ajustement permanent au plus près des besoins par les directeurs d'administration.

S'assurer du suivi de l'ensemble des coûts de fonctionnement et de délivrance des services publics, et diminuer les coûts de la réforme

Les résultats budgétaires, mais aussi la crédibilité de la recherche de l'optimisation, rendent impératif le suivi plus général des coûts de fonctionnement et de fourniture des services. La baisse des effectifs et des coûts de fonctionnement ne devrait pas engendrer de hausse des coûts par des externalisations au secteur privé qui pourraient être mal contrôlées et donc plus coûteuses. Sans pour autant créer un mécanisme lourd de suivi, il est recommandé de porter une attention particulière à l'évolution des coûts de production des biens et services financés par l'État mais fournis par le secteur privé, soit directement aux citoyens, soit à l'administration.

D'autre part, la situation économique et budgétaire demande de s'assurer de l'utilisation stratégique du retour aux agents d'une partie des gains réalisés par le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite (voir chapitre 5). Dans le futur, afin de ne pas systématiser la rétribution aux agents sous forme financière de façon systématique, on peut aussi envisager une autre forme de rétribution des ministères, notamment en ré-investissant une partie des sommes économisées dans des mesures d'amélioration des services.

Élargir la réforme de l'État à ses missions et à ses dépenses d'intervention

En sus du processus d'optimisation, la situation économique et budgétaire demande un élargissement de la réforme de l'État à ses missions. Cela demandera probablement des ajustements plus « micro » que l'abandon de missions majeures. Le chiffrage de l'externalisation et son suivi sur le long terme sont aussi importants à cet égard. De

surcroît, bien que des réductions de dépenses aient été déjà décidées et souvent mises en œuvre à la fois à travers le processus RGPP, mais aussi de façon plus importante au niveau budgétaire en dehors du processus RGPP, l'élargissement de la réforme devra s'atteler de façon croissante aux dépenses de transferts, notamment leurs processus d'activation, et aux dépenses fiscales.

Faire évoluer la gouvernance de la réforme

Réorienter le rôle du « centre » de la réforme

Le « centre » de la réforme, constitué à haut niveau par les services du Premier ministre et du Président de la République, et au niveau des directions ministérielles par le trio de la DB, de la DGME et de la DGAFP (mais la DGAFP a été séparée dans un ministère de la Fonction publique récemment créé) constitue un centre fort et un atout pour les réformes futures. Les liens étroits entre les trois directions, en même temps que le maintien d'identités séparées, ont prouvé que cette solution administrative était adaptée et malléable pour les enjeux à venir.

L'enjeu actuel consiste à réorienter le fonctionnement et le rôle du centre. Le processus de la RGPP « classique » gagnerait à continuer à exister, notamment pour déterminer les grandes cibles des réformes applicables à l'ensemble de l'administration, pour déterminer les choix et le suivi des nouveaux chantiers sur les dépenses de transferts, et enfin pour assurer la supervision générale du processus d'optimisation.

Pour les décisions et la mise en œuvre de l'optimisation continue, la DB pourrait continuer à assurer la détermination et le suivi des cibles standardisées de baisse des coûts de fonctionnement. La DGME consoliderait son rôle de secrétariat de la modernisation, qui favorise l'apprentissage des réformes, et propose d'accompagner le changement et de répertorier les réformes tout en favorisant une émulation entre les différentes administrations. Les deux directions se verraient aussi attribuer le rôle de déterminer la mise en place de la responsabilisation progressive des ministères dans leurs efforts de réformes en fonction de leurs capacités.

Néanmoins, en ce qui concerne l'enjeu de la révision des dépenses de transferts, le processus RGPP doit être adapté. Le portage politique et l'horizontalité du processus de la RGPP restent essentiels, mais la RGPP devra s'appuyer de façon plus importante sur les indicateurs de la LOLF, tout en encourageant un maximum de transversalité (le rôle du centre reste fondamental). Le suivi de la mise en œuvre doit pouvoir se faire au niveau ministériel. Une communication politique particulière, une consultation des citoyens et des bénéficiaires, et l'implication du Parlement seront également nécessaires. On s'approcherait ainsi des revues de dépenses plus classiques à l'instar de celles conduites dans un certain nombre de pays de l'OCDE.

Séparer les différents aspects de la réforme de l'État

Afin d'éviter la confusion sur les objectifs budgétaires et le « sens » des réformes, il serait utile de séparer la mise en place des objectifs, le suivi, et probablement la gouvernance des différents types de réformes : d'un côté, il y aurait les réformes d'optimisation sur le fonctionnement de l'État (modernisation et diminution des coûts) avec la remise à plat des missions de l'État et éventuellement leur réorganisation ou réduction, et d'un autre côté, les réformes concernant les dépenses d'intervention.

Améliorer la responsabilité des dirigeants des administrations pour l'optimisation permanente

Le processus de décision et de suivi « *top down* », même amélioré au cours de la deuxième phase de la RGPP, a été fondamental pour mettre en œuvre les réformes au départ. Néanmoins, il n'est pas le processus optimal pour permettre une appropriation de l'impératif d'optimisation par les agents. Ce processus n'est pas toujours adapté non plus aux réformes plus capillaires qui sont l'avenir des réformes d'optimisation.

Il n'existe pas en France aujourd'hui d'institutions ou processus de gouvernance permettant cette appropriation. Des cadres de responsabilisation de gestion gagneraient à être mis en place pour les dirigeants. De même, on peut envisager le renforcement des équipes des secrétaires généraux des ministères, dont la création est un acquis important pour l'avenir de la réforme en France.

Renforcer le lien avec la LOLF

La RGPP a été étroitement liée au processus budgétaire grâce au budget triennal. Parce que la LOLF a des objectifs de politique publique de long terme, et que la RGPP initie et suit des mesures de réformes concrètes d'optimisation du fonctionnement pour la plupart, les liens entre la LOLF et la RGPP ont jusque-là été limités. Une réflexion peut être menée afin de mieux organiser des liens entre les deux processus. Ceci permettrait de créer les conditions d'une plus grande synergie nécessaire entre, d'une part, les efforts de long terme d'amélioration de l'allocation des ressources et des performances des politiques publiques par la LOLF, et, d'autre part, les réformes d'optimisation de la RGPP. Sans mettre en place une lourde procédure de coordination, un début de réforme peut être systématisé en réfléchissant à systématiser de façon plus importante les liens entre les secrétaires généraux des ministères et les responsables de programmes de la LOLF. Ce sera d'autant plus important si le processus RGPP s'ouvre plus systématiquement à l'examen des missions de l'État et aux dépenses de transferts.

Renforcer la communication sur le « sens » des réformes et consulter les agents

Le processus « *top down* » de la RGPP, la communication très axée surtout au départ sur les coûts de fonctionnement (et en particulier les « coûts » que représentent les agents publics), l'insistance sur le principe général de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite (en dépit d'une application beaucoup moins universelle), la faible association des agents aux choix des réformes, et le manque d'efforts faits pour donner du « sens » aux réformes peuvent rendre beaucoup plus difficile la soutenabilité des efforts de réforme.

Afin de poursuivre la réforme, et *a fortiori* de l'internaliser et de l'élargir aux missions et dépenses d'intervention de l'État, et aux structures et dépenses des collectivités territoriales, il est impératif de mieux associer les agents au processus de décision comme cela a été fait par exemple pour les réformes de gestion des ressources humaines grâce au processus participatif du *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*. Il est aussi impératif d'approfondir la réflexion sur le sens des réformes, comme cela a été fait dans le secteur de la défense, à l'occasion, là aussi, du *Livre blanc sur la défense nationale*.

Améliorer les liens entre réformes et évaluations

Un gros effort a été fait pour assurer le suivi de la mise en œuvre des réformes et la transparence de l'information à cet égard. Le suivi des gains budgétaires des réformes de la RGPP n'est pas simple à effectuer à court terme et demandera un suivi sur le long terme. Quant à l'évaluation des réformes, elle n'est pas pour le moment intégrée au processus RGPP.

Sans pour autant créer de processus systématique d'évaluation lourd, il est néanmoins recommandé de réfléchir aux moyens permettant de mieux lier les futures décisions de réformes à des évaluations nécessaires des réformes déjà en cours ou terminées.

Élargir la réforme aux hôpitaux et aux caisses de sécurité sociale

Tout en s'assurant du maintien du rôle des partenaires sociaux, le processus RGPP peut être maintenu et ouvert aux hôpitaux et aux caisses de sécurité sociale. Les réformes dans ces secteurs sont cruciales pour l'avenir des finances publiques. Si la gouvernance de la réforme sera forcément différente, les grands principes d'une mise à plat par des audits relativement rapides, d'un processus de décision interministériel, avec l'implication des plus hauts niveaux de l'administration publique, peuvent être maintenus. Pour la lisibilité des réformes menées, il est même probablement souhaitable que le chiffrage et la présentation des réformes soient faites avec l'ensemble des mesures de la RGPP sur les dépenses d'intervention.

Créer les conditions d'une appropriation de la démarche RGPP par les collectivités territoriales et élargir la réforme de l'État à celle de l'organisation des collectivités publiques au niveau local

Encourager l'appropriation du processus d'optimisation de la RGPP par les collectivités territoriales

Étant donné les augmentations de personnel dans les collectivités territoriales, il serait potentiellement très intéressant que celles-ci s'approprient le processus d'optimisation de la RGPP. L'État peut avoir une attitude proactive en faisant pression sur les dépenses des collectivités territoriales, par exemple en mettant en place des coupes automatiques de productivité à travers une partie de la dotation générale de fonctionnement comme ce qui est suggéré au niveau de l'État. Ensuite, l'État peut encourager la propagation des fruits de la RGPP, en mettant à disposition des collectivités territoriales l'expérience de la DGME, ou en les aidant, par exemple, à plus dématérialiser, à fusionner leurs unités, ou à mutualiser leurs fonctions supports.

L'organisation de l'action publique au niveau local peut être réformée

La RGPP est essentiellement une réforme de l'État et de l'organisation déconcentrée de l'État au niveau local. Aujourd'hui, il manque une réflexion générale sur l'organisation de l'action publique au niveau local, qui prenne en compte à la fois la décentralisation et la déconcentration. Des gains budgétaires sont à faire dans la rationalisation des structures administratives (État et collectivités territoriales) au niveau local, très nombreuses avec des enchevêtrements de responsabilités importants. En sus d'économies sur le fonctionnement, une réforme dans ce domaine permettrait sans doute aussi de rationaliser la mise en œuvre des politiques et d'améliorer leur grande efficacité.

Notes

1. *Source* : entretiens avec la DGME.
2. Tel a été le cas cependant pour les revalorisations intervenues à l'éducation nationale, la recherche et l'enseignement supérieur.
3. Document additionnel à la contribution de l'OCDE aux travaux de la Commission Attali 1, 2010.

Références bibliographiques

- 5^{ème} Conseil de modernisation des politiques publiques (2011), « Note de synthèse », www.rgpp.modernisation.gouv.fr/uploads/media/GlobalCMPP5.pdf.
- Conseil de modernisation des politiques publiques (2011), « Sommaire », www.rgpp.modernisation.gouv.fr/fileadmin/user_upload/dossier_cmpp4.pdf.
- Bezes, P. (2011), « La révision générale des politiques : morphologie de la RGPP, une mise en perspective historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, Vol. 136, École nationale d'administration, Strasbourg.
- Cour des comptes (2010), « Finances publiques : au-delà de la crise, l'aggravation du déficit structurel », Cour des comptes, Paris, www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/0_finances-publiques.pdf.
- Cour des comptes (2011), « Synthèses du Rapport public annuel de la Cour des comptes », Paris, www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/Syntheses/Synthese_rapport_public_annuel_2011.pdf.
- Direction de l'information légale et administrative (2009), « Rapport d'activité », La documentation française, Paris.
- Inspection générale des finances (2010), « Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger », La documentation française, rapport 2010-M-098-02, Paris, www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/114000289/index.shtml.
- Kamel, W. (2011), « La nouvelle organisation d'État en région », *Revue française d'administration publique*, No. 136, École nationale d'administration, Strasbourg.
- La République Française (2010), « Loi numéro 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2010 à 2014 (1) », Paris.
- Lafarge, F. (2011), « La Révision Générale des Politiques Publiques : objet méthodes et redevabilité », *Revue française d'administration publique*, No. 136, École nationale d'administration, Strasbourg.
- Lafarge, F. et M. Le Clainche (2011), « La Révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, No. 136, École nationale d'administration, Strasbourg.
- Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État (2010), « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique : faits et chiffres 2009-2010 », Vol. 1, La documentation française, Paris.
- Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (2010), « Pourquoi une réforme des collectivités territoriales ? », ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, Paris, www.interieur.gouv.fr/sections/reforme-collectivites/pourquoi-reforme, consulté en janvier 2012.

- National Audit Office (2007), *The Efficiency Programme: A Second Review of Progress*, rapport du Comptroller and Auditor General, Londres, The Stationery Office, 8 février 2007; “The 21st Century Civil Service”, www.civilservice.gov.uk, March 2010, cité dans GOV/PGC/PEM(2010)4, p. 28.
- O'Donnell, Gus (2011). « Achieving results in the context of fiscal restraint: real time lessons from the British experience », 2011 Manion Lecture, The Canada School of Public Service, Ottawa, Ontario, https://update.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/manion-lecture_0.pdf.
- OCDE (2009), « Government at a Glance 2009 country note : France », données de OCDE (2009) *Panorama des administrations publiques 2009*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/35/42/43925776.pdf.
- OCDE (2010a), “Getting the Right Size and Allocation of the Public Service Workforce”, rapport présenté au Groupe de travail de l’OCDE sur la gestion et l’emploi publics, les 9-10 décembre, GOV/PGC/PEM(2010)4, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, Éditions OCDE, Paris, pp. 209-237, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-en>.
- OCDE (2010c), « OECD Value for Money Study : country assessment of the Netherlands », Advisory Committee Meeting, 7 juillet, GOV/PGC/SBO(2010)12, OCDE, Paris, [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2010\)3/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2010)3/FINAL&docLanguage=En).
- OCDE (2010d), *Public Administration after « New Public Management »*, Value for Money in Government, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086449-en>.
- OCDE (2011a), « Background document: session 1 Economic Crisis and Beyond: Social Policies for the Recovery », OECD ministerial meeting on social policy, 2-3 mai, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/11/6/47715227.pdf.
- OCDE (2011b), « France : economic forecast summary (May 2011) », OCDE, Paris, www.oecd.org/document/35/0,3746,en_33873108_33873376_45268643_1_1_1_1,00.html.
- OCDE (2011c), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment : Multi-level Governance Lessons from the Crisis*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264114470-en>.
- OCDE (2011d), *Études économiques de l’OCDE : France 2011*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2011-fr.
- OCDE (2011e), *OECD Regional Outlook 2011 : Building Resilient Regions for Stronger Economies*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264120983-en>.
- OCDE (2011f), *Restoring Public Finances, Special Issue of the OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2011/2, Éditions OCDE, Paris. En français: OCDE (2011), « Redresser les finances publiques », GOV/PGC/SBO(2011)2/FINAL, OCDE, Paris
- Pissaloux, J.L. et D. Supplission (2010), « Revues de programmes et collectivités territoriales », *Revue française d’administration publique*, No. 136, École nationale d’administration, Strasbourg.

Chapitre 3

La RGPP et la rationalisation de l'organisation de l'État

Ce chapitre commence par un examen de l'organisation de l'État à travers une analyse de la répartition de l'emploi de l'État, notamment entre « l'emploi administratif » et l'emploi dans la fourniture de services, ou encore entre l'emploi au niveau central de l'État et l'emploi au niveau déconcentré. La deuxième partie analyse ensuite les différents efforts réalisés au cours de la RGPP en matière de rationalisation de l'organisation de l'État, d'abord par les fusions des unités exécutives, puis par la mutualisation des fonctions supports. Dans la troisième partie, seront examinés les progrès de la RGPP en matière de création de normes de fonctionnement pour l'État. Enfin, le cas spécifique de la gouvernance des opérateurs de l'État sera étudié dans la quatrième partie.

Introduction

Dans les pays avancés de l'OCDE, l'organisation de l'État est constamment modifiée pour s'adapter aux nouveaux programmes et priorités et pour rechercher la structure la plus efficace. Des réorganisations sont aussi souvent nécessaires en période de contraintes budgétaires fortes pour réaliser un maximum d'économies structurelles. Il existe différentes manières d'adapter les administrations centrales, par exemple les fusions ou les divisions d'organisations, la délégation d'autorité aux collectivités territoriales ou encore l'externalisation au secteur privé (même si toutes ces réformes ne sont pas automatiquement sources d'économies budgétaires et peuvent être menées pour d'autres raisons).

Ce chapitre analysera les réformes organisationnelles menées par la RGPP en regard des changements organisationnels qui ont été mis en place dans d'autres pays de l'OCDE au cours deux dernières décennies. Il mettra l'accent sur les trois domaines qui ont déjà fait l'objet de réformes de la RGPP, en particulier les fusions des unités administratives et exécutives, la mutualisation des fonctions supports et la gestion des opérateurs de l'État, trois domaines clés des réformes de la RGPP. Il s'intéressera aussi à la mise en place d'une normalisation des moyens opérationnels (en dehors du budget et de la GRH, traités dans les chapitres 2 et 5 de ce rapport). En première partie, des chiffres sont fournis à titre de comparaison sur l'importance de l'emploi administratif en France et dans d'autres pays de l'OCDE où ces données sont disponibles, sur la base d'une méthodologie créée par l'OCDE et intitulée « *Snapshot of the public administration* »¹.

3.1. Traits saillants de l'organisation de l'État en France : un niveau moyen d'« emploi administratif »², un grand nombre d'agents de l'État au niveau local

Un « emploi administratif » modéré

La taille de « l'emploi administratif » fournit un aperçu de l'emploi en dehors de la prestation de services aux citoyens/usagers³. Le tableau 3.1 présente l'emploi administratif de l'État pour 1 000 habitants. L'emploi administratif est subdivisé en quatre types d'activités : l'élaboration des politiques publiques, l'exécution administrative des politiques, la supervision administrative et la réglementation, ainsi que les fonctions supports⁴.

Le tableau 3.1 montre que l'emploi administratif dans l'État est relativement modéré en comparaison des autres pays pour lesquels les données sont disponibles. Ce constat prend en compte les différences entre les tailles respectives de l'État et des collectivités territoriales dans les pays où les données sont disponibles⁵.

La répartition de l'emploi administratif de l'État par types d'activités en France ne déroge pas non plus significativement de la tendance générale en matière de fonctions supports, dont la taille se situe à peu près dans la moyenne (voir tableau 3.1 et annexe J tableau J.1.).

Tableau 3.1. **Emploi administratif de l'État, en proportion de la population (2009)**

Équivalents temps plein pour 1 000 habitants

	Australie	Autriche	Canada	Danemark	Espagne	Finlande	France	Norvège	Pays-Bas	Moyenne
Total emploi administratif de l'État dont :	4.0	3.5	8.1	15.4	5.9	10.0	5.3	8.9	8.0	8.0
Élaboration des politiques publiques	0.7	0.5	s.o.	0.8	1.1	0.8		0.8	0.6	0.8
Exécution administrative des politiques publiques	1.3	1.7	s.o.	13.6	4.0	6.8	4.6	5.1	6.4	5.6
Supervision administrative/ réglementation	0.7	0.5	0.7	0.8	0.0	0.7		2.5	0.5	0.8
Fonctions supports	1.3	0.8	1.5	0.2	0.8	1.6	0.7	0.5	0.5	0.9

Remarque : 1. La France a signalé que seule une répartition entre les fonctions supports et les autres activités était possible. 2. Les données pour la France sont pour 2011. 3. La moyenne est calculée sans la France.

Sources : Base de données de l'OCDE sur les finances et l'emploi publics (PFED) ; OCDE (2010), *Snapshots of the Public Administration*, OCDE, Paris.

Structure organisationnelle de l'État : forte proportion de l'emploi administratif de l'État au niveau déconcentré

L'emploi administratif de l'État français possède deux caractéristiques spécifiques : *i)* une forte proportion d'agents employés dans les divisions ministérielles au niveau local. Il s'agit des « directions départementales interministérielles », des « directions intersectorielles régionales » et des « préfectures » ; et *ii)* une forte proportion d'agents travaillant dans les opérateurs de l'État. Il existe en effet un grand nombre d'opérateurs de l'État principalement dans les domaines de l'éducation (y compris les universités), de la culture et de la recherche, et d'autres dans la fourniture de services. Les enjeux posés par les opérateurs de l'État sont examinés en dernière partie de ce chapitre.

Tableau 3.2. Emploi administratif de l'État dans les divisions ministérielles déconcentrées et dans les opérateurs de l'État en % de l'emploi dans l'État

Équivalents temps plein et % de l'État en équivalents temps plein		
	Equivalents temps plein	% du total
Administration centrale	48 700	11,0
Administrations déconcentrées	251 700	56,9
Autres (y compris les unités à l'étranger)	31 100	7,0
Opérateurs de l'État	110 700	25,0
Total	442 200	100,0

Source : Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, informations fournies à la demande de l'OCDE aux fins de ce rapport.

Les chiffres qui ressortent du tableau 3.2 sont les 56,9 % de l'emploi administratif (hors prestation de services) dans les divisions ministérielles de l'État au niveau des régions et les départements, et les 25 % dans les opérateurs de l'État. Bien qu'on ne dispose pas de données immédiatement comparables pour d'autres pays, cette proportion de l'emploi de l'État au niveau local paraît élevée. La forte proportion de l'emploi dans les divisions ministérielles au niveau local peut s'expliquer par le fait que l'emploi pour la prestation de services dans l'État est lui aussi très élevé. En effet, la prestation de services individuels étant par nature déconcentrée, la déconcentration des tâches administratives liées à ces services (exécution administrative, supervision) peut alors aussi se justifier. Toutefois dans un pays de taille similaire comme le Royaume-Uni où la prestation de services individuels est également organisée aussi au niveau de l'État, l'exécution administrative et la supervision n'ont pas été autant déconcentrées qu'en France.

3.2. Le programme de fusions des « unités exécutives » de l'État au niveau central et déconcentré

Une grande avancée dans les fusions au niveau des ministères centraux

Une tendance importante dans les pays de l'OCDE pour accroître l'efficacité a été la fusion des unités exécutives. Dans le contexte de la RGPP, la France a accompli des progrès considérables dans ce domaine. Outre les fusions au niveau déconcentré qui seront étudiées plus bas, on peut mentionner notamment les fusions de :

- la Direction générale des politiques économique, européenne et internationale et de la Direction générale des forêts et des espaces ruraux dans la Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires au sein du ministère de l'Agriculture et de la Pêche ;
- des directions de l'équipement et des TIC des différentes branches des armées (terre, marine, aviation) dans les directions centrales du ministère de la Défense ;
- la Direction de la jeunesse et la Direction de la vie associative dans la Direction de la jeunesse et de la vie associative au sein du ministère de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs ;
- la Direction générale des impôts et la Direction générale de la comptabilité publique du Trésor dans la Direction générale des finances publiques (DGFIP) au sein du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État ;
- la Direction générale des entreprises (DGE), de la Direction du tourisme (DT) et la Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL), dans la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) ;
- la Direction générale de l'action sociale (DGAS), la Délégation interministérielle à la famille (DIF), la Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES), le Service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) et les personnels de la Délégation interministérielle aux personnes handicapées, au sein de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

Le rapprochement, au sein du ministère de l'Intérieur, de la gendarmerie et de la Police nationale n'est pas exactement une fusion, mais il a aussi été un grand chantier de rapprochement organisationnel devant permettre une meilleure efficacité des services concernés.

Chacune de ces réorganisations a constitué une opération complexe qui a demandé de surmonter toutes sortes de difficultés : différences de cultures, de traditions, de modes de fonctionnement, et de perspectives de carrière enracinées dans les différentes organisations concernées par les fusions.

Les réformes de la gestion des ressources humaines (voir chapitre 5) de l'administration publique doivent contribuer à atteindre une plus grande fluidité à l'avenir permettant de mener les restructurations plus facilement.

Une réorganisation complexe au niveau déconcentré

Une forte proportion d'agents publics dans la catégorie de l'emploi administratif de l'État (56.9 %, voir tableau 3.2) travaille au niveau local sous l'autorité des préfets. La France est l'un des pays qui a poussé le plus loin la logique de la déconcentration. Bien que les unités déconcentrées soient communes dans les pays de l'OCDE (Italie, Japon, Pologne, Suède...)⁶, la France fait partie des pays ayant le plus déconcentré leur administration publique et attribué le plus de responsabilités aux préfets représentants locaux de l'État.

Encadré 3.1. Histoire de la déconcentration en France

Au 19^{ème} siècle et au cours de la première moitié du 20^{ème} siècle, il y avait uniquement des préfets au niveau départemental et leur mission était centrée sur l'ordre public et la sécurité. Progressivement, d'autres ministères ont développé des unités à l'échelon départemental : ces unités étaient placées sous l'autorité des préfets de département, qui cependant ne pouvaient pas redistribuer leurs ressources. La région en tant qu'unité administrative n'existait pas encore vraiment. Après la Seconde Guerre mondiale, le nombre d'unités ministérielles déconcentrées augmenta non seulement au niveau du département mais aussi au niveau de la région qui commença à exister en tant qu'unité administrative. Presque tous les ministères (encore au nombre de 25 avant 2007) créèrent leur propre réseau territorial et les unités établies au niveau départemental devinrent progressivement plus indépendantes des préfets.

La création des préfets de région en 1964

La première grande réforme a eu lieu en 1964. Elle a conduit à la création des préfets de région en complément des préfets de département. Les préfets de région étaient supposés harmoniser l'exécution des politiques sectorielles au niveau régional, sans toutefois disposer du pouvoir de redistribution des ressources ni de l'autorité hiérarchique sur les préfets de département. Les pouvoirs limités des préfets de région étaient en partie compensés par leur nomination simultanée en tant que préfets de département au chef-lieu de région. Cette réforme n'a toutefois pas résolu le conflit grandissant entre la logique verticale de la déconcentration ministérielle et la logique horizontale de la représentation territoriale sous un même responsable.

La Loi ATR en 1992

En 1992, la Loi sur l'administration territoriale (« loi ATR ») a été adoptée. Elle était fondée sur le principe de subsidiarité (les tâches publiques doivent être attribuées au niveau de gouvernement le plus proche des citoyens, sauf si des raisons importantes exigent leur attribution à un échelon plus élevé) et sur une grande autonomie des unités ministérielles déconcentrées afin d'adapter les actions administratives aux circonstances locales. Cette réforme n'a pas apporté de vraie réponse pour résoudre les tensions entre les logiques verticale et horizontale de l'organisation territoriale.

Les évolutions de la LOLF et réformes ultérieures renforçant la place du préfet de région

Au cours de la dernière décennie, deux changements importants ont eu lieu.

- La LOLF (mise en place en 2006) a eu tendance à renforcer la logique verticale de la déconcentration ministérielle dans la mesure où elle a rendu les ministères responsables de leurs budgets définis par des objectifs en matière de politiques publiques, ainsi que de leur performance par rapport à ces objectifs. Cela nécessitait l'autorité ultime des unités sectorielles déconcentrées sur l'exécution des politiques. Confrontés à cette réforme, le ministère de l'Intérieur et sa Direction pour la modernisation de l'administration territoriale lancèrent leur propre réforme visant à renforcer la logique horizontale.

Encadré 3.1. Histoire de la déconcentration en France (suite)

- Après un long processus de négociation interministérielle, trois décrets gouvernementaux ont été adoptés sur l'organisation de l'administration territoriale déconcentrée. Le premier vise à renforcer la capacité de coordination des préfets de région vis-à-vis des préfets de département en leur confiant la tâche consistant à « développer et de coordonner les actions des préfets de département ». Pour cela, ils doivent fournir un plan pluriannuel précisant les priorités sectorielles et territoriales (Projet d'action stratégique de l'État en région, PASER) et les tâches de leurs secrétariats (SGAR) ont été étendues au suivi de la performance des unités déconcentrées régionales et départementales. En conséquence, les préfets de région peuvent répartir les ressources sectorielles entre les départements (mais toujours pas entre les secteurs). Le deuxième décret a créé des groupes régionaux d'unités déconcentrées dirigés par les directeurs des unités déconcentrées les plus importantes. Ces directeurs ont formé, avec le préfet régional et le directeur du SGAR, un comité d'administration régionale, nouvelle équipe gestionnaire du préfet de région. Le troisième décret a permis aux unités déconcentrées régionales de transférer certaines de leurs tâches à d'autres unités déconcentrées, ce qui est une forme particulière de mutualisation. Pour le ministère de l'Intérieur, ces décrets constituent les premières étapes vers l'intégration plus complète des unités déconcentrées sous l'autorité des préfets de région et de département.

La RGPP a nécessairement dû réformer l'organisation de l'administration territoriale de l'État où se situe la majeure partie de l'emploi. Toutefois, contrairement à toutes les autres politiques traitées dans le cadre de la RGPP, le sujet de l'administration déconcentrée n'a pas été étudié par un comité d'audit avec participation de consultants extérieurs et de responsables des inspections, mais dans le cadre d'un groupe de travail regroupant les secrétariats généraux des ministères, le Directeur du budget, le Directeur général de l'administration et de la fonction publique, et le Directeur général de la modernisation de l'État. Ce groupe de travail s'est concentré sur des adaptations majeures du système et non sur sa remise en question complète. Une fois les grandes décisions prises, deux groupes d'audit ont été formés : l'un appelé « Intérieur », dédié à l'élaboration de l'organisation des préfetures, l'autre « État local » à la coopération entre unités déconcentrées. Une première proposition renforçant fortement la logique horizontale au niveau local a rencontré des résistances. Après d'autres séances de travail et de négociations, la solution adoptée fut un compromis entre les deux logiques horizontale et verticale. La logique verticale domine au niveau régional où chaque ministère maintient sa propre direction déconcentrée ; la logique horizontale domine au niveau départemental où il ne reste que deux ou trois directions interministérielles.

Les principales caractéristiques peuvent être résumées comme suit :

- La réduction du nombre des unités déconcentrées des ministères au niveau régional à huit directions conformément à la division des tâches établies entre les nouveaux ministères ; toutefois, la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et la Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) serviront chacune plusieurs ministères.
- La réduction du nombre des unités déconcentrées au niveau départemental à deux ou trois directions interministérielles : une direction pour le territoire et une direction pour la protection de la population et la cohésion sociale, cette dernière

pouvant être divisée en deux directions dans les départements de plus de 400 000 habitants. Toutefois, les inspections académiques, les directions départementales des finances publiques et de la sécurité publique sont maintenues. Toutes les autres unités déconcentrées sont fusionnées dans les deux ou trois directions interministérielles, à quelques exceptions près, appelées unités territoriales des directions régionales (UT) ; au niveau départemental, les unités décentralisées pour la protection de l'environnement (DREAL), pour la gestion de l'architecture et du patrimoine (DRAC), et pour le travail et l'emploi (DIRECCTE) sont maintenues.

- Le préfet de région promeut la mutualisation des services de processus et de supports dans la région.
- Le préfet de région a un droit d'évocation des sujets dans les matières qui sont normalement de la compétence du préfet de département mais qui justifient une coordination régionale renforcée.
- Les budgets sectoriels sont distribués entre les départements par les préfets de région sur conseil du Comité de l'administration régionale (CAR), et en fonction des demandes des directeurs départementaux.
- Le préfet de région surveille la performance des programmes au sens de la LOLF dans la région et les départements placés sous son autorité.
- Le préfet de département est responsable de la gestion opérationnelle de toutes les unités déconcentrées au sein du département, y compris de la mise en place de dispositifs mutualisés pour les processus administratifs et les fonctions supports.

Lorsque l'on évalue la RéATE au regard de l'expérience d'autres pays, l'idée de partir de zéro n'a pas grand sens. Le dispositif français de l'État déconcentré est enraciné dans les traditions et les valeurs politiques françaises. La remise en cause de tout le dispositif ne constitue pas un point de départ constructif, bien que cette option puisse faire l'objet d'une étude séparée. C'est pourquoi le sujet a été exempté de la procédure normale de l'audit en équipes mixtes, travaillant sur la base d'une grille uniforme de questions essentielles. Dans ces conditions, l'approche choisie dans ce rapport consiste davantage à s'interroger sur la solution choisie, notamment sur la question de savoir si elle fournit les conditions optimales pour la mutualisation des processus administratifs et des fonctions supports.

La caractéristique la plus visible de la solution fournie par la RéATE est qu'au niveau régional, tous les ministères compétents conservent leurs propres directions déconcentrées (sauf la DIRECCTE et la DRJSCS qui servent plusieurs ministères) et qu'au niveau départemental, les ministères sont tenus de fusionner leurs unités déconcentrées dans deux ou trois directions interministérielles déconcentrées.

Le nombre de directions départementales ayant été réduit à 2 ou 3 selon les départements, il n'existe plus guère de marges de manœuvre en matière de mutualisation à cet échelon. Des opportunités pourraient subsister au niveau régional compte tenu du nombre important de structures. Un mouvement a d'ailleurs été engagé en ce sens sur les fonctions supports. Bien que les préfets des deux niveaux aient reçu la tâche de stimuler la mutualisation, ni l'un ni l'autre n'a la responsabilité seul de procéder à des transferts de personnel vers ces centres communs. Bien que cette situation se comprenne eu égard à la logique verticale de la LOLF, elle constitue probablement un frein aux gains d'efficacité que l'on peut attendre de la RéATE.

3.3. La rationalisation de l'État avec la mutualisation des fonctions supports⁷

Les grandes lignes de la réorganisation des fonctions supports de l'État

Lors des réformes de Nouvelle gestion publique, la décentralisation du processus de décision au sein de nombreuses administrations centrales des pays de l'OCDE, par exemple à travers le processus d'agencification (voir annexe F), a engendré une augmentation de la taille et donc des coûts des fonctions supports dans un certain nombre de pays. Compte tenu de la relative centralisation du processus décisionnel de l'État français, il est vraisemblable que la France partait de conditions plutôt favorables en matière de fonctions supports. Ce constat est probablement reflété dans les chiffres sur la taille des fonctions supports dans l'État français dans le tableau 3.1.

Néanmoins, l'organisation traditionnelle des fonctions supports dans l'État en France n'avait pas jusque-là fait l'objet d'une rationalisation systématique. Les ressources humaines, les services financiers et, dans une certaine mesure les TIC, étaient fournis par les unités centrales de chaque ministère. La plupart des directions disposaient, en plus de leurs propres unités de ressources humaines, finances, TIC et systèmes d'information, qui étaient coordonnées au niveau des unités centrales. Toutes les autres fonctions supports (organisation, achats, et installations, communication) étaient quant à elles essentiellement organisées au niveau des directions (y compris les directions déconcentrées et les préfetures). En outre, il existait traditionnellement une fonction support interministérielle dans le domaine des ressources humaines au sein de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique pour l'ensemble de l'État, et dans le domaine de l'immobilier. Quant à la fonction budgétaire interministérielle, elle était traditionnellement forte et organisée de façon centralisée au ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État.

Même si l'on ne peut évaluer aujourd'hui l'efficacité de cette organisation, on note cependant les aspects suivants :

- Hormis en matière budgétaire, de ressources humaines, et d'immobilier, la mutualisation des fonctions supports au niveau interministériel était limitée.
- Au niveau intra-ministériel, la mutualisation était relativement avancée, mais la coordination des fonctions supports commençait seulement à être mise en place dans certains ministères sous l'autorité de secrétaires généraux⁸.

Cette organisation présentait donc des opportunités de gains en termes d'efficacité à travers la mutualisation interministérielle de nouvelles fonctions supports, et le renforcement et la coordination des fonctions supports mutualisées au niveau ministériel. Comme les expériences d'autres pays de l'OCDE l'a montré, les mutualisations devaient pouvoir s'accompagner, à terme, de véritables transferts de personnels vers ces nouvelles unités, et de baisses d'effectifs ailleurs.

Les réformes récentes débutées avant la RGPP mais poursuivies dans ce cadre ont progressivement transformé cette structure traditionnelle. Une distinction peut être effectuée entre la mutualisation intra-ministérielle, la mutualisation interministérielle et la mutualisation réalisée au niveau des directions déconcentrées.

Des avancées dans la coordination et la mutualisation des fonctions supports au niveau intra-ministériel

Une première grande étape a été la création des postes des secrétaires généraux dans l'ensemble des ministères. Elle avait commencé dans certains ministères avant 2007 et a été systématisée à l'ensemble des ministères pendant la mise en œuvre de la RGPP. Les services supports centraux pour les ressources humaines, les finances, les TIC ont été subordonnés à ce nouveau responsable. D'autres fonctions supports ont été peu à peu centralisées sous l'autorité du secrétaire général, en particulier les achats, l'immobilier et certains aspects de la logistique (voitures, restauration, reproduction, sécurité, etc.). L'audit interne est un développement relativement nouveau dans l'État, et la décision de mettre en place des unités et des commissions centrales d'audit interne placées sous les secrétaires généraux a été prise récemment⁹. Un ministère qui est traditionnellement très compartimenté et où la mutualisation pouvait conduire à des économies importantes est le ministère de la Défense. Dans le contexte de la RGPP, ce ministère a fait des efforts très importants pour promouvoir la mutualisation des fonctions supports intra-ministérielles (voir encadré 3.2).

Encadré 3.2. La mutualisation des fonctions supports au ministère de la Défense

Le ministère de la Défense appartient au groupe des ministères les plus avancés en matière de mutualisation des fonctions supports. Le ministère a mis en place un programme pluriannuel de réorganisation et de rationalisation qui met l'accent sur la mutualisation dans deux domaines :

- la mutualisation des fonctions supports régulières communes à toutes les administrations : finance, ressources humaines, achats, TIC et information, immobilier et installations, etc. ;
- la mutualisation du support opérationnel pour les différentes branches des forces armées : l'armée de terre, la Marine nationale et l'aviation française. Ce dernier type de support concerne des questions comme les munitions, le carburant, les uniformes, les installations de santé militaire, etc. Cet encadré se concentre sur le premier type de support.

La mutualisation à travers les bases de défense

Une nouvelle organisation territoriale des établissements de défense a été établie à compter du 1^{er} janvier 2011, après des expériences pilotes en 2009 et 2010. La nouvelle organisation consiste en 51 bases de défense réparties sur le territoire métropolitain de la France et 9 bases outre-mer. Une base de défense est une zone géographique dans laquelle les fonctions supports de tous les établissements de défense sont mutualisées en vue de réaliser des économies. Les fonctions supports comprennent la restauration, l'immobilier, la finance, le transport, les TIC, etc. Le commandant de la base est responsable du dispositif de mutualisation de ces services et de la réalisation des économies. Au vu des résultats des études pilotes, trois modèles de mutualisation ont été identifiés selon la taille des unités dans chaque base de défense.

Encadré 3.2. Fonctions supports du ministère de la Défense (suite)

Pour superviser les efforts de mutualisation au niveau national, un commissariat des armées a été créé (le Service du commissariat des armées, SCA) ainsi qu'un Centre de pilotage et de conduite du soutien (CPCS). Ces unités ont été placées sous l'autorité du Commandant interarmées du soutien (COMIAS) pour le personnel général, lequel garantit que désormais la prestation des fonctions supports sera régie par une politique cohérente et unifiée. Les trois commissariats séparés de l'Armée de terre, de la Marine nationale et de l'aviation française ont été abolis à compter du 1^{er} janvier 2011. De même, les niveaux intermédiaires de la prestation des fonctions supports ont été intégrés à la nouvelle organisation. Dans la région de Paris, plusieurs fonctions supports des unités de l'armée ont été placées sous le contrôle des divisions ministérielles centrales du ministère de la Défense.

La nouvelle organisation territoriale des établissements de défense concerne en 2011 20 000 employés (militaires et civils). Elle devrait conduire à d'importantes économies ainsi qu'à l'amélioration de la qualité de la prestation des fonctions supports.

Des opérations séparées ont été lancées pour la gestion des ressources humaines, les achats et les TIC.

La mutualisation de la fonction RH

Dans le domaine des ressources humaines, les centres de formation ont été regroupés en quatre écoles. Trois installations de formation seront fermées. Dix-huit centres de recrutement et d'information seront concentrés et installés dans des entités plus vastes. La division centrale des ressources humaines du ministère a été renforcée et prend désormais en charge différentes tâches des forces armées (y compris les salaires et les droits individuels).

La mutualisation des achats

Dans le domaine des achats, une unité séparée a été créée en janvier 2010 sous l'autorité du Secrétaire général, conformément à la politique révisée des achats en vigueur pour l'ensemble de l'administration publique. Deux nouvelles séries de politiques sur les achats ont déjà conduit à des économies de 38 millions d'euros en 2010. Les économies pour 2011 sont estimées à 70 millions d'euros. L'externalisation des services de restauration pour 2 millions de repas par an a conduit à des économies annuelles de 18 % à compter de 2011. Des actions similaires sont en cours pour les vêtements (uniformes militaires). Une troisième série de politiques d'achats devrait générer des économies annuelles de 100 millions d'euros à partir de 2012.

La mutualisation des TIC

Dans le domaine des TIC, la compétence de la Direction générale des systèmes de TIC du ministère (DGSIC) a été étendue dans la deuxième moitié de 2010. Simultanément, la Direction interservices des réseaux d'information et des systèmes d'information (DIRISI) a été recentrée sur son rôle de prestataire de services partagés pour les trois branches des forces armées. Pour accroître sa capacité de réponse aux intérêts et besoins des clients, une sous-direction spéciale chargée des relations clients a été établie au sein de la DIRISI. Le réseau des TIC est réorganisé sur la base des 55 nouvelles bases de défense. Ce réseau sera servi par cinq établissements de services de réseau.

Source : République Française (2011), *5ème Conseil de modernisation des politiques publiques*, Paris, www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=21.

Des progrès importants dans la mutualisation des fonctions supports au niveau interministériel

Les développements les plus essentiels dans ce domaine sont les suivants :

1. En 2009, une nouvelle direction des achats a été créée au sein du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État : le Service des achats de l'État (SAE). Son décret de création¹⁰ dispose que la direction est chargée de l'exécution de la politique gouvernementale en matière d'achats. Ses fonctions couvrent les achats financés par les dépenses courantes de fonctionnement (pas de biens d'équipement). Le décret dispose les biens et les services qui doivent être achetés par l'intermédiaire du SAE, entre autres : les fournitures et l'équipement de bureau, le matériel informatique et les logiciels, le matériel et les services de télécommunication, les services de transport, la maintenance des bâtiments et des installations électriques, les véhicules non spécialisés et leur carburant, l'eau et l'énergie, et certains services financiers. L'achat de tous les autres biens et services est laissé aux ministères (sauf le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État). Le SAE doit veiller à ce que sa politique d'achats conduise à des coûts d'approvisionnement les plus faibles possibles dans le respect des conditions du développement écologique et du développement social durables¹¹ et en permettant la plus grande participation possible des petites et moyennes entreprises à la fourniture des biens et des services. Le SAE fonctionne par la passation de contrats ou de contrats-cadres avec des fournisseurs, ce dernier type de contrats étant défini par les ministères clients. Le SAE peut déléguer la conclusion de contrats ou de contrats-cadres à d'autres autorités gouvernementales, y compris à l'opérateur de l'État, l'Union des groupements d'achats publics (UGAP)¹². Le SAE doit élaborer une politique des achats basée sur une analyse de marché, la normalisation des besoins et les formes les plus efficaces d'attribution de marchés. Le SAE fonctionne aussi pour les directions déconcentrées. Chaque ministère doit nommer un responsable des achats, chargé de l'ensemble des achats pour le ministère. Les responsables des achats forment le comité d'achat¹³, présidé par le directeur du SAE. Le directeur du SAE consulte le comité d'achat sur la politique du service et sur l'ensemble des contrats.
2. La gestion de l'immobilier a également été profondément remaniée. La réforme a défini les responsabilités de l'État en tant que propriétaire de bâtiments et de biens immobiliers et mis en place une politique de service de soutien dont la mise en œuvre incombe à France Domaine, service du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État. Tous les bâtiments dont l'État est le propriétaire ont été évalués. Des schémas pluriannuels de stratégie immobilière ont été mis en place en 2007 et 2008 pour les ministères centraux, et en 2009 et 2010 pour les directions déconcentrées. Ces schémas sont/seront mis en place pour les opérateurs de l'État, universités et bâtiments à l'étranger en 2011-2012. En conséquence, plusieurs ministères ont emménagé dans des immeubles moins chers et d'autres ont réduit le nombre de leurs sites immobiliers. En lien avec la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), ces schémas vont conduire à une réduction de 750 sites immobiliers et de plus de 500 000 mètres carrés de bureaux entre 2011 et 2013. Les ministères et les opérateurs de l'État doivent payer un loyer à France Domaine pour l'utilisation de biens immobiliers appartenant à l'État. La limite supérieure pour un loyer conforme au marché a été

fixée à 400 euros par mètre carré à Paris. À la fin de l'année 2010, quelque 3 000 baux de location ont été signés. Conséquence de ces politiques, la surface occupée par les ministères a été réduite d'environ 300 000 mètres carrés entre 2007 et 2010, ce qui représente une économie de 160 millions d'euros. À compter de 2011, la réduction a été accélérée, ce qui permet de réaliser une économie supplémentaire de 30 millions d'euros par an. Les bâtiments superflus sont vendus. Cette approche a permis de réaliser 3.6 milliards d'euros d'économies pour la période 2005-2010 et 500 millions d'euros par an depuis 2011.

3. Placée sous l'autorité du Premier ministre, et rattachée au Secrétaire général du gouvernement (SGG), la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) aura pour missions d'organiser la mutualisation interministérielle des systèmes d'information et de définir une stratégie globale pour développer les systèmes d'information et de communication des administrations de l'État. Elle doit se pencher sur toutes les actions à mettre en œuvre pour pouvoir mutualiser des ressources entre plusieurs administrations de l'État, ou entre des administrations de l'État et d'autres autorités administratives. Pour cela, elle pilotera elle-même certains projets de mutualisation ou, a minima, sera associée au pilotage. Cette nouvelle direction devrait permettre, selon l'administration en place, de réaliser 80 millions d'euros d'économies à partir de 2012.
4. Parmi les autres mesures mises en œuvre, on peut mentionner la mise en place du système budgétaire et comptable Chorus et la création d'un opérateur national de paie pour l'ensemble des agents de l'État (ONP).
5. En ce qui concerne les fonctions supports au niveau de l'État opérant au niveau déconcentré, il est envisagé que la mutualisation des services soit promue sous la responsabilité des préfetures de régions et de départements. On a donné aux Secrétaires généraux pour les Affaires régionales (SGAR) la responsabilité de créer des services supports communs à l'administration déconcentrée régionale, en particulier pour la gestion des ressources humaines. Dans le contexte de l'opération RéATE (voir ci-dessus), les préfets de région se sont vus confier la mission de promouvoir cette mutualisation mais ils ne peuvent contraindre les unités au niveau régional à transférer leurs ressources humaines ou matérielles au SGAR. Les préfets de département ont, eux, reçu une compétence large en matière de gestion opérationnelle pour l'ensemble des unités dans leur département, ce qui est supposé inclure la création de centres de services communs mais pas le transfert de personnel. L'ensemble des régions et des départements a été sollicité pour soumettre des projets de mutualisation au plus tard en juin 2011.
6. De plus, pour certains aspects de la logistique de l'État (maintenance électricité, réceptions, nettoyage, sécurité), un groupe spécialisé a été formé pour étudier l'externalisation de ces services au secteur privé dans des contrats multiservices (qui permettraient de réaliser des économies de 8.4 millions d'euros par an à compter de 2011). Certains ministères ont commencé à mutualiser leurs services en matière d'impression et de services de restauration. Dans le domaine des ressources humaines, des initiatives ont été prises pour mutualiser les dispositifs de formation entre plusieurs ministères, pour développer des dispositifs de

formation en ligne et pour mutualiser l'organisation des concours de recrutement (cette dernière initiative permettant une économie de 37 % sur les coûts actuels)¹⁴.

Un modèle avancé de mutualisation des fonctions supports au sein des pays de l'OCDE

Lorsque l'on compare cette organisation à celle qui domine dans de nombreux pays de l'OCDE¹⁵, plusieurs différences apparaissent :

- L'organisation traditionnelle dans de nombreux pays de l'OCDE¹⁶ est la concentration des fonctions supports au sein de directions sous l'autorité du secrétaire général¹⁷. Chaque ministère possède des directions pour les ressources humaines et l'organisation, les finances, les achats, les systèmes d'information et de communication, l'immobilier et la logistique, ainsi que la communication et l'audit interne.
- Depuis les années 1990, les fonctions supports ont, dans de nombreux pays, été déléguées vers les directions, tandis que les unités centrales dans les ministères se concentraient davantage sur la coordination. Cette restructuration était inspirée des idées de la Nouvelle gestion publique. Dans de nombreux pays, elle a conduit à une forte prolifération des unités des fonctions supports et à une forte croissance de leur personnel.
- Actuellement, de nombreux pays mettent l'accent sur la mutualisation des fonctions supports à la fois au sein des ministères et entre les différents ministères. L'idée sous-jacente est que les fonctions supports se sont trop développées et qu'elles doivent être ramenées de 10 % à 15 % maximum de l'emploi administratif total¹⁸. La délégation des fonctions supports dans les agences exécutives est progressivement supprimée et les directions centrales sous l'autorité du secrétaire général reprennent en main ces tâches. De plus, des unités interministérielles mutualisées sont créées pour les ressources humaines (recrutement, formation, salaires, évolution de carrière, formation de la haute fonction publique), les TIC (développement des systèmes, conseils sur le matériel et les logiciels informatiques, intranet interministériel), les finances (facturation, recouvrement des comptes, déplacements) et la logistique (équipement de bureau, reproduction, véhicules, services de restauration, sécurité). Elles s'ajoutent souvent à des directions interministérielles existantes en charge de l'immobilier et des achats pour l'ensemble de l'État. Il n'existe souvent pas de fonction support pour les ressources humaines de l'ensemble de l'administration publique, telle que la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

On peut en conclure que la France se situe de la façon suivante par rapport aux autres pays avancés de l'OCDE :

- La France était déjà relativement bien placée dans l'évolution de l'organisation de ses fonctions supports, n'ayant pas vécu leur prolifération souvent associée au processus d'agencification dans les domaines des ressources humaines, des finances et des systèmes d'information et de la communication. Ensuite, la France a toujours eu, et possède toujours, une solide unité chargée des ressources humaines pour l'ensemble de l'État située au sein de la DGAFP, ainsi qu'une solide unité chargée de l'immobilier pour l'ensemble de l'État.

- Avec la mise en place ou le renforcement des secrétaires généraux qui sont responsables de la gestion ministérielle des fonctions supports, la France a rattrapé un retard dans la coordination et la mutualisation des fonctions supports au niveau ministériel. Il existe cependant encore des opportunités pour systématiser la mutualisation intra-ministérielle. Certains ministères sont très avancés, d'autres moins, notamment pour l'immobilier, les achats, et les ressources humaines. En matière d'audit interne et de communication, la mise en commun sous la responsabilité du secrétaire général en est encore à ses prémices (pour l'audit interne, une décision à cet effet vient d'être prise, section sur l'audit interne).
- Au niveau de la mutualisation interministérielle, la France se situe dans le mouvement de réformes les plus avancées au sein de l'OCDE, avec la création des directions communes à l'ensemble de l'administration pour les achats, ainsi qu'un service chargé du versement des salaires de tous les agents publics. Mais le développement d'unités de fonctions supports mutualisées entre les ministères pour les TIC, la communication, le système budgétaire et comptable (Chorus) a progressé moins vite que dans d'autres pays de l'OCDE. Il en est de même pour certains aspects de la GRH tels que le recrutement. Les évolutions semblent néanmoins rapides aujourd'hui. D'autres mutualisations sont envisageables en créant par exemple des unités interministérielles en charge de la communication (ou en renforçant le Service d'information du gouvernement) ou de la logistique (équipement de bureau, reproduction, véhicules, services de restauration, services de sécurité, maintenance, et réception). En matière de logistique, il sera nécessaire d'évaluer les besoins de créer ces unités interministérielles en fonction des progrès faits en matière de normalisation de leur gestion notamment par le Service des achats de l'État (voir section 3.4). Dans le domaine des TIC, une mutualisation des tâches de coordination des bases de données, de mise en place des intranets pour l'ensemble de l'État, et de maintenance des portails pour les particuliers et les entreprises pourrait être envisagée (voir aussi chapitre 4). La gestion de la haute fonction publique demande par ailleurs une plus grande coordination qui pourrait bénéficier d'une mutualisation plus approfondie. Aujourd'hui, le Secrétariat Général du Gouvernement coordonne la gestion du « vivier ». La gestion active de la haute fonction publique allant bien au-delà de la gestion du vivier, et demande des capacités complètes en matière de GRH. Elle aurait toute sa place au sein de la DGAFP.
- En matière d'organisation des fonctions supports interministérielles, compte tenu de la forte tradition de pilotage centralisé, il semble qu'une concentration de fonctions supports dans un seul ministère soit sans doute la solution la mieux adaptée. De plus, le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État dispose déjà de services comme pour l'immobilier, et disposait jusque récemment de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). La DGAFP pourrait être ramenée au sein du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, et sa mission étendue, en particulier tout ce qui relève de la gestion de la haute fonction publique (voir ci-dessus).

L'intérêt de mettre en œuvre un mécanisme incitatif spécifique de réductions de coûts des fonctions supports

Par rapport à d'autres pays de l'OCDE, l'État en France n'a pas mis en place de mécanisme spécifique aux fonctions supports, formalisé et systématique, qui incite fortement au transfert effectif des tâches aux centres de services supports mutualisés, et à la réalisation d'économies grâce à la création de ces centres. Le choix sur ce point peut se faire entre deux modèles de procédures (voir encadré 3.3) :

- le modèle « *top down* » danois avec ses transferts complets de personnels pré-identifiés ;
- le modèle néerlandais d'objectifs de réduction, caractérisé par de fortes réductions des budgets de fonctionnement pour créer des incitations à la mutualisation des services.

En France, le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite est une incitation aux ministères pour qu'ils affectent du personnel à ces services mutualisés et qu'ils n'en renouvellent pas d'autres dans leurs fonctions. Mais cette mesure ne cible pas spécifiquement les fonctions supports, même s'il semble que les réductions des effectifs soient importantes dans les fonctions supports²⁰. De plus, la réduction obligatoire de 10 % des dépenses de fonctionnement (hors masse salariale) entre 2011 et 2013 n'inclut pas non plus de cible particulière relative aux fonctions supports. Une approche intéressante a été mise en place aux Pays-Bas, où les ministères ont été contraints de réduire leurs effectifs dans les fonctions supports de 25 % entre 2006 et 2010. Un rapport montre que ce but a été globalement atteint.

Les modèles danois et néerlandais ont tous deux prouvé leur efficacité et leur succès. Au premier abord, l'approche danoise paraît mieux adaptée à la tradition française de pilotage central fort. Toutefois, malgré cette tradition, les ministères français sont aussi caractérisés par la forte autonomie des directions au sein des ministères. Il est probable que la méthode danoise de transferts imposés d'unités entières de fonctions supports des directions vers les secrétaires généraux ou vers les centres interministériels mutualisés du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, soient difficiles à mettre en œuvre. Dans ce contexte, l'approche basée sur la détermination de cibles de réductions paraît plus prometteuse. Toutefois, cette approche dépend de conditions exigeantes. Elle nécessite une classification juste de l'ensemble de l'emploi administratif permettant d'avoir des chiffres précis sur les personnels des fonctions supports dans chaque direction. Plus important encore, elle nécessite une procédure budgétaire solide qui garantisse la traduction immédiate d'objectifs de réduction dans des enveloppes budgétaires ministérielles cohérentes. En principe, la nouvelle procédure budgétaire française qui repose sur des lois de programmation à moyen termes de finances publiques permet d'intégrer cet automatisme.

Encadré 3.3. Modèles de mutualisation de fonctions supports dans les pays de l'OCDE

Deux procédures incitatives au transfert des tâches et à la diminution des coûts

La mise en place de centres de fonctions supports mutualisés dépend de manière cruciale de la volonté des ministères et des agences de transférer des tâches à ces centres. Créer des centres est une chose, mais transférer des tâches en est une autre. Dans les pays qui sont à l'avant-garde de la mutualisation, deux approches assez différentes sont suivies pour transférer les tâches. La première approche, dont le Danemark est l'exemple, repose sur une méthode « *top down* ». La deuxième, dont l'exemple est les Pays-Bas (mais qui est aussi pratiquée dans d'autres pays, comme la Finlande ou le Royaume-Uni) s'appuie sur des incitations qui consistent dans un objectif de réductions (*ad hoc*) temporaires et précises visant spécialement les fonctions supports²¹.

Deux modèles organisationnels

À ces différentes procédures utilisées pour stimuler la mutualisation des services correspondent différents modèles organisationnels. Là encore, deux approches peuvent être distinguées parmi les pays à l'avant-garde. La première est le modèle de la concentration (dont l'exemple est de nouveau le Danemark). Selon ce modèle, tous les services communs sont concentrés dans (les agences d') un seul ministère, généralement le ministère des Finances. Dans l'autre approche, des centres de services mutualisés peuvent être créés par chaque ministère en coopération avec tout autre ministère intéressé. Telle est l'approche suivie par le Royaume-Uni. De toute évidence, il existe une relation entre les modèles de procédures et d'organisations, bien que celle-ci ne soit pas systématique. Il est plus ou moins naturel que le modèle « *top down* » danois aille de pair avec une concentration de l'ensemble des centres de services mutualisés dans un seul ministère puisque toute l'opération est étroitement pilotée par l'échelon central du gouvernement. D'un autre côté, le modèle incitatif remet l'initiative de transférer les tâches supports entre les mains des différents ministères et agences. Selon cette approche, la création de centres de services mutualisés est donc également laissée à l'initiative des ministères. Toutefois, la relation n'est pas systématique comme le montre l'approche néerlandaise. Les néerlandais pratiquent en effet un modèle incitatif pour le transfert des tâches mais ont néanmoins concentré les centres de services mutualisés au sein de seulement deux ministères : les ressources humaines et l'organisation, les systèmes d'information et de communication, les achats, l'immobilier et la logistique dans le ministère de l'Intérieur, et les finances et l'audit interne dans le ministère des Finances/du Budget, tandis que la communication relève du Cabinet du Premier ministre.

La mutualisation accompagnée du transfert des effectifs au Danemark

Le Danemark aborde la question de la mutualisation en suivant deux objectifs : *i*) créer un environnement de travail plus attractif pour les professionnels des disciplines administratives et des TIC dans le contexte d'une concurrence croissante avec le secteur privé pour ces compétences ; et *ii*) réaliser des gains en matière d'efficacité. Il existe trois nouveaux centres de services mutualisés au Danemark²² : l'Agence pour la gestion publique, l'Agence pour l'administration publique, et l'Agence des services TIC publics. Les tâches à transférer à ces agences incluent : l'établissement du budget, la facturation, le versement des salaires, la gestion des déplacements, le recrutement, la gestion du personnel, l'administration des subventions, les retraites et prêts de l'État, les achats, le développement des systèmes d'information et de communication, le conseil informatique sur le matériel et les logiciels, et bien d'autres tâches.

Encadré 3.3. Modèles de mutualisation de fonctions supports dans les pays de l'OCDE (suite)

Dans une première phase, les tâches à transférer ont été identifiées et les meilleures pratiques relatives aux relations entre les centres de services mutualisés et les ministères/agences clients ont été définies (dans des contrats clientèle). Les tâches restant dans les unités locales des ministères et des agences ont été redéfinies. De plus, les employés à transférer ont été identifiés et des dispositifs d'incitations en termes de rémunération mis en place pour éviter une forte déperdition d'expériences et de compétences. Dans une seconde phase, les employés et les ressources opérationnelles correspondantes sont effectivement transférés. Ce transfert a commencé par un programme pilote dans les ministères des Finances et des Affaires économiques. Ensuite, les employés et les ressources d'autres ministères ont été transférés tout en prenant en compte les leçons tirées du programme pilote. Cette opération est toujours en cours. Il faut noter que les économies seront réalisées progressivement après le transfert, et non à l'occasion du transfert, et qu'elles seront le produit du phénomène d'usure naturelle (retraite et départ d'agents pour le secteur privé). En conséquence, l'opération de transfert en elle-même ne comportera aucune perte d'emplois, et celles-ci ne se produiront pas instantanément. Il s'agit là d'une caractéristique importante de l'opération qui a permis d'éliminer en grande partie toute résistance et qui a sans doute contribué à son succès.

Une mutualisation accompagnée de cibles de réductions d'effectifs aux Pays-Bas

Les Pays-Bas ont mis en place une opération de réforme de l'administration centrale incluant une réduction de 20 % de l'emploi administratif total dans l'État, avec différents pourcentages de réduction s'appliquant à différentes tâches de l'administration. La plus forte réduction a été décidée pour les fonctions supports, avec une diminution de 25 % des effectifs sur les quatre années du mandat du gouvernement²³. Point intéressant, les ressources concernées ont été immédiatement soustraites des enveloppes budgétaires quadriennales des ministères. Bien que les ministères aient été en principe libres d'atteindre ou non leurs objectifs de réduction d'emploi et les objectifs d'économies correspondants par réorganisation interne, il est clair que le pourcentage de réduction sur les fonctions supports est d'un tel ordre qu'il représente une forte incitation à la coopération sur la mutualisation. À cette fin, une nouvelle agence de mutualisation des services a vu le jour au ministère de l'Intérieur : l'agence *Work Company*. Elle fournit des services dans le domaine des ressources humaines et de l'organisation, des achats et des installations. D'autres agences de services mutualisés au sein du ministère de l'Intérieur existaient déjà et ont vu leur rôle s'étendre : l'Agence P-direct (pour les rémunérations, désormais pour l'ensemble des ministères et des agences) et l'Organisation administrative commune (pour le conseil en matière de TIC et le développement des systèmes). Un nouveau service commun a été créé dans le ministère des Finances pour s'occuper de l'audit interne. La quasi-totalité des 800 auditeurs internes de l'administration centrale a été transférée à ce service²⁴. Récemment, le Bureau des bâtiments publics (pour l'immobilier) a lui aussi été installé au ministère de l'Intérieur.

Source : Analyse de l'OCDE basée sur le projet de l'OCDE « *Value for Money* », 2010.

3.4. La normalisation de la gestion opérationnelle

Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, des règles et des politiques générales existent dans beaucoup de domaines de la gestion opérationnelle (voir note 8) afin de maintenir les normes de qualité dans les moyens opérationnels et de maîtriser les coûts. Ces règles s'appliquent notamment au processus de budgétisation et de comptabilité (gestion financière), aux processus de recrutement, d'évaluation de la performance, de la promotion et de la rémunération du personnel (gestion des ressources humaines), à l'achat de biens et de services auprès de fournisseurs extérieurs (gestion des achats), à l'application des TIC (gestion des systèmes d'information et de communication), et à

l'immobilier. L'élaboration des politiques dans ces domaines est désignée par l'appellation « normalisation de la gestion opérationnelle ». Cette normalisation doit trouver le meilleur point d'équilibre pour laisser de la flexibilité managériale aux gestionnaires tout en empêchant une utilisation excessive de moyens opérationnels.

Des conditions de départ favorables

L'État en France a toujours été caractérisé par des règles centrales strictes pour l'utilisation des moyens opérationnels. Cela est particulièrement vrai pour les ressources humaines où les règles en matière de recrutement et de salaires sont particulièrement strictes (voir chapitre 5). Dans d'autres domaines également, comme le budget, l'immobilier, ou encore les achats, des règles strictes pour l'ensemble de l'État ont toujours été en place.

D'autres pays tentent maintenant de reprendre le contrôle de l'utilisation des moyens opérationnels qui a été délégué aux agences exécutives (qui emploient en moyenne 75 % des agents administratifs pour les pays participant à l'enquête [2010] de l'OCDE « *Value for Money* »). Dans beaucoup de pays, cette délégation a engendré un coût plus important des moyens opérationnels. Cela n'est pas le cas en France.

Les discussions menées au sein des pays de l'OCDE convergent autour de l'idée selon laquelle la normalisation devrait être concentrée en un seul et même ministère pour l'ensemble des moyens opérationnels. Plus précisément, le ministère des Finances/du Budget est souvent considéré comme le lieu le mieux adapté pour mener à bien cette normalisation, puisque le maintien de l'équilibre entre les niveaux de service et la recherche du meilleur ratio qualité-coûts sont au cœur de sa mission. Dans de nombreux pays de l'OCDE, cela n'est toutefois pas le cas actuellement. La normalisation des ressources humaines, des systèmes d'information et de communication, et de la logistique est souvent confiée au ministère de l'Intérieur ou au ministère de l'Administration publique. La normalisation des achats est parfois confiée au ministère des Affaires économiques ; celle de l'immobilier parfois attribuée au ministère du Logement. La normalisation en matière de communication relève parfois du cabinet du Premier ministre. Seule la normalisation en matière de budget et d'audit interne est toujours confiée au ministère des Finances/du Budget. Certains pays envisagent actuellement d'aller dans la direction de la concentration. Toutefois, ce changement est un processus généralement difficile car il suppose de traiter le sujet politiquement sensible de la réaffectation des responsabilités entre les ministères.

En ce sens également, les conditions de départ de la France sont favorables. Malgré la dispersion ancienne de la normalisation entre plusieurs ministères comme dans les autres pays de l'OCDE, en France, la concentration a déjà eu lieu au sein du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, bien que la gestion de la fonction publique ait été récemment séparée dans un ministère spécifique (voir encadré 3.4).

Encadré 3.4. Concentration de la normalisation de la gestion opérationnelle dans le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État

- Dans les années 1980, le ministère de la Fonction publique avec sa direction générale de l'administration et de la fonction publique était l'acteur principal de la réforme du secteur public. Depuis 1989, il a servi de ministère chargé de la coordination de l'opération « Renouveau du service public ».
- Dans les années 1990, l'effort de réforme a évolué et a conduit à une certaine concurrence entre trois ministères centraux : le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Fonction publique et le ministère des Finances. Chaque ministère a lancé ses propres opérations de réforme. Le ministère de l'Intérieur a mis l'accent sur la déconcentration (Loi sur l'administration territoriale de la république, ATR) ; le ministère la Fonction publique sur la gestion des ressources humaines, l'emploi public, la gestion opérationnelle et les droits des usagers ; et le ministère des Finances, par le biais de sa direction à la réforme budgétaire, sur le développement et la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois des finances (LOLF).
- Depuis 2003, l'équilibre s'est progressivement déplacé à la faveur du ministère des Finances. Le comité de pilotage de la LOLF, composé des directeurs du ministère des Finances et des directeurs financiers des ministères concernés, ainsi que de la commission d'audit du programme (composée de 14 inspecteurs financiers), s'est vu confier d'importantes responsabilités de pilotage et d'évaluation de l'ensemble des politiques publiques.
- Dans le gouvernement de 2005, la tâche de réformer l'État fut confiée au ministère des Finances. À cette fin, une direction générale de la modernisation de l'État fut créée dans ce ministère.
- En 2007, enfin, le ministère de la Fonction publique a fusionné avec celui du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, qui ont été de nouveau scindés en 2011. À l'exception de quelques domaines pour lesquels les responsables de la normalisation ne sont pas clairement définis (communication, logistique), tous les responsables de la normalisation sauf la DGAFP et la DISIC se trouvent aujourd'hui au ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État.

Des normes plus strictes encore possibles dans plusieurs domaines

Dans cette section, des observations seront faites sur la normalisation dans les domaines dans lesquels les normes opérationnelles pourraient être étendues : l'organisation, la logistique, l'audit interne et la communication. Les finances ont été analysées au chapitre 2 et les ressources humaines le sont au chapitre 5.

L'organisation de l'État

Lorsque l'on compare l'organisation de l'État français avec celle d'autres pays, on remarque certains traits de caractères non systématiques. Dans tous les pays de l'OCDE, l'organisation de l'État est le produit de développements historiques et chaque État possède des particularités qui ne peuvent s'expliquer par des considérations de politique organisationnelle rationnelle. Dans l'État français, il existe un nombre important de comités et conseils consultatifs dont les responsabilités se chevauchent²⁵, y compris au niveau interministériel. Certains d'entre eux sont plus ou moins dormants. Dans le

contexte de la RGPP²⁶, un début de réforme a été fait avec la suppression et la rationalisation d'une multitude de comités et de commissions. Mais il manque encore une vision d'ensemble de l'administration d'État, de même qu'un ensemble de critères définissant les conditions justifiant la création ou l'existence des comités, conseils, ou commissions. Il existe aussi un grand nombre d'opérateurs de l'État qui accomplissent une grande variété de tâches, dont certaines, dans d'autres pays de l'OCDE, incombent aux agences exécutives classiques. Aussi, il serait opportun de définir les critères justifiant de la création des différents types d'entités. Cette politique pourrait être conduite par l'autorité centrale de normalisation, et pourrait apporter davantage de rationalité dans l'organisation de l'État français.

La logistique

La normalisation centrale pour tout ce qui a trait à la logistique, comprenant par exemple l'équipement de bureau, la reproduction, les services de restauration et la sécurité pourrait être améliorée. Le Secrétaire général remplit parfois cette fonction de normalisation du ministère en ce domaine mais, pour le reste, l'usage des moyens opérationnels semble laissé à la discrétion des directions. Outre le fait que des économies pourraient encore être réalisées en mutualisant le reste des fonctions supports concernées, il serait aussi utile de disposer de règles plus explicites sur l'usage de ces services. Ces règles seraient valables pour l'ensemble de l'administration française et fixées par le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État.

L'audit interne

L'audit interne est un développement relativement récent dans la plupart des pays de l'OCDE (depuis les années 1980). Les auditeurs internes accomplissent les mêmes tâches que l'auditeur externe (les Cours des comptes en France). Mais ils le font pour le compte du ministère d'exécution plutôt que pour le Parlement. Concrètement, les auditeurs internes sont mandatés pour prévenir les ministres en cas de risques financiers. Ces risques peuvent survenir en cas de non-respect des lois et des réglementations ou à cause de politiques déficientes conduisant à une inefficacité et à un gaspillage des ressources. Ils accomplissent cette tâche de la même manière que les auditeurs externes, à savoir par des audits financiers, destinés à contrôler la fiabilité des comptes, le respect des lois et réglementations et la solidité des processus administratifs, et par le biais d'audits de performance visant à contrôler l'efficacité et l'efficience des politiques publiques²⁷. Les normes de l'audit interne sont généralement fixées par l'unité centrale d'harmonisation du ministère des Finances/du Budget.

La France vient de commencer l'organisation de son audit interne. Un rapport de l'Inspection générale des finances d'octobre 2009 a proposé de mettre en place une fonction d'audit interne dans l'ensemble de l'État, en partie en réponse aux obligations européennes en la matière. Ce rapport recommandait aussi d'établir une unité centrale d'harmonisation au sein du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, pouvant agir comme l'agent normalisateur pour l'ensemble de l'État (Inspection générale des finances 2009). Sur la base de ce rapport, le CMPP de juin 2010 a fixé le calendrier de mise en œuvre progressive en trois ans d'un système performant d'évaluation des dispositifs de maîtrise des risques sur la base d'une gouvernance cohérente entre les ministères et d'un cadre méthodologique harmonisé et partagé par tous.

L'expérience de l'OCDE montre que la manière dont le normalisateur conçoit le rôle de l'audit interne est très importante. Sur ce point, aucun consensus ne s'est encore dégagé. Ce point, et plus particulièrement la question de savoir si les auditeurs internes doivent avoir un rôle d'assurance²⁸ pour les rapports financiers, reste controversé. Compte tenu de la croissance très importante de l'audit interne comme service de support dans certains pays, l'OCDE a recommandé à plusieurs occasions²⁹ que les auditeurs internes aient un rôle limité (ne comprenant pas une tâche formelle d'assurance) mais disposent d'une excellente expertise et soient positionnés très près du ministre. Pour être efficace, l'équipe d'audit interne doit avoir la confiance du ministère et mettre l'accent sur les grands risques présents dans l'administration financière et les politiques du ministère. De toute évidence, le normalisateur de cette fonction au ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État joue un rôle crucial dans la promotion d'une telle approche de l'audit interne.

La communication

La communication est un autre aspect des moyens opérationnels où une normalisation centrale semble ne pas exister dans l'État français. Toutefois, dans ce cas précis, ce n'est pas très différent de la situation de nombreux autres pays de l'OCDE. Chaque ministère ou direction dispose de sa propre unité de communication. Ces unités se développent en permanence et à un rythme rapide. Les normes en matière de communication peuvent jouer un rôle important à cet égard. Une autorité spécifique, peut-être le Service d'information au Gouvernement, actuellement en charge de la diffusion de l'information interministérielle et de la coordination des politiques de communication, pourrait préciser les règles communes à l'ensemble de l'État pour la communication publique. Ces règles devront laisser possible le maintien d'unités de soutien à la communication dans les ministères et les directions de taille modérée. Dans le cadre du plan de rigueur annoncé par le Premier ministre en novembre 2011, une réduction des dépenses de communication d'un montant de 40 millions d'euros a été prévue. Ces réductions ne remettent néanmoins pas en cause à plus long terme la nécessité de normes plus strictes en matière de communication.

La différenciation sectorielle dans l'application des normes opérationnelles

Il faut noter que les normes en matière de moyens opérationnels doivent souvent être adaptées à la nature des services fournis : police, écoles, hôpitaux, services pénitenciers, forces armées, protection de la nature, construction d'infrastructures, etc. Pour ces services, il est nécessaire d'établir des normes spéciales de gestion opérationnelle, exigeant parfois une dispense d'application des normes générales. L'établissement de ces normes spéciales relève généralement de la compétence des secrétaires généraux des ministères.

3.5. Les institutions publiques à but non lucratif : le cas des opérateurs de l'État

Que sont les institutions publiques à but non lucratif ?

Dans tous les pays de l'OCDE, il existe des institutions publiques à but non lucratif qui relèvent du secteur de l'administration publique centrale dans les comptes nationaux. Ces institutions possèdent une personnalité morale et sont définies par plusieurs critères :

- elles sont en charge des politiques publiques ;
- elles sont contrôlées par l'État (au sens juridique français du terme) en ce sens que l'État contrôle leur gestion opérationnelle et garantit les risques qui y sont associés ;
- elles sont principalement (à plus de 50 %) financées par l'État (au sens juridique français du terme).

De telles institutions existent aussi en France : elles sont un peu plus de 600 au sens des comptes nationaux. En grande partie, elles sont des « opérateurs de l'État ». La grande majorité se trouve dans les secteurs de l'éducation, de la culture et de la recherche. Depuis la mise en place de la LOLF, une attention particulière a été donnée à l'identification des opérateurs de l'État. Ces institutions jouant un grand rôle dans l'exécution des politiques publiques, il a été considéré comme logique qu'elles soient sujettes autant que possible aux exigences de la LOLF³⁰. Plusieurs institutions qui satisfaisaient aux critères de définition ont été exemptées du statut d'opérateur de l'État en raison de l'applicabilité des autres dispositifs de gouvernance. C'est par exemple le cas des lycées et des collèges, et de certaines institutions proches du secteur privé, par exemple le Réseau ferré de France.

Les ressources des opérateurs de l'État

L'applicabilité de la LOLF sur les opérateurs de l'État signifie que les financements qu'ils reçoivent de l'État (au sens juridique français du terme) sont insérés dans le budget de l'État conformément à sa classification fondée sur les programmes et les actions. Ils sont en outre sous-divisés en trois ou quatre postes budgétaires :

1. rémunération de l'emploi ;
2. autres coûts opérationnels ;
3. investissements ;
4. si besoin, dépenses d'intervention (subventions, aides, prestations sociales, etc., à transférer à des tiers).

Les opérateurs doivent respecter la répartition entre les différents postes, mais ils sont libres de dépenser les ressources qu'ils jugent adaptées à chaque poste. Comme tous les autres responsables d'un budget, ils peuvent être tenus de conserver certaines ressources en réserve conformément à l'article 51 de la LOLF. De plus, les opérateurs doivent soumettre un tableau de leurs effectifs, dans le cadre de la soumission de leur budget, qui respecte les plafonds d'emploi fixés pour l'État dans son ensemble par le Parlement (comme doivent le faire tous les responsables du budget). L'applicabilité de la LOLF implique aussi que les opérateurs de l'État qui jouent un rôle important dans l'exécution d'un programme ou d'un sous-programme soumettent un « projet annuel de performance » (PAP) qui précise leur contribution pour l'année budgétaire aux objectifs

du (sous-) programme, ainsi qu'aux objectifs qui peuvent être particuliers à chaque opérateur concerné. Les plus gros opérateurs doivent aussi se soumettre à un contrat d'objectifs et de performance sur plusieurs années, qui précise les objectifs et les indicateurs de réalisation. Ce contrat doit aussi couvrir l'intégralité des activités de l'opérateur, y compris si celui-ci a des activités commerciales. Il doit être approuvé par un accord entre l'opérateur et le ministère de financement et doit être approuvé par le conseil de direction de l'opérateur.

Selon la Loi de finances pour 2010, il y a 643 opérateurs de l'État en France. Leur crédit de paiement³¹ total s'élevait à plus de 34 milliards d'euros en 2010.

Des réformes vers une plus grande normalisation des opérateurs de l'État

Une circulaire de mars 2010 a développé les conséquences de l'application de la RGPP à la gestion opérationnelle des opérateurs de l'État. Elle a introduit plusieurs règles nouvelles concernant la performance, le contrôle des dépenses, la qualité de l'information financière et du pilotage des opérateurs de l'État. Le Conseil de modernisation des politiques publiques a depuis confirmé cet engagement et a précisé davantage les règles horizontales applicables à l'ensemble des opérateurs de l'État. Entre autres, les responsabilités du ministère de tutelle ont été clarifiées et des décisions ont été prises sur l'obligation d'intégrer la réduction des coûts de fonctionnement des opérateurs de l'État dans les dotations budgétaires jusqu'en 2013. Enfin, une vingtaine d'opérateurs ont à ce jour fait l'objet d'un audit spécifique dans le cadre d'un programme lancé en 2009.

Encadré 3.5. Les décisions de la RGPP sur la normalisation de la gestion opérationnelle des opérateurs de l'État

Ces décisions impliquent que :

- les crédits de fonctionnement (hors masse salariale) seront réduits de 10 % pour la période 2011-2013 ;
- le plafond d'emploi sera réduit de 1.5 % par an au cours de la période 2011-2013 ;
- les contrats de performance devaient être développés pour l'ensemble des opérateurs de l'État avant la fin de l'année 2010. En mars 2011, 85 % des 65 plus gros opérateurs de l'État avaient déjà signé un contrat de ce type. De plus, deux tiers de leurs directeurs avaient à cette date déjà reçu une lettre de mission précisant les attentes du ministre de tutelle. Enfin, une part de performance variable a été introduite dans la rémunération des directeurs d'opérateurs de l'État.

Depuis, de nouvelles règles ont renforcé la gouvernance des opérateurs de l'État :

- le parc automobile des opérateurs de l'État a été réduite;
- les opérateurs de l'État doivent nommer un responsable des achats. Après avoir réalisé un diagnostic au cours de la première moitié de l'année 2011, les opérateurs de l'État doivent utiliser le Service des Achats de l'État pour procéder à leurs achats couverts par les 15 marchés d'approvisionnement interministériels contrôlés par ce service, sauf s'ils peuvent procéder à leur achat pour un coût moindre ;
- les opérateurs de l'État doivent soumettre un schéma pluriannuel de stratégie immobilière, soulignant les biens dont ils sont propriétaires ou locataires, les propriétés de l'État qu'ils contrôlent ou occupent, et leur stratégie pour améliorer l'efficacité de leur politique immobilière ;

Encadré 3.5. Les décisions de la RGPP sur la normalisation de la gestion opérationnelle des opérateurs de l'État *(suite)*

- le programme d'audits de la RGPP pour différents opérateurs de l'État se poursuivait avec 10 audits en 2011 ;
- depuis 2011, les opérateurs de l'État les plus importants doivent se prévaloir d'avoir mis en place des procédures adéquates de contrôle interne. Dans le cadre de ces procédures, les risques financiers et les risques d'information financière doivent être décrits et un plan pluriannuel de contrôle de ces risques doit être développé ;
- les organismes divers d'administration centrale (ODAC) ne peuvent plus emprunter auprès de banques extérieures depuis le début de l'année 2011 (cela s'applique à trois quarts de l'ensemble des opérateurs de l'État) ;
- les opérateurs de l'État doivent soumettre chaque année des estimations pluriannuelles de leurs effectifs et de leurs coûts liés à l'emploi ;
- les opérateurs de l'État doivent soumettre deux fois par an un rapport d'exécution financière comprenant une estimation de leurs résultats à la fin de l'année ;
- les opérateurs de l'État doivent veiller à ce que leurs conseils de direction développent des stratégies dans les domaines du contrôle des risques, de la gestion des ressources humaines, des indicateurs de performance, de la gestion des achats, de la gestion des biens immobiliers, etc.

La nécessité d'une politique explicite sur l'usage des opérateurs de l'État

L'importance de critères explicites pour la création d'opérateurs de l'État

Dans le contexte de la RGPP, il serait utile pour la France de mettre l'accent non seulement sur la gestion opérationnelle des opérateurs de l'État, sur le respect des normes publiques centrales par les opérateurs, mais également sur la formulation de critères qui permettent de décider de l'opportunité de création d'un opérateur de l'État. Un exercice visant à vérifier la conformité des opérateurs de l'État existants à ces critères mérite aussi réflexion. Ces critères ne doivent pas être confondus avec ceux qui définissent le statut des opérateurs de l'État dans l'annexe de la Loi de finances qui ont été développés pour délimiter l'univers des opérateurs de l'État.

Bien qu'il n'existe pas de chiffres comparables pour les autres pays, la France semble toutefois recourir davantage aux institutions à but non lucratif dans son administration publique (dotées d'une personnalité morale) que d'autres pays de l'OCDE, qui optent pour des agences exécutives. C'est en particulier le cas dans le domaine de l'exécution de sa politique administrative (25 % de l'emploi administratif public central total, voir tableau 3.2). La question se pose donc de savoir pourquoi la France a souvent recours à des institutions à but non lucratif (dotées d'une personnalité morale) dans des cas où d'autres pays de l'OCDE optent pour d'autres formes organisationnelles. À cet égard, il est important de considérer que la personnalité morale ne signifie pas indépendance de la politique exécutive. Elle a toutefois d'autres implications, la plus importante étant la possibilité de recevoir des ressources provenant de tiers qu'elles peuvent affecter à leurs propres dépenses.

Les institutions à but non lucratif bénéficient d'une certaine autonomie dont ne jouissent pas nécessairement les divisions des grands ministères ni les agences exécutives non dotées de la personnalité morale.

Le statut juridique des opérateurs de l'État est ainsi particulièrement adapté à un financement fourni en relativement grande partie par des tiers (à hauteur de moins de 50 % sinon ces établissements ne pourraient plus être des institutions publiques à but non lucratif). Leur statut juridique constitue une incitation à rechercher et à obtenir des contributions de tiers (ces contributions sont en effet affectées à des usages précis, elles peuvent être économisées et ne peuvent faire l'objet d'une appropriation). Il est donc compréhensible que ce statut d'institutions publiques à but non lucratif soit utilisé dans de nombreux pays pour des établissements d'enseignement supérieur (y compris des universités), de recherche ou des institutions culturelles (théâtres, centres d'art dramatique, musées, fondations d'arts plastiques, etc.).

D'un autre côté, les libertés inhérentes aux institutions à but non lucratif gênent l'application complète des normes de gestion opérationnelle qui s'appliquent aux grands ministères et aux agences non dotées de la personnalité morale. Plus précisément, ces normes ne peuvent jamais être totalement appliquées aux dépenses des opérateurs de l'État qui sont financées par des contributions de tiers, sous peine d'amoinvrir les incitations à solliciter et à obtenir de telles contributions financières. Cela implique que le statut d'institutions publiques à but non lucratif ne doit pas être utilisé de façon légère pour des institutions qui ne reçoivent pas d'importantes contributions de tiers ou pour lesquelles les incitations à solliciter et collecter de telles contributions sont moins pertinentes.

Un renforcement à prévoir pour le pilotage des opérateurs de l'État

Dans le cadre de la RGPP essentiellement, la France a fait de grands progrès en matière de contrôle de la gestion opérationnelle de ses opérateurs de l'État. Dans de nombreux pays de l'OCDE, les institutions publiques à but non lucratif fonctionnent parfois de manière très opaque, et ce malgré un financement par des moyens collectifs. La France a fait des efforts considérables pour identifier les institutions à but non lucratif financées par le public et pour les soumettre aux normes de la gestion opérationnelle. En conséquence de ces efforts récents, la France peut être considérée comme étant à l'avant-garde sur ce point, et pourrait à ce titre inspirer d'autres pays de l'OCDE.

L'application aux institutions à but non lucratif des normes de gestion opérationnelle applicables à l'ensemble de l'administration publique n'est pas une mesure simple. Les organisations à but non lucratif possèdent leurs propres dispositifs de gouvernance interne fondés sur leurs statuts ou sur leurs lois fondatrices. Il n'est pas forcément souhaitable que les normes de gestion opérationnelle applicables à l'ensemble de l'administration publique le soient aux institutions à but non lucratif de façon systématique. La grande proportion de financement public (plus de 50 %) dans leur financement total fournit toutefois une raison suffisante pour leur appliquer une sélection de normes. Il faut aussi tenir compte du fait que la plupart de ces institutions ont pour mission de fournir des services en nature (universités, hôpitaux, institutions culturelles, etc.) qui requièrent de toute façon des normes spéciales supplémentaires.

Les circulaires de 2010 ont surtout établi des contraintes à la gestion opérationnelle des opérateurs de l'État en matière d'emploi, de coûts de fonctionnement, de planification de la performance, d'information financière, de rémunération variable des directeurs, et d'emprunt. En outre, les normes de l'ensemble de l'administration publique en matière

d'achats, de contrôle interne et d'audit ont été appliquées dans leur quasi-intégralité aux opérateurs de l'État. Tout en reconnaissant que les opérateurs de l'État ont besoin de plus d'autonomie que les grands ministères et les agences et que de nombreux opérateurs de l'État fournissent des services en nature (nécessitant des normes spéciales à fixer au niveau ministériel), il existe probablement encore des opportunités d'amélioration des normes susceptibles de générer des économies supplémentaires.

On peut en suggérer par exemple, et sans exhaustivité, dans le domaine des ressources humaines, essentiellement pour les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Des normes plus strictes en matière de rémunération et d'évaluation de la performance pourraient être appliquées. De plus, bien que certaines institutions à but non lucratif aient besoin de faire connaître leurs services (théâtres, musées), ce n'est pas le cas pour d'autres, ce qui implique une réflexion sur l'application de normes relatives à la communication à certains des opérateurs de l'État.

En ce qui concerne le financement des opérateurs de l'État, la responsabilité de leur budgétisation et du pilotage de leur performance incombent au ministère de tutelle. Pour les agences exécutives, l'OCDE recommande que la budgétisation soit un exercice annuel mené par la direction financière du ministère, tandis que le pilotage de la performance reste un processus continu (« dialogue de performance permanent ») avec la direction sectorielle du ministère chargée de l'élaboration des politiques. Cette approche mérite réflexion pour les opérateurs de l'État. La séparation est actuellement inexistante, ce qui peut conduire, comme dans le cas des agences exécutives, à des mesures incitatives parfois inadaptées. Le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État pourrait envisager d'établir un centre pour l'efficacité pour les opérateurs de l'État qui soutiendrait les ministères concernés dans leurs négociations budgétaires avec les opérateurs de l'État. Si l'opérateur de l'État est financé par plusieurs ministères, le rôle dirigeant du ministère de tutelle principale est important à la fois dans le processus budgétaire et dans le dialogue de performance permanent.

3.6. Résumé des recommandations

La RGPP a permis à l'État français de faire un bond en avant en termes d'organisation interne.

Les domaines dans lesquels les progrès majeurs ont été accomplis concernent la fusion des organisations et la mutualisation des fonctions supports au niveau central et déconcentré. La France a aussi accompli des progrès en matière de normes opérationnelles et de gouvernance des opérateurs de l'État et fait partie des pays les plus avancés en la matière. Sur ce dernier point, le fait que la France n'ait jamais mis pleinement en place les réformes de la Nouvelle gestion publique s'est révélé un atout, lui permettant de commencer les réformes dans une situation plus favorable que d'autres pays.

Continuer dans la logique des fusions des unités exécutive de l'État au niveau central et déconcentré

Au niveau central

En termes de fusions des organisations, la RGPP a permis d'effectuer de grandes avancées. La difficulté actuelle est de maintenir un processus de réorganisation continue qui permette les réorganisations de structure. Bien que les opportunités pour les grandes

réorganisations soient maintenant naturellement plus limitées, l'adaptation continue des structures administratives est importante pour l'avenir. Cet enjeu fait partie de celui plus large de la promotion de l'optimisation continue examiné dans le chapitre 2.

Au niveau déconcentré

Pour que la RéATE récente soit pleinement efficace, une réflexion sur les compétences des préfets, et notamment des préfets de région, en matière de ressources humaines mérite d'être engagée. L'État français pourrait les autoriser explicitement à transférer des ressources humaines et matérielles entre les directions déconcentrées pour promouvoir la mutualisation des processus et des services. Cela demanderait un changement par rapport à la logique de la LOLF.

Il ne s'agirait pas de formuler une compétence générale de redistribution des ressources matérielles ou humaines entre les unités déconcentrées au vu des priorités régionales. Cette démarche pourrait plutôt être envisagée comme une compétence limitée liée à des projets bien définis de mutualisation des processus ou des fonctions supports. Une compétence aussi limitée respecterait l'autorité du ministère concerné de décider des ressources matérielles et humaines sectorielles au vu des objectifs des politiques sectorielles. Mais elle créerait de meilleures conditions pour la mutualisation des processus et des fonctions supports. Pour obtenir la coopération des ministères concernés, une telle réforme pourrait s'accompagner de l'obligation de dégager des économies, lesquelles pourraient être ensuite entièrement restituées au ministère dont les ressources humaines et matérielles seraient transférées.

Le potentiel de mutualisation des fonctions supports pourrait également être renforcé par une clause autorisant explicitement le préfet à transférer les ressources matérielles et humaines des directions interministérielles vers les services généraux des préfetures, qui serviraient alors de centre de services communs. De tels transferts gagneraient à être conditionnés à la réalisation d'économies et ces économies pourraient être restituées ensuite aux directions interministérielles.

Poursuivre la rationalisation des fonctions supports

Pour la première fois, la France, à l'instar d'autres pays avancés de l'OCDE récemment, a pris note des gains d'efficacité pouvant être tirés de la rationalisation des fonctions supports, bien que les données n'y indiquent pas de problèmes plus importants que dans d'autres pays de l'OCDE dans ce domaine. Pour tirer profit de ces gains d'efficacité, la RGPP s'est essentiellement concentrée sur les réformes visant à favoriser la mutualisation interministérielle des fonctions supports. D'autres avancées pourraient être faites, même si les gains en matière de baisses des effectifs que l'on peut attendre des fonctions supports sont limités en raison du poids de leurs effectifs dans l'emploi public.

En continuant la mutualisation inter-ministérielle

Plusieurs mesures pourraient encore améliorer la rationalisation des fonctions supports en approfondissant les réformes déjà menées.

Tout d'abord, la RGPP pourrait poursuivre dans sa logique actuelle et étendre les tâches de la DGAFP à d'autres tâches relatives aux ressources humaines et à l'organisation, en particulier dans le domaine de la gestion de la haute fonction publique. Une nouvelle unité de fonction support mutualisée pourrait concerner les activités de maintenance et de logistique (équipement de bureau, reproduction, restauration, sécurité)

en complétant les efforts faits dans ces domaines à travers la normalisation des achats. De la même manière, une mutualisation pourrait être considérée pour la récupération de l'information, l'intranet de toute l'administration publique, et la maintenance des portails de l'administration publique pour les particuliers et les entreprises.

En continuant à faciliter la mutualisation intra-ministérielle

La RGPP a créé ou renforcé (selon les ministères) les postes de secrétaire général. Cela a créé les conditions d'une mutualisation accrue des fonctions supports au sein des ministères. Jusqu'à présent, la concentration des fonctions supports au sein des ministères s'est effectuée au niveau des ressources humaines, des finances, des TIC, tandis qu'une décision a été prise en ce qui concerne l'audit interne (qui demande à être mise en œuvre). Les autres fonctions supports – certaines en matière de logistique, mais aussi en matière de communication – sont encore organisées au sein des différentes directions. Des gains peuvent être encore réalisés en concentrant ces services sous l'autorité du secrétaire général.

En renforçant les exigences en matière de gains d'efficacité pour les fonctions supports

La France a créé les conditions pour réaliser des gains d'efficacité dans les fonctions supports principalement grâce à la mutualisation de ces services. Mais les mesures incitatives pour que les ministères utilisent ces services communs et qu'ils réalisent, ce faisant, des gains d'efficacité, restent limitées aux mesures de base destinées à promouvoir l'efficacité pour tous les services publics (obligation du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, baisse des budgets de fonctionnement hors rémunération des personnels).

Il est par ailleurs envisageable de formuler un seuil maximal de pourcentage de « l'emploi administratif », qui peut être fixé entre 10 % et 15 % de l'emploi dans l'État. La poursuite de cet objectif nécessite un état des lieux juste des chiffres d'emploi. L'expérience internationale montre que ce n'est pas une tâche facile car elle nécessite un système particulier de classement des emplois. Elle est néanmoins possible.

Deuxièmement, l'État gagnerait à renforcer ses incitations à transférer les tâches de supports vers ces centres de services mutualisés pour réaliser des économies grâce à cette efficacité accrue. Un objectif de réduction des coûts des fonctions supports inciterait à la réalisation des mutualisations. Il serait d'autant plus efficace qu'il s'intégrerait au cadre budgétaire pluriannuel.

Continuer à renforcer les normes de la gestion opérationnelle

Alors que le renforcement des normes de gestion opérationnelle devient une priorité dans de nombreux pays de l'OCDE, les conditions de départ françaises sont plutôt favorables grâce à la centralisation relative du pouvoir décisionnaire au sein de l'État et à l'absence d'agencification systématique de l'État. La RGPP a procédé à des améliorations dans ce domaine. Des progrès pourraient encore être réalisés pour améliorer l'efficacité en définissant des normes de gestion opérationnelle plus strictes. Les fonctions étendues de l'autorité centrale de normalisation devraient logiquement se situer au ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État.

Pour l'organisation de l'État

L'organisation de l'État possède, sur quelques points, un caractère peu systématique. C'est notamment le cas des conseils et comités consultatifs, y compris au niveau interministériel, et des opérateurs de l'État. Une politique plus explicite de structure organisationnelle établie sur la base de critères systématiques et conduite par une autorité centrale de normalisation, pourrait améliorer l'organisation de l'État français.

Pour l'audit interne

Les auditeurs internes doivent avoir un rôle limité mais disposer d'une excellente expertise et être positionnés très près du ministre. Pour être efficace, l'équipe d'audit interne doit avoir la confiance du ministre et se concentrer sur les risques majeurs de l'administration financière et liés aux politiques du ministère. Le responsable de la normalisation au ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État devrait jouer un grand rôle pour promouvoir une telle approche de l'audit interne. Les normes d'audit interne permettent de maintenir des unités d'audit interne de taille modérée dans les ministères et les directions.

Pour la communication

Il est recommandé de créer une autorité de normalisation au sein du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État. Cette autorité pourrait fixer des règles communes à l'ensemble de l'administration publique dans le domaine de la communication en s'assurant que les règles permettent le maintien d'unités de supports à la communication de taille modérée dans les ministères et les directions.

Pour la logistique

La normalisation centrale en ce qui concerne la logistique, par exemple l'équipement des bureaux, la reproduction, les services de restauration ou la sécurité pourrait être renforcée. Dans une certaine mesure, cette normalisation se fera à travers la mutualisation des achats de l'État. Mais il sera certainement aussi utile d'avoir des règles complémentaires pour l'utilisation de ces services, valables pour l'ensemble de l'État et fixées par le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État.

Normaliser les critères relatifs à la création d'opérateurs de l'État

Les réformes récentes menées dans le cadre de la LOLF, puis de la RGPP, pour améliorer la gouvernance des opérateurs de l'État ont placé l'administration française parmi les pays les plus avancés en la matière.

Compte tenu du nombre élevé d'opérateurs de l'État en France, il pourrait être utile d'établir des critères permettant de décider de l'opportunité de créer des opérateurs de l'État. De plus, il pourrait être bénéfique de formuler quelques normes complémentaires de gestion opérationnelle applicables aux opérateurs de l'État. Dans le domaine des ressources humaines (au moins pour les EPICs), il est peut-être possible d'établir des normes plus strictes concernant la rémunération et l'évaluation de la performance. Bien que certaines institutions à but non lucratif puissent avoir besoin de faire connaître leurs services (théâtres, musées), ce n'est pas le cas pour d'autres. Il n'y a donc pas de raisons de dispenser les opérateurs de l'État en général des normes relatives à la communication (voir ci-dessus).

Notes

1. Cet instrument a été utilisé par exemple pour les évaluations nationales faites par l'OCDE dans le cadre de l'étude « *Value for Money* » pour les Pays-Bas (2010), le Danemark (2011), l'Australie (à paraître), la Suède (à paraître), dans le rapport *Public Administration after "New Public Management"* (OCDE, 2010) et dans plusieurs études de l'OCDE sur les différents systèmes budgétaires. Les données ont été fournies par les pays participant au projet en réponse à un questionnaire de janvier 2010. Les données pour la France ont été fournies par le ministère français du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État en août 2011 aux fins du présent rapport de l'OCDE.
2. L'emploi administratif ne comprend pas : les militaires, la police, le personnel des institutions pénitentiaires, d'autres prestations de services collectifs (par exemple, les unités chargées de la construction ou de la gestion des infrastructures de transport), l'ensemble des institutions éducatives, les prestataires de soins de santé, ni les autres institutions impliquées dans la prestation de services individuels (services culturels, services sociaux, etc.), qu'il s'agisse d'institutions à but non lucratif publiques ou privées ou d'unités normales de l'administration publique.
3. Cette donnée permet aussi de surmonter les difficultés traditionnelles associées à la mesure de l'emploi public. Celle-ci est en effet affectée par l'organisation de la prestation de services dans les domaines tels que la santé et l'éducation. Dans les pays nordiques, en Espagne, au Royaume-Uni et en France, la santé figure entièrement dans le secteur public des comptes nationaux. Aux Pays-Bas, elle est entièrement placée dans le secteur privé. De même dans les pays nordiques, en Espagne, au Royaume-Uni et en France, l'éducation privée est entièrement placée en dehors du secteur public. Aux Pays-Bas, l'éducation privée (deux tiers de l'ensemble de l'emploi dans l'éducation) relève entièrement du secteur public.
4. La supervision administrative consiste en l'application des lois et des règles autrement que par l'intermédiaire des forces régulières de police, en particulier par le biais d'inspections. La réglementation consiste à établir des règles visant à garantir la libre concurrence ou la protection des consommateurs de services privés ou public ou des employés d'institutions privées ou publiques autrement que par la libre concurrence. La réglementation administrative consiste en la réglementation par les agences indépendantes (qui ne sont pas sous la responsabilité d'un ministre).
5. L'Australie, l'Autriche, la France, ainsi que l'Espagne et les Pays-Bas ont un niveau d'emploi administratif dans l'administration centrale plus faible que la moyenne, tandis que l'emploi administratif au Canada est égal à la moyenne. Pour les États fédéraux, cela pourrait s'expliquer par la structure fédérale. Toutefois, tel n'est pas le cas de la France et des Pays-Bas et ce point va dans le sens de l'idée selon laquelle ces deux pays ont relativement bien réussi à contrôler la taille de leur emploi administratif. Il apparaît également que la taille de l'emploi dans les fonctions supports en France est aussi proche de la moyenne. Cependant, cette situation change lorsque l'emploi non administratif, c'est-à-dire dans la prestation de services (police, forces armées, construction d'infrastructure, santé, éducation, services sociaux,

services culturels, etc.) est prise en compte. La France a organisé la prestation de services financés par la collectivité à un degré exceptionnel à l'intérieur de l'État. La différence avec les autres pays peut surtout s'expliquer par la prestation de services individuels (santé, éducation, services sociaux, services culturels) et le nombre relativement élevé des forces armées peut aussi jouer un rôle. En soi, cela ne doit pas susciter d'inquiétude particulière en termes d'efficacité. D'autres pays ont organisé la prestation de services individuels financés par la collectivité en grande partie dans leurs collectivités territoriales (Danemark, Norvège) ou dans le secteur privé à but non lucratif (Autriche, Pays-Bas). Il y aurait matière à s'inquiéter si l'emploi de l'administration publique générale en France était nettement supérieur que dans les pays ayant participé à cette enquête (Danemark, Norvège) où la prestation de services individuels est décentralisée mais ce n'est pas le cas : l'emploi public général en France se trouve dans la moyenne de ce groupe (90.7 employés pour 1 000 habitants contre une moyenne de 91.5 pour l'ensemble des pays de l'enquête ; et 21.8 % d'emploi national contre une moyenne de 18.3).

6. Par exemple, la Belgique et l'Italie ont aussi des préfets. Les Pays-Bas ont des commissaires de la Reine et des maires qui relèvent des collectivités territoriales (provinces et municipalités, respectivement), mais qui sont nommés par la Reine (gouvernement central) et sont responsables de l'ordre public.
7. La gestion opérationnelle se définit comme la prise de décision relative à l'utilisation des moyens opérationnels. La gestion opérationnelle est en premier lieu la responsabilité des gestionnaires dans tous les domaines de l'action publique (élaboration des politiques publiques, exécution des politiques publiques, supervision administrative/réglementation, fonctions supports). Pour soutenir les gestionnaires dans cette tâche, des unités de personnel spécialisées existent dans tous les ministères, tous les services ministériels et les agences de l'ensemble de l'administration publique soutiennent les services pour chacun des moyens opérationnels suivants : les ressources humaines et l'organisation, les achats, les finances (budgétisation, comptabilité, règlement), l'audit interne, la communication, l'information et les TIC, l'immobilier et la logistique (équipement de bureau, reproduction, voitures, restauration, sécurité, etc.). Les fonctions supports doivent être strictement distinguées du processus principal des services ministériels. C'est pour cette raison que le conseil juridique n'est pas considéré comme un service de support bien qu'il soit parfois organisé en unités séparées. (La préparation des lois et des réglementations relève du processus principal de presque toutes les unités d'élaboration des politiques publiques et l'expertise juridique est souvent intégrée à ces unités). De même, la gestion des systèmes de TIC, une fois qu'ils ont été conçus et mis en place, appartient au processus principal de différentes unités d'élaboration ou d'exécution des politiques. On peut penser, par exemple, aux registres de base de la population, des entreprises, des terrains, des voitures, etc. qui sont utilisés dans l'ensemble de l'administration publique. Toutefois, la mutualisation des systèmes de TIC entendu en ce sens doit être conçu comme un effort d'efficacité à part (« mutualisation des processus »), à distinguer de la mutualisation des services.
8. La fonction existait traditionnellement aux ministères des Affaires étrangères et de la Défense ; elle a été créée dans quelques ministères au début des années 2000 comme au ministère du Budget/Finances et au ministère de l'Intérieur ; puis elle a été généralisée avec la RGPP.
9. Cette décision a été prise par la 5^{ème} session du Conseil de la RGPP (dit 5^{ème} Conseil de modernisation des politiques publiques, 2011). Voir République Française (2011).

10. Décret numéro 2009-300 en date du 17 mars 2009.
11. Le développement social est interprété comme conduisant à une augmentation de l'emploi dont 10 % de personnes handicapées ou de chômeurs de longue durée.
12. L'UGAP a été créée en 1985 et a servi de centrale d'achats avant l'établissement du SAE. L'UGAP ne servait pas seulement l'État mais aussi les collectivités territoriales et le secteur hospitalier. Toutefois, l'utilisation de ses services n'était pas obligatoire (contrairement à ceux du SAE).
13. Le comité comprend aussi un représentant de la Cour des comptes et un membre consultatif de l'UGAP.
14. Voir République Française (2011) pour ces initiatives.
15. La comparaison se concentre sur les pays participant à l'enquête de l'OCDE « *Value for Money* » pour laquelle des données pertinentes ont été collectées par questionnaire en 2009 et 2010. Ces pays sont : l'Australie, l'Autriche, le Canada, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.
16. Y compris tous les pays participant à l'étude récente de l'OCDE intitulée « *Value for Money* » encore en cours, à l'exception de la Suède. En Suède, les fonctions supports pour les grands ministères sont traditionnellement concentrées dans une seule et même unité sous l'autorité du Premier ministre. Les agences (96 % de l'emploi en Suède) possèdent leurs propres fonctions supports.
17. Dans de nombreux autres pays avancés de l'OCDE, le secrétaire général a d'autres fonctions notamment la définition et mise en œuvre des politiques publiques.
18. Quinze pour cent est la moyenne actuelle des pays participants à l'étude de l'OCDE « *Value for Money* », mais dans les pays nordiques l'emploi dans les fonctions supports est inférieur à 10 %.
20. Entretien avec la Direction du budget.
21. Cet objectif de réduction ne doit être confondu avec la coupe de productivité annuelle générale sur l'ensemble des dépenses de fonctionnement pratiquée dans plusieurs pays de l'OCDE (voir chapitre 2).
22. En plus des unités traditionnelles de soutien à l'ensemble de l'administration publique : l'Agence nationale pour l'emploi et l'Agence du palais et des biens immobiliers.
23. Les autres pourcentages étaient : 10 % pour l'exécution des politiques, 20 % pour l'élaboration des politiques publiques et 20 % pour la supervision administrative et la réglementation.
24. Un débat a eu lieu pour savoir s'il était judicieux de concentrer l'audit interne dans un centre de services mutualisés dans la mesure où l'audit interne nécessite, par nature, une relation de confidentialité vis-à-vis du ministère concerné. Cette vue a été également défendue dans différents rapports de l'OCDE. Toutefois, le ministère néerlandais des Finances a estimé que la croissance exorbitante de l'emploi dans le domaine de l'audit interne au cours des dernières décennies (de quelques 50 auditeurs au début des années 1990 à 800 actuellement), exigeait que la concentration soit une priorité pour réaliser une réduction progressive des effectifs.
25. Voir OCDE (2010a: 75).

26. Voir annexe au projet de Loi de règlement 2011.
27. La tâche de l'audit interne a été longuement étudiée et décrite par les associations de la profession comptable et a été codifiée dans des normes promulguées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).
28. Ce rôle d'assurance suppose que l'auditeur interne ajoute une déclaration de fiabilité au rapport financier adressé au ministère, établie sur la base de l'audit financier des comptes.
29. Voir par exemple OCDE (2010a ; 2010b ; 2011).
30. Cela a conduit à une précision des critères de définition, adaptés aux besoins français. Il a été établi, entre autres, que le contrôle des opérateurs ne signifiait pas nécessairement que l'État soit représenté dans le conseil de direction de l'institution. En outre, le financement par l'État ne signifie pas nécessairement un financement par le biais des contributions publiques du budget de l'État (il peut aussi s'agir de prélèvements publics). De plus, il a été reconnu que le statut d'opérateur de l'État pouvait dans de rares cas s'appliquer à des institutions à but non lucratif du secteur privé si les critères étaient respectés.
31. La LOLF établit une distinction entre les crédits de paiement et les autorisations d'engagement.

Références bibliographiques

- Bezes, P. (2011), « La Révision générale des politiques publiques : morphologie de la RGPP, une mise en perspective historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, 136 : 775-802, École nationale d'administration, Strasbourg.
- Bezes, P. et P. Le Lidec (2010), « L'hybridation du modèle territorial français : RGPP et réorganisation de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, 136 : 919-942, École nationale d'administration, Strasbourg.
- Drew, J., B. McCallum et S. Roggenhofer (2004), *Objectif Lean : réussir l'entreprise au plus juste*, Eyrolles – Éditions d'Organisation, Paris.
- Dreyfus, F. (2010), « La révision des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'État ? », *Revue française d'administration publique*, 136 : 857-864, École nationale d'administration, Strasbourg.
- Inspection générale des finances (2009),
- Kott, S. (2010), « La RGPP et la LOLF », *Revue française d'administration publique*, 136 : 881-894, École Nationale d'Administration, Strasbourg.
- Lafarge, F. (2011), « La Révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », *Revue française d'administration publique*, 136 : 755-774, École nationale d'administration, Strasbourg.
- Lafarge, F. et M. Le Clainche (2010), « La Révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, 136 : 751-754, École nationale d'administration, Strasbourg.
- OCDE (2010a), *Better Regulation in Europe : France 2010*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086968-en>.
- OCDE (2010b), *Public Administration after « New Public Management »*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086449-en>.
- OCDE (2010c), *Value for Money in Government: The Netherlands 2010*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264096097-en>.
- OCDE (2011), *Value for Money in Government: Denmark 2011*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130746-en>.
- OECD (à paraître), *Value for Money in Government : Australia*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (à paraître), *Building on Basics*, Éditions OCDE, Paris.
- OECD (à paraître), *Value for Money in Government : Sweden*, Éditions OCDE, Paris.
- République Française (2007), « 1^{er} Conseil de modernisation des politiques publiques », Paris, www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=21.

- République Française (2008a), « 2^e Conseil de modernisation des politiques publiques », Paris, www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=21.
- République Française (2008b), « 3^e Conseil de modernisation des politiques publiques », Paris, www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=21.
- République Française (2010a), « 4^e Conseil de modernisation des politiques publiques », Paris, www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=21.
- République Française (2010b), « Opérateurs de l'État : actualisation et justification du périmètre », annexe VI au projet de loi de finances pour 2010, Paris.
- République Française (2011), « 5^e Conseil de modernisation des politiques publiques », Paris, www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=21.
- Womack, J.P., D.T. Jones et D. Roos (1990), *The Machine That Changed The World : How Lean Production Revolutionized the Global Car Wars*, Simon and Schuster, Londres.

Chapitre 4

La RGPP et l'amélioration de la qualité du service public

Ce chapitre examine les efforts faits par la RGPP pour améliorer la qualité des services et la prise en compte des besoins des usagers. Le chapitre s'ouvre sur une première partie consacrée aux innovations mises en œuvre dans les réformes de la RGPP, notamment en ce qui concerne les services publics en ligne et les guichets uniques. La deuxième partie est consacrée aux améliorations en matière d'écoute des usagers et de meilleure prise en compte de leurs besoins. La troisième partie s'intéresse particulièrement à la gouvernance des TIC. Enfin, la quatrième partie met en lien les mesures d'amélioration des services publics avec les enjeux des politiques publiques dans deux domaines fondamentaux de gestion publique aujourd'hui qui sont ceux de l'emploi et des services aux entreprises.

Introduction

Les citoyens attendent des biens et des services publics de haute qualité. Plus de dix ans après l'entrée dans le 21^{ème} siècle, les exigences en matière de réactivité et d'efficacité se sont accrues en lien avec les moyens inédits de communication et de services créés par les avancées technologiques.

La RGPP s'est fixé l'objectif de répondre à ces exigences. La RGPP ne part pas de zéro, mais les véritables efforts stratégiques visant à améliorer la qualité des services publics à tous les niveaux de l'État en France ne sont apparus qu'au cours de la dernière décennie.

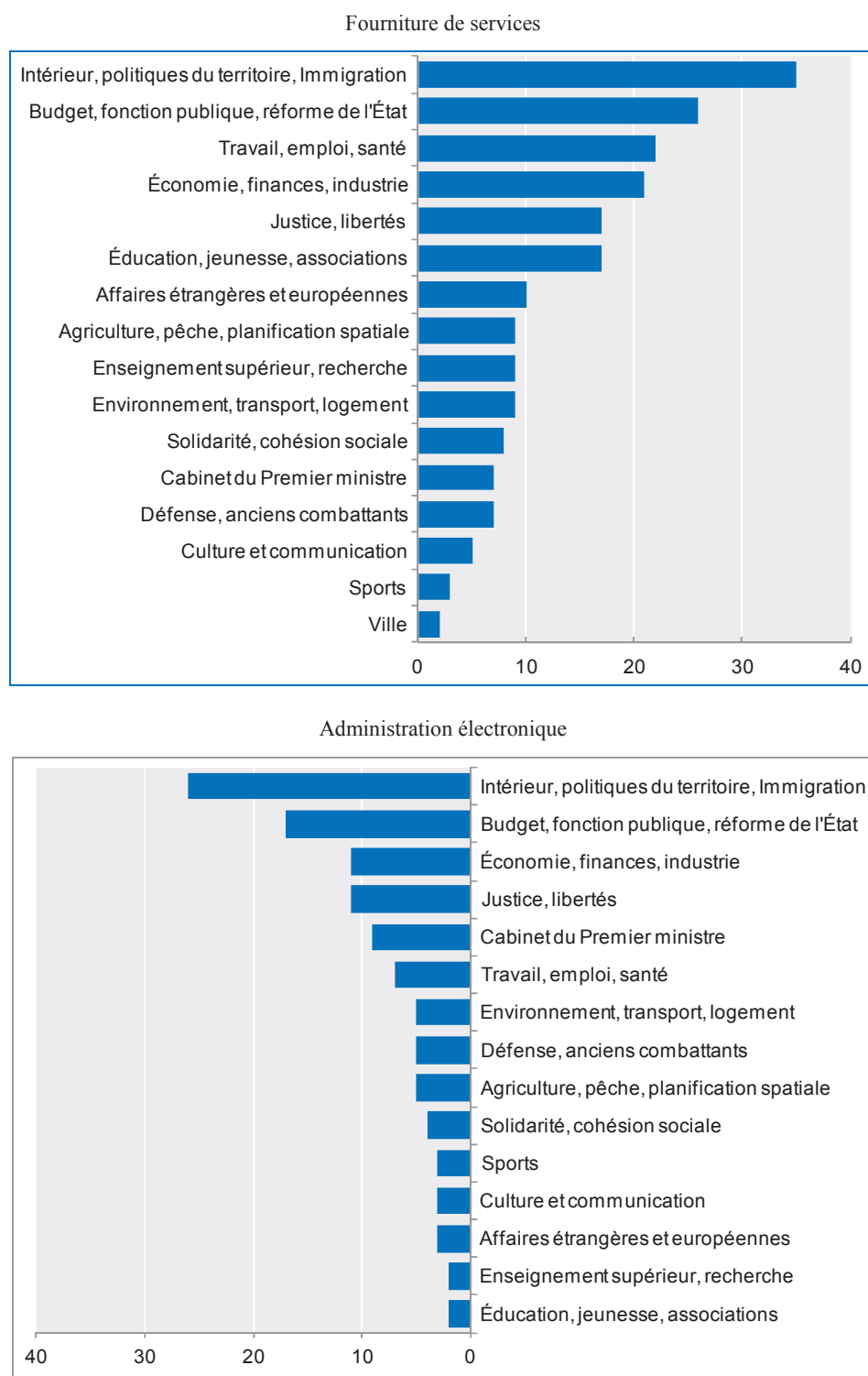
Ce chapitre analyse les avancées réalisées dans la qualité du service public depuis le lancement de la RGPP en 2007. Il examine un ensemble représentatif de services publics fournis par l'État et se penche en particulier sur les efforts réalisés pour simplifier les procédures et étendre l'utilisation des services électroniques à une vaste partie de la population.

La première section de ce chapitre examine comment la RGPP tente d'améliorer différents aspects de la fourniture des services publics et l'expérience qu'en ont les usagers. Il s'intéresse ainsi plus précisément aux modes de fourniture en ligne des services publics, et à la manière dont les TIC sont utilisées comme un outil complémentaire dans des stratégies de fourniture des services par canaux multiples. La deuxième section développe ensuite comment l'administration publique recherche actuellement de nouveaux moyens d'évaluer les besoins et les attentes des usagers des services, mais aussi comment elle s'efforce d'impliquer un nombre accru d'acteurs dans la définition de la nature des services publics et de leur mode de fourniture. La troisième section met l'accent sur l'utilisation stratégique des TIC pour optimiser les processus administratifs de « *back office* » et répondre aux objectifs globaux des politiques publiques. Enfin, la dernière section examine en quoi la fourniture des services publics influence les résultats dans les domaines de l'emploi et de la promotion des entreprises. Objets d'une attention particulière au sein de la RGPP, ces deux domaines ont vu leur importance s'accroître avec la crise économique actuelle.

4.1. Une modernisation des services systématique en facilitant l'innovation

L'essentiel des efforts de la RGPP pour améliorer les services publics et utiliser les TIC pour optimiser la performance est concentré sur les ministères suivants : Intérieur, Budget, Travail et santé, Économie, et Justice (voir graphique 4.1). Les ministères de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur mettent en œuvre un nombre relativement élevé de politiques de prestations de services, mais seulement un nombre limité de projets liés aux TIC. Cette concentration sur les ministères de l'Intérieur, du Budget et de la Justice résulte en grande partie du rôle central que ceux-ci occupent dans la fourniture des services au grand public et dans le fonctionnement global de l'État. Ce chapitre analyse principalement les mesures prises dans les domaines relevant des compétences de ces ministères.

Graphique 4.1. **Nombre de mesures de la RGPP portant sur la prestation des services et l'administration électronique par ministère**



Note : Ces deux catégories – prestation de services publics et administration électronique – ne sont pas mutuellement exclusives. De fait, plus d'un tiers des améliorations relatives à la prestation des services publics réalisées dans le cadre de la RGPP passent par une utilisation des TIC.

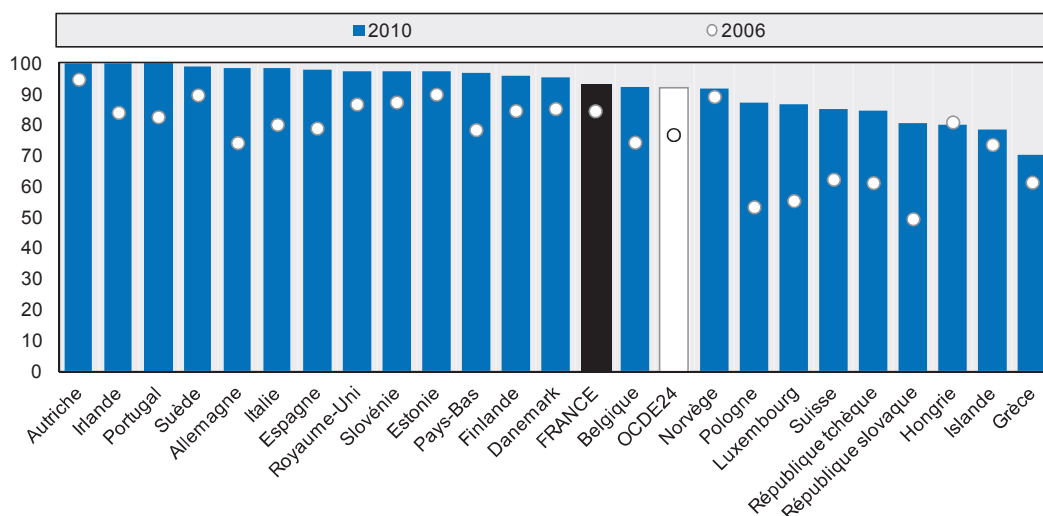
Une mise en ligne des services accélérée

Disponibilité

Environ 80 mesures de la RGPP concernent exclusivement l'utilisation optimisée des TIC pour une meilleure prestation des services publics. Du point de vue de l'offre, la disponibilité des services en ligne est dans la moyenne des autres pays européens de l'OCDE (voir graphique 4.2). L'obtention de scores élevés en matière de sophistication sur l'ensemble des indicateurs signifie que la plupart des 20 services publics clés définis par la Commission européenne sont disponibles sous la forme de services en ligne avancés. Depuis 2006, la France a accompli d'importants progrès dans ce domaine (passant de 81 à 93 points), sans doute en conséquence de mesures de la RGPP telles que :

- La simplification des procédures en cas de vol ou de perte de documents. La procédure ne peut pas encore être entièrement traitée en ligne, mais un point d'accès unique est fourni sur <http://mon.service-public.fr>, pour signaler la perte ou le vol et demander la délivrance de nouveaux documents.
- L'accès central à des conseils sur les inscriptions dans l'enseignement supérieur. Le site web www.admission-postbac.fr offre des services de préinscription aux futurs étudiants. Certaines procédures peuvent être entièrement traitées en ligne tandis que d'autres nécessitent une interaction « *offline* ».
- Un accès personnalisé aux informations relatives à la santé et aux prestations de Sécurité sociale. Le site web www.ameli.fr est relié au portail en ligne mon.service-public.fr et fournit des informations personnalisées sur les transactions d'assurance maladie.

Graphique 4.2. Disponibilité des services publics en ligne, pays européens de l'OCDE



Notes : Les scores vont de 0 à 100. Les scores indiqués représentent les scores moyens de « sophistication » pour l'ensemble des 20 services électroniques étudiés. En règle générale, une sophistication supérieure sur un service en ligne signifie une meilleure interactivité avec l'objectif ultime de traitement entièrement électronique lorsque c'est possible. Pour d'autres remarques méthodologiques, voir la source.

Source : Cap Gemini, IDC, Rand Europe, Sogeti et DTi (2011), « Digitizing public services in Europe : putting ambition into action », Commission européenne, Bruxelles.

À l'occasion de la RGPP, la France a également mis en ligne des services qui ne sont pas couverts dans *l'Évaluation comparative de l'UE* sur la cyberadministration. Cela est d'autant plus important que la plupart des pays de l'UE obtiennent des scores supérieurs à 90, ce qui rend la comparaison moins utile pour l'identification des domaines à améliorer. Parmi les services publics qui ont été numérisés en France dans le cadre de la RGPP mais qui ne sont pas inclus dans les 20 services publics clés, on peut citer le recensement des citoyens à l'âge de 16 ans, qui est une obligation légale en France. D'autres services ont été annoncés, mais en sont encore à la phase pilote d'étude ou ne sont pas encore (entièrement) disponibles en ligne. Il s'agit notamment de :

- l'inscription sur les listes électorales pour les élections locales ;
- l'information des collectivités territoriales des ventes immobilières, dans le cadre des décisions potentielles d'achat préférentiel par l'État (déclaration d'intention d'aliéner et droit de préemption) (au moment de la rédaction de ce rapport, les déclarations en ligne sont uniquement disponibles dans certaines municipalités et uniquement pour les notaires assermentés ; les particuliers doivent toujours soumettre leurs formulaires par courrier) ;
- Le Titre payable sur Internet (TIPI), relatif au paiement des frais administratifs, est en phase d'expérimentation pilote pour le paiement des frais administratifs. Le ministère de l'Intérieur espère de cette mesure qu'elle générera des taux supérieurs de recouvrement et des paiements plus volontaires.

La RGPP a également contribué à améliorer la sophistication des services publics en ligne à destination des entreprises, qui constituent une sous-catégorie de *l'Évaluation comparative de l'UE*. Le score de la France dans cette partie de l'Évaluation était déjà assez élevé en 2006 (91 points). Depuis 2003, par exemple, les sociétés basées en France peuvent payer leurs charges de sécurité sociale par l'intermédiaire d'un seul et même site web, *www.net-entreprises.fr*, déclarer leur TVA en ligne et informer les douanes de leurs importations (OCDE, 2004b, 2004c).

Une amélioration supplémentaire du score a été atteinte en 2010 pour atteindre le score de 95 points. Cette progression a sans aucun doute été rendue possible par la mise en œuvre de la Directive de la Commission européenne sur les services (2006/123/EG) qui demande aux pays membres de mettre en place des procédures communes pour la création d'entreprises dans le secteur des services.

Mais il y a un écart entre ce bon score pour l'offre de services électroniques aux particuliers et aux entreprises, et des taux relativement bas d'utilisation et d'adoption (voir plus bas). Certains défis structurels persistent et semblent empêcher une pénétration plus forte des services publics électroniques dans le monde des entreprises françaises (voir « guichets uniques »).

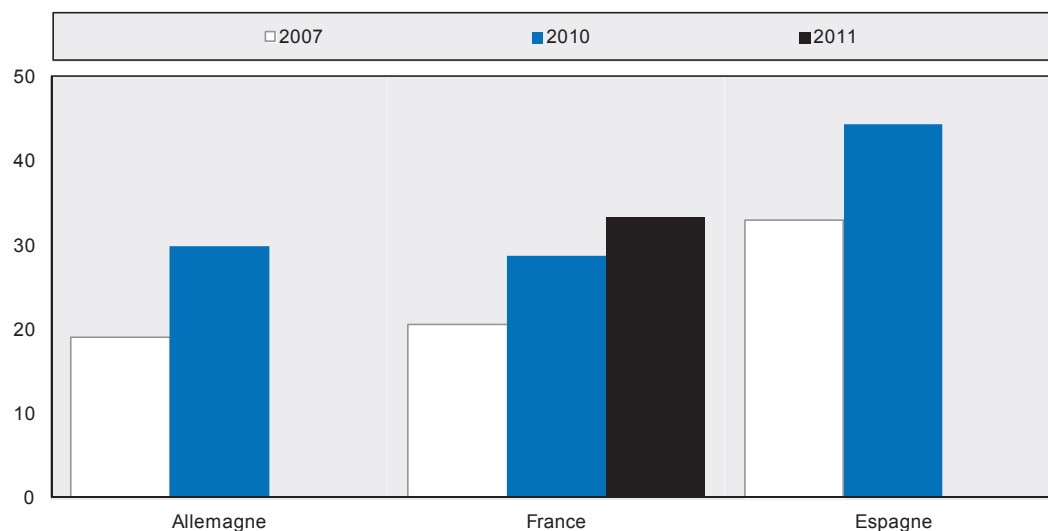
Taux d'adoption et d'utilisation

Les taux d'utilisation pour une sélection de services en ligne se sont considérablement améliorés depuis l'introduction de la RGPP. L'exemple des déclarations fiscales en ligne est souvent utilisé pour illustrer les initiatives d'administration numérique réussies. Il semble bien que la France ait fait des progrès considérables dans ce domaine (voir graphique 4.3). Le nombre de déclarations fiscales en ligne a atteint les 12 millions¹. Toutefois l'Espagne possède une population fiscale similaire mais un taux d'utilisation des déclarations fiscales en ligne supérieur. Cela s'explique en partie par les grands efforts de publicité de cette procédure électronique de déclaration fiscale réalisés dans le

cadre du déploiement national de l'identité numérique (*DNI electrónico*) (voir aussi l'encadré 4.3).

Graphique 4.3. **Déclarations fiscales en ligne**

% des déclarations fiscales effectuées en ligne par rapport à l'ensemble des déclarations fiscales



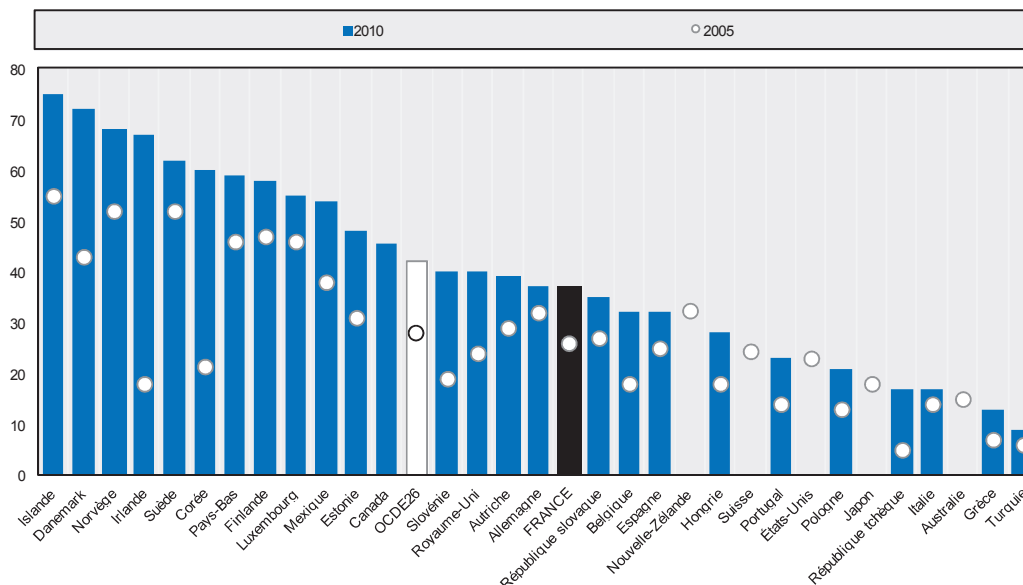
Source : Calculs de l'OCDE réalisés sur la base des données de la Direction générale des Finances publiques (France) ; l'*Agencia Estatal de Administración Tributaria* (Espagne) ; et de *Destatis et Elster* (Allemagne).

Il reste toutefois une marge d'amélioration possible en ce qui concerne le taux d'utilisation des services en ligne en général. Cette marge est illustrée par la part des particuliers et des entreprises qui utilisent l'Internet dans leurs contacts avec les autorités publiques. Malgré des progrès importants ces dernières années, la France se retrouve toujours en-dessous de la moyenne des pays de l'OCDE à la fois pour les particuliers et pour les entreprises (graphiques 4.4 et 4.6). Les pays nordiques de l'OCDE, de même que la Corée, l'Irlande et les Pays-Bas sont des exemples de pays avec de très forts taux d'utilisation des services en ligne dans leur population (voir, par exemple, OCDE, 2010a).

Au niveau des services particuliers, les statistiques de visite des sites officiels populaires révèlent un potentiel précis d'amélioration. Le site *www.service-public.fr* est un point d'accès central pour effectuer toutes les démarches administratives : consulté plus de 7 millions de fois par mois, c'est le site web de l'administration publique le plus populaire avec *www.legifrance.gouv.fr*, la base de données des textes législatifs (*Dispositif Stat@gouv*).

Parallèlement, les enquêtes suggèrent que plus de 50 % de la population n'a jamais entendu parler de ce site web, pourtant lancé en 2000 ; seulement un adulte sur cinq déclare s'en être servi (TNS Sofres, 2011). Les offres en ligne ne sont pas supposées remplacer l'ensemble des services publics, mais un manque de communication sur les avantages de l'utilisation d'Internet peut considérablement réduire la portée et l'impact des services publics. Des efforts sont donc nécessaires pour mieux faire connaître l'existence des services publics électroniques et leurs avantages (voir ci-dessous).

Graphique 4.4. **Proportion des particuliers utilisant l'Internet dans leurs contacts avec les autorités publiques**



Source : OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris.

À cette fin, les données réunies par les sites web de l'administration publique et leurs opérateurs pourraient être mieux utilisées. On dispose déjà du taux de fréquentation des sites mentionné plus haut. Toutefois, des informations plus détaillées sur le temps passé par les visiteurs sur les différents sites, ainsi que sur les informations qu'ils recherchent et les transactions qu'ils utilisent, font défaut. La mise à la disposition du public de données non identifiables pourrait permettre plus facilement à des tiers d'analyser et de comparer les facteurs de succès des différentes offres en ligne du service public.

Sensibilisation et accès

La condition préalable d'une adoption accrue est la sensibilisation à l'existence des services publics en ligne. Deux organisations peuvent être considérées importantes à cet égard : la DGME (Direction générale de la modernisation de l'État) et la DILA (Direction de l'information légale et administrative). La première a été créée en 2005. Elle a été le principal catalyseur des améliorations du service public dans le cadre de la RGPP. La dernière résulte de la fusion du *Journal officiel* et de la Documentation française (la maison d'édition de l'administration). Les sites web de services gérées par chacune de ces deux institutions sont indiquées dans le tableau 4.1 : portails web pour (des informations sur) les démarches administratives *mon.service-public.fr*, *pro.service-public.fr*, *service-public.fr*, une ligne d'appel de l'administration publique (3939 *Allô service public*), et un forum web sur les politiques publiques et les questions d'intérêt public (*vie-publique.fr*).

Les statistiques disponibles soulignent le succès relatif de ces offres de services centralisées :

- le nombre de visites du site *service-public.fr* a presque doublé entre janvier 2008 et 2011 ;

- en décembre 2011, plus de 3 millions de comptes utilisateurs ont déjà été créés sur *mon.service-public.fr* ;
- la ligne téléphonique 3939 a reçu plus d'1.2 million d'appels en 2010.

Tableau 4.1. Sites internet du service public gérées par la DGME et par DILA

	DGME	DILA
<i>Service-public.fr</i>		X
<i>Mon.service-public.fr</i>	X	
<i>Pro.service-public.fr</i>	X	
<i>Pme.service-public.fr</i>		X
3939 Allo service public		X
<i>Vie-publique.fr</i>		X

Toutefois, les statistiques de fréquentation de sites et d'appels ne disent pas tout. Elles n'indiquent pas si les utilisateurs à la recherche de services publics spécifiques utilisent vraiment ces canaux. Il a été mentionné ci-dessus que les enquêtes réalisées indiquent que plus de 50 % de la population adulte n'a jamais entendu parler de *www.service-public.fr*. De même, seulement un quart de la population semble connaître la ligne d'appel du service public « 3939 » (TNS Sofres, 2011). Si la sensibilisation peu développée du « 3939 » peut s'expliquer par sa nouveauté, le site web *www.service-public.fr* existe, quant à lui, depuis 2000.

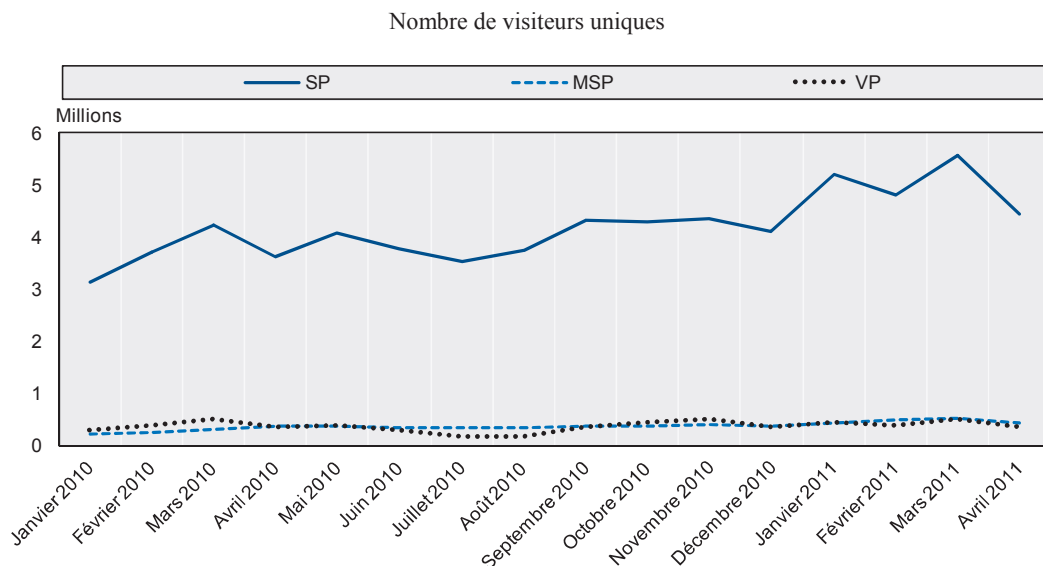
L'enquête suggère que la sensibilisation est particulièrement faible auprès des personnes n'utilisant pas Internet régulièrement. Si ce fait est confirmé, il témoigne de la difficulté de l'ambition de l'administration publique à fournir des services publics à l'ensemble des citoyens, y compris aux groupes marginalisés, comme les personnes âgées, les chômeurs de longue durée, et les personnes les moins instruites. La RGPP (ainsi que les plans en cours de développement de l'administration numérique, tels que France Numérique 2020) doit donc relever le défi d'accroître le nombre de personnes ayant accès aux services en ligne, en renforçant les taux de pénétration d'Internet et en améliorant les compétences informatiques de la population (voir ci-dessous), ainsi qu'en rendant les services publics plus pertinents et accessibles à tous les segments de la population.

Les politiques officielles de promotion de l'administration numérique mériteraient d'être examinées de plus près. D'un côté, les campagnes de communication dédiées à la promotion de l'administration électronique peuvent constituer un outil utile, à l'instar de la « Journée électronique » mise en place par le Gouvernement danois (OCDE, 2010a). D'un autre côté, il peut y avoir des raisons structurelles pour lesquelles les services publics en ligne ne sont pas suffisamment connus. Par exemple, la manière dont la DILA et la DGME coexistent et travaillent dans le cyberspace public pose le problème d'éventuelles pertes de synergie. Un rapport récent réalisé à la demande du Gouvernement français soutient l'idée que les avantages d'une fragmentation des offres de services entre les deux organisations ne sont pas évidents (Riester, 2010). Ce document invite au regroupement des sites *www.service-public.fr* et *mon.service-public.fr*, qui a été prévu pour courant 2012.

Conceptuellement, la principale différence entre les deux organisations revient à une différence entre un prestataire de contenu (DILA) et un prestataire de services (DGME). Il ne devrait donc pas y avoir de chevauchements importants de leur mission. Mais des problèmes pratiques surviennent en raison de la multiplication de sites web aux

public-cibles similaires avec des taux de fréquentation faibles (voir graphique 4.5). La question se pose donc de savoir si le portail web le plus populaire, *www.service-public.fr*, ne pourrait pas être utilisé de manière plus stratégique dans tous les domaines de la prestation de services publics.

Graphique 4.5. **Popularité d'une sélection de portails internet du service public français, 2010-2011**



Note : SP = *www.service-public.fr* (DILA), MSP = *http://mon.service-public.fr* (DGME), VP = *www.vie-publique.fr* (DILA).

Source : OCDE, établi à partir des données « *Dispositif Stat@gouv* » du Gouvernement français (juillet 2011).

Élargir l'accès

Des problèmes structurels d'accès peuvent nuire à l'utilisation des services publics aussi bien en ligne que traditionnels. Les stratégies gouvernementales de fourniture par canaux multiples peuvent aider à atteindre des populations qui sont diverses en âge, genre, statut socio-économique et compétences en Internet. De fait, tous les services publics ne sont pas adaptés à une prestation en ligne, et tous les segments de la population ne sont pas prêts ou désireux d'accéder à des services en ligne. Inversement, d'autres services peuvent être très bien fournis de manière électronique, et contribueraient ainsi à réduire leurs coûts.

L'importance des mesures de la RGPP liées à la mise en ligne de services a permis de réduire certains obstacles. La RGPP s'est appuyée sur les mesures existantes, notamment une loi de 2005 exigeant de toutes les organisations publiques qu'elles respectent les lignes directrices concernant un accès sans barrière aux services en ligne. En 2009, la DGME a publié un ensemble de lignes directrices (le Référentiel général d'accessibilité pour les administrations, RGAA) devant être mises en œuvre par l'ensemble des sites web centraux avant mai 2011 et pour l'ensemble des sites web des collectivités territoriales un an plus tard. L'évaluation de cette mesure est difficile parce que les données sur son statut n'ont pas été rendues publiques. Les pratiques du Danemark fournissent un bon exemple de transparence dans ce domaine : le Gouvernement danois a

procédé à une vérification complète du respect par ses sites web des normes d'accessibilité en 2008 et 2010. Tous les résultats sont consultables et permettent un suivi rapproché et une comparaison des efforts des différentes organisations (voir <http://webtjek.itst.dk>).

La France est bien placée au sein des pays de l'OCDE pour ce qui concerne le nombre de personnes ayant accès à Internet et disposant des compétences nécessaires pour s'en servir. Près de 35 % de la population possède des connexions haut débit fixes, ce qui classe le pays au 6^{ème} rang des pays membres de l'OCDE (principalement en raison de la popularité des offres « groupées » fournissant aux abonnés l'accès à des services de télévision, de communication vocale, de données et parfois de services mobiles dans le cadre d'un seul et même contrat commercial). La pénétration des services haut débit sans fil (en particulier 3G) se développe rapidement, bien que la part actuelle de ces services reste légèrement inférieure à la moyenne de l'OCDE (voir annexe O et OCDE, 2011c).

Il reste toutefois des retards en termes d'accès et de compétences à combler pour atteindre une meilleure pénétration des services publics en ligne. Des défis persistent en ce qui concerne l'extension de la couverture dans des zones qui sont mal desservies par les offres de haut débit fixe pour des raisons commerciales ou techniques. Autrement dit, cela concerne des régions peu peuplées ou montagneuses du pays dont la superficie est la plus grande de l'UE. Le gouvernement entend remédier à cette situation en fournissant à 100 % de la population la possibilité d'avoir Internet en très haut débit d'ici 2025 (Programme national de développement du très haut débit).

Une fracture numérique existe pour les compétences en informatique et pour l'utilisation d'Internet chez les usagers âgés, les usagers ayant un niveau d'études inférieur et les usagers handicapés. Cette fracture peut avoir des conséquences sur l'accès aux services publics. Il a ainsi été souligné que les services en ligne de Pôle Emploi ne permettent pas suffisamment de répondre aux besoins de certains groupes de chômeurs de longue durée qui possèdent souvent des compétences insuffisantes en informatique et en utilisation d'Internet (CESE, 2011).

Explorer davantage les canaux complémentaires de fourniture des services publics

Il est possible de réduire les obstacles à l'accès au service public en augmentant la diffusion des connexions Internet et en améliorant les compétences en la matière. Il existe également des possibilités du côté de l'offre, notamment en étoffant la gamme de canaux par lesquels les services publics sont délivrés. Les bonnes pratiques internationales illustrent comment les administrations utilisent l'Internet mobile et les nouvelles infrastructures de télévision numérique pour atteindre des parties de la population moins compétentes en informatique. De plus, il existe aussi un potentiel de collaboration pour la prestation de services avec des intermédiaires non gouvernementaux, par exemple les bureaux de poste, les supermarchés ou les banques. Les paragraphes suivants présentent certaines des pratiques existantes.

Administration mobile

En réponse à la popularité croissante des smartphones et des tablettes avec accès mobile à Internet, le Gouvernement américain a choisi de fournir un certain nombre d'informations et de services publics sous la forme d'applications (autrement dit de logiciels pour les appareils informatiques mobiles sophistiqués tels que l'iPhone, l'iPad, les téléphones Android ou les téléphones Blackberry). Le site web <http://apps.usa.gov>,

géré par la *General Services Administration*, propose 70 applications à télécharger. En dehors des pays de l'OCDE, des pays comme le Kenya ont accumulé plusieurs années d'expérience dans la banque mobile. Le Gouvernement kenyan s'appuie désormais sur le succès des services mobiles du secteur privé pour fournir des services publics, par exemple en proposant le suivi des demandes de passeport par SMS. Ces développements participent d'un désir plus large des états d'utiliser la forte augmentation de la connectivité mobile pour fournir des informations et des services publics à toutes les parties de la population (OCDE, 2011h).

Télévision numérique

La manière dont le contenu télévisuel est produit, fourni et consommé est en train d'évoluer profondément, pour passer d'un modèle reposant exclusivement sur la diffusion à un modèle caractérisé par une (plus) forte interaction. Plus précisément, le passage de la transmission analogique à la transmission numérique des signaux de télévision en cours actuellement en Europe et dans de nombreux autres pays ouvre de nouvelles possibilités d'interactions entre les téléspectateurs et les prestataires de contenu et de services. En conséquence, une nouvelle génération de prestataires de services commerciaux utilisent la télévision pour la fourniture de leurs services – par exemple la vidéo à la demande et l'accès Internet par la télévision.

Les administrations hésitent encore à utiliser ce canal pour la prestation de leurs services. Mais comme le canal mobile, la télévision est intéressante en raison de sa présence quasi-universelle et du fait qu'elle peut aider à surmonter certains obstacles traditionnels liés à l'accès aux services sur Internet. Cette capacité tient au fait que la télévision est, en principe, un dispositif dont la familiarité transcende les générations, les différences entre les sexes et le statut socio-économique. Compte tenu de la nouveauté de cette technologie pour la prestation de services publics, il existe toujours un manque d'expériences dans ce domaine et les administrations doivent être prudentes. Au Royaume-Uni, un programme pilote national de fourniture d'accès à *DirectGov* par la télévision numérique n'a pas produit les taux d'adoption escomptés et a été interrompu au début de l'année 2011. Malgré cette expérience, un service différent a été lancé par un groupe de Conseils des villes et des comtés (*City and County Councils*), *Looking Local*. Ce service fournit des informations locales, telles que les horaires des transports publics, les heures d'ouverture des services publics ou encore des offres d'emploi, par le biais de la télévision numérique (voir encadré 4.1).

Encadré 4.1. Chercher un emploi sur votre télévision : *Looking Local* au Royaume-Uni

L'ambition de *Looking Local* est de fournir des services numériques à une population d'environ 10 millions d'adultes n'ayant jamais utilisé Internet (selon un rapport publié par la « Championne numérique » nationale, Martha Lane Fox). Un grand nombre de ces usagers peuvent être considérés comme structurellement désavantagés en raison de leur âge ou de leur statut socio-économique. Le service a été lancé dans le cadre du programme d'administration numérique du Gouvernement britannique en 2004. Il a été créé par un groupe de Conseils de villes et de comtés sous la direction du Conseil de Kirlees, maintenant en charge du fonctionnement du service.

Looking Local fournit ses services par l'intermédiaire de prestataires commerciaux de télévision numérique, tels que Virgin Media, Sky ou YouView. Cela signifie que les téléspectateurs peuvent accéder à un service interactif via leur téléviseur et qu'ils peuvent naviguer au moyen de leur télécommande. Une simulation de ce service de télévision numérique peut être consultée sur <http://lookinglocal.gov.uk/site/tour/tv.html>. De plus, des applications pour smartphones existent, notamment « *Report It* » qui permet aux usagers de signaler des problèmes de voirie, de collecte d'ordures ou de feux de circulation en panne.

Les statistiques de fréquentation semblent attester du succès relatif du service : plus de 22 millions de visites ont été faites des services proposés sur une période de 12 mois allant de novembre 2009 à novembre 2010. L'une des offres les plus sollicitées est la recherche d'emplois sur la base de données *JobCentre Plus*. Les téléspectateurs peuvent y trouver des annonces d'emploi locales ou nationales. En 2010, ce service a été utilisé par plus de 200 000 téléspectateurs. Selon une enquête menée par les opérateurs, 68 % des répondants ne possédaient pas d'abonnement haut débit à Internet et étaient donc contents de pouvoir chercher un emploi par le biais d'un service basé sur la télévision.

Le service est à but non lucratif mais il fonctionne sur une base de rentabilité. Son succès peut s'expliquer en partie par le fait qu'il a développé un argumentaire pour les prestataires de contenu et de services publics. Il intègre des services et du contenu publics fournis par plus de 70 conseils locaux, ainsi que par des prestataires nationaux de services publics, tels NHS, Transport Direct et *DirectGov.uk*. Parmi les autres exemples de services publics proposés via *Looking Local*, on peut noter :

- des services de santé et de soins par la télévision dans le cadre du projet « T-Seniority » financé par l'UE ;
- l'intégration du service d'admissions scolaires en ligne de Birmingham visant à rendre électroniques toutes les procédures d'admission dans les écoles primaires et secondaires et à réduire ainsi les coûts administratifs ;
- l'intégration de *Patient Opinion* où les patients peuvent consulter et écrire des avis sur les services locaux de santé ;
- *DisabledGo* fournit des guides d'accès détaillés via la télévision et les téléphones mobiles.

Source : Données publiques sur *Looking Local*.

Intermédiaires non-gouvernementaux

Les administrations peuvent atteindre des segments plus importants de la population et réduire les coûts liés à la fourniture de services en complétant leurs modes de fourniture directs par des dispositifs et des prestataires intermédiaires de services. En France, il pourrait ainsi être possible d'établir des terminaux de services publics dans des endroits fréquentés comme les centres commerciaux ou les bureaux de poste (voir aussi Conseil d'État, 2011). Les associations à but non lucratif et le secteur privé peuvent aussi constituer des intermédiaires efficaces pour la fourniture de services publics. Le projet italien Reti Amiche fournit un exemple de bonne pratique de l'utilisation du potentiel offert par différents partenariats public-privé pour la fourniture des services publics (voir encadré 4.2).

Encadré 4.2. Des permis de séjour à la poste : les Reti Amiche en Italie

Le ministère italien de l'Innovation dans l'administration publique supervise un projet national visant à rendre les services publics disponibles pour un public plus large en s'associant à des intermédiaires non gouvernementaux et en intégrant divers dispositifs d'accès.

Cette stratégie repose sur la coopération avec des prestataires d'accès intermédiaires dont les banques, les bureaux de poste, les supermarchés, les gares et les points de vente de la loterie. Le ministère s'associe aussi au secteur privé dans le cadre de « Reti Amiche au travail » qui encourage les sociétés à faciliter l'accès de leurs employés aux services d'administration électronique sur leur lieu de travail. Si le service postal italien est de loin le partenaire offrant la gamme la plus étendue de services publics, des sociétés du secteur privé comme IBM, Vodafone, la chaîne de magasins Legacoop et plusieurs banques, participent aussi à ce projet. La complémentarité des canaux et dispositifs d'accès est un élément clé de Reti Amiche. Les usagers peuvent accéder aux différents services publics depuis plus de 15 000 distributeurs d'argent répartis sur l'ensemble du territoire italien, ainsi que depuis des terminaux spécialisés et des comptoirs permettant des contacts face à face.

Fin 2010, le projet a pu se targuer de plus d'une année d'expérience. Les comptes rendus sur l'initiative mettent en avant les services les plus populaires et leurs fournisseurs :

- paiement d'impôts ou de droits et taxes spécifiques, par exemple pour les employés à domicile domestiques (aux bureaux de poste) : 3 500 000 transactions ;
- demande de permis de résidence (aux bureaux de poste) : 1 300 000 ;
- envoi de messages électroniques certifiés à l'administration publique (aux bureaux de poste) : 1 000 000.

Source : Informations fournies par le ministère de l'Innovation dans l'administration publique ; OCDE (2010), « Modernising the public administration. A study on Italy », OCDE, Paris.

L'impact des guichets uniques n'est pas équivalent dans tous les domaines

Les guichets uniques visent à réduire les obstacles à l'accès aux services publics et à simplifier les interactions des citoyens, des entreprises et des autres acteurs avec l'administration publique. La RGPP s'appuie sur plusieurs programmes mis en place au cours des dernières décennies pour simplifier les démarches administratives de ces

différents groupes d'utilisateurs, notamment la création de la Commission de simplification administrative (COSA), le programme de 2004 de Mesure et réduction de la charge administrative (MRCA) et la création en 2005 de la DGME.

La RGPP a considérablement développé la capacité de l'administration publique à identifier les difficultés que les utilisateurs rencontrent dans leurs interactions avec l'administration publique. Cela passe par la réalisation de vastes enquêtes auprès des utilisateurs, l'utilisation de la cartographie des parcours clients et l'attention progressive (mais lente) aux agents publics comme sources d'innovation et de réforme (voir « Un début de systématisation de la prise en compte des besoins des utilisateurs et des améliorations de la qualité »). Certaines mesures parmi plus de 500 que compte la RGPP illustrent cette meilleure compréhension des difficultés complexes rencontrées par les utilisateurs :

- Le développement actuel d'un système de dossier et de numéro uniques pour les demandeurs de logement social. Cela devrait faciliter l'échange d'informations et de documents entre le demandeur et les différentes institutions concernées.
- Une procédure simplifiée de demande d'autorisations de séjour et de visas grâce au « Visa long séjour valant titre de séjour » (VLS-TS). La démarche peut maintenant être intégralement effectuée avant d'avoir quitté le pays d'origine.
- Des procédures simplifiées pour l'immatriculation des véhicules particuliers neufs et d'occasion directement aux points de vente et en partenariat avec les concessionnaires de voitures, les assureurs, etc. (voir annexe M).

Au-delà des mesures individuelles, la RGPP a aidé à développer des points d'accès uniques aux informations et aux services publics. Ces « guichets uniques » fournissent un accès pratique aux services publics en ce qu'ils offrent une gamme intégrée de services sans nécessiter de connaissances particulières des structures organisationnelles internes à l'administration publique.

Les guichets uniques existent sous la forme de bureaux physiques, de lignes téléphoniques et de sites web. Les guichets uniques physiques ont été créés en France sous la forme de Maisons du service public, inspirées de l'expérience d'autres pays européens (DATAR/EUROPA, 2004). La Direction générale des finances publiques (DGFIP) est un guichet unique créé explicitement dans le cadre de la RGPP. Avant 2008, deux organisations séparées s'occupaient de calculer le montant de l'impôt et de le collecter. Il en résultait une gêne pour les utilisateurs, par exemple lorsque des personnes demandaient des corrections aux calculs de leur impôt. Depuis la fusion, la DGFIP est le point d'accès unique des utilisateurs pour toutes les questions fiscales.

Les paragraphes suivants regardent plus en détail différentes mesures de la RGPP pour créer des guichets uniques. Les projets clés étaient :

- Mon Service Public – un portail central destiné aux citoyens français et aux résidents étrangers ;
- le 3939 – la ligne directe de l'administration publique.
- les efforts en cours pour fournir des points d'accès simplifiés pour les entreprises.

Portail « Mon Service Public »

Le portail *mon.service-public.fr* (MSP) a été créé en 2009 par décret du Premier ministre qui l'a placé sous la responsabilité de la DGME. Il est conçu comme un site secondaire du site web d'administration publique le plus populaire en France, *www.service-public.fr*, bien qu'il suive un concept entièrement différent, ait un design

différent et fournisse un ensemble différent de services. Cette situation, plus le fait que les deux portails web sont gérés par deux organisations différentes (la DGME et la DILA respectivement) a des conséquences potentielles sur la visibilité et le degré d'adoption de MSP, comme indiqué dans la section « Sensibilisation » ci-dessus. Une décision a été prise de fusionner les portails www.service-public.fr et <http://mon.service-public.fr> en 2012. Le futur site sera géré par la DILA. Cette décision fait suite aux recommandations du rapport Riester (2010).

La valeur ajoutée de ce portail est qu'il permet aux usagers d'accéder aux différents services publics à l'aide d'un compte unique (combinaison d'un nom d'utilisateur et d'un mot de passe). Les dossiers des usagers conservés sur MSP servent à identifier un usager dans le système d'un prestataire de services publics. Ainsi, MSP aide les usagers à accéder facilement aux informations sur les paiements et les remboursements d'assurance maladie (effectués par la Caisse nationale d'assurance maladie) ou à se faire recenser à l'âge de 16 ans conformément à l'obligation légale (fonction relevant de la compétence du ministère de l'Intérieur). L'intégration du système du Trésor public est prévue pour 2012, ce qui signifie que les usagers pourront déclarer leurs impôts depuis leur compte MSP.

Le choix d'avoir un portail national pour l'ensemble du service public nécessite des partenariats stratégiques entre la DGME et les ministères ou organisations publiques qui conservent le contrôle de leurs bases de données respectives. La DGME est un acteur central de ce dispositif car elle sert d'intermédiaire et fournit les normes techniques nécessaires à la mise en relation des différents systèmes. Cela signifie que les bases de données restent entièrement « en l'état » et ne sont pas harmonisées ou consolidées.

Toutefois, une intégration accrue des bases de données pourrait être envisagée à l'avenir pour garantir la cohérence des informations et éviter de devoir demander plusieurs fois aux usagers des informations qu'ils ont déjà fournies à une autre partie de l'administration publique². Les expériences des pays de l'OCDE sont intéressantes. L'agence informatique du gouvernement allemand (BIT) a développé un référentiel de TI à cette fin (*Deutsches Verwaltungsdiensteverzeichnis*, DVDV). Le système permet le maintien, l'exploitation et l'accès des bases de données depuis des sites locaux. Toute information nouvelle ou actualisée passe toutefois par une passerelle centrale pour garantir que les données respectent les normes centrales sur la qualité des données et qu'elles sont correctement reproduites dans les différentes bases de données. Le référentiel est utilisé dans le système officiel d'immatriculation des citoyens et des résidents. Les bases de données sont conservées dans les *Länder* mais les modifications sont effectuées par l'intermédiaire d'un système informatique central. Les informations sur les naissances et les décès, par exemple, sont automatiquement reproduites dans les bases de données des régimes de retraite.

À plus long terme, la discussion sur le rôle de MSP n'échappera pas aux décisions sur les orientations stratégiques à donner au portail. Les plans d'administration électronique progressent vite au niveau national (consultation sur France Numérique 2020) et international (par exemple la Déclaration de l'UE de Malmö), ce qui nécessite de prévoir les futurs services potentiels qui devront être intégrés au portail. Les services à identification unique peuvent potentiellement interagir avec les nouveaux développements dans le domaine de l'identification et de l'authentification numériques. Au moment de la rédaction du présent rapport, un projet de loi de réforme du système d'identité nationale (proposition de loi relative à la protection de l'identité) a été adopté

en deuxième lecture par le Sénat. Ce projet de loi propose, entre autres, l'acquisition facultative d'une identité numérique par les particuliers.

Les projets visant l'introduction d'une identité numérique ainsi qu'une authentification unique pour les services publics sont très complexes. La France a intérêt à suivre de près les évolutions dans ce sens dans les autres pays de l'OCDE. Jusqu'à là, les pays ont plus souvent suivi les pratiques existantes dans l'attribution d'identité nationale pour refaire les mêmes choses mais en ligne, plutôt que de changer de système complètement en ligne (OCDE, 2011d).

La France pourrait aussi s'inspirer des expériences d'autres pays pour créer des synergies et des liens entre les systèmes d'identification unique et d'identité électronique afin que celles-ci soient complémentaires, offrent une vraie valeur ajoutée aux usagers, et soient résistantes aux problèmes de sécurité (voir encadré 4.3 et OCDE, 2007). En même temps, il est nécessaire de souligner que la conception et la mise en œuvre de telles synergies sont soumises aux provisions de la Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers, et aux libertés (dite « Loi informatique et libertés »).

Encadré 4.3. Le lien entre les guichets uniques et la gestion de l'authentification unique et de l'identité numérique

L'OCDE a étudié plusieurs projets nationaux d'identité numériques et des portails à authentification unique comme le portail MSP français. Les deux systèmes sont liés en ce sens qu'ils sont ou peuvent être tous les deux utiles pour accroître l'adoption des services d'administration électronique, pour fournir des incitations à la mise en ligne de services commerciaux à forte valeur ajoutée et pour faciliter la prestation transfrontalière de services publics, par exemple aux expatriés ou aux investisseurs étrangers.

L'authentification unique a la capacité de « réduire soit le nombre de clés ou d'identifiants que les usagers d'Internet doivent maîtriser, soit le nombre de passerelles qu'ils rencontrent lorsqu'ils essaient d'accéder à plusieurs services publics en ligne, soit les deux » (OCDE, 2011d). En dehors de la France, plusieurs pays mettent actuellement en place des services d'authentification unique pour les services publics et plusieurs les relient ou prévoient d'ouvrir le service aux prestataires de services commerciaux. Dans la plupart des cas, cette ouverture s'accompagne d'un plan plus global de lancement de systèmes de gestion de l'identité numérique (par exemple sous la forme de cartes nationales d'identité, de cartes d'identité spécifiquement conçues pour des transactions en ligne, de cartes d'identité dématérialisées sur des logiciels). Les exemples suivants montrent que les identités numériques et l'authentification unique peuvent en effet accroître l'utilisation de l'administration électronique et faciliter les transactions en ligne de toutes sortes, si la sécurité et la confidentialité des données sont intégrées dès le départ dans les systèmes et si les besoins des usagers sont pris en compte dès le début :

Encadré 4.3. Le lien entre les guichets uniques et la gestion de l'authentification unique et de l'identité numérique (suite)

- En **Autriche**, le portail national du service citoyen *www.help.gv.at* fournit des services d'authentification unique par le biais de la *Bürgerkarte*. En plus de permettre l'authentification vis-à-vis de l'État, la carte citoyenne fonctionne aussi comme moyen d'identification pour les services commerciaux, notamment la banque électronique. Des mesures d'authentification réciproque sont également mises en place actuellement pour que les usagers des services en ligne soient assurés de l'identité du prestataire des services. L'administration autrichienne essaie aussi de manière pilote des procédures pour accepter les cartes d'identité numériques étrangères comme moyen d'identification pour les services publics et privés en ligne (dans le cadre du programme STORK de l'UE).
- Le système **danois** d'authentification unique *NemLog-In* est lié au portail citoyen *www.border.dk*. Le Gouvernement danois s'est fixé le but de rendre toutes les transactions libre-service entre les citoyens et le secteur public disponibles grâce à l'utilisation de la *NemID*. Dès le début le système était conçu en partenariat avec le secteur privé, notamment le secteur financier qui intègre *NemID* dans les services de banque en ligne.
- En **Estonie**, les chiffres d'adoption sont élevés car la carte d'identité numérique est obligatoire pour voter en ligne aux élections municipales et nationales. Toutefois, le Gouvernement estonien a aussi rendu l'authentification numérique nationale pertinente dans la vie quotidienne de la population grâce à son utilisation dans les transports publics, les piscines et les institutions culturelles (*www.pilet.ee*). De plus, les banques, les opérateurs de télécommunication et de services de fourniture de gaz, électricité et eau sont reliés au système d'authentification unique, ce qui facilite grandement la vie des citoyens et fournit des incitations fortes pour l'adoption des services fournis par l'administration à ses citoyens.
- Le Gouvernement **coréen** a essayé de répondre à l'usage sans cesse croissant du Numéro national d'immatriculation des résidents (NNR) pour les transactions en ligne en lançant un *i-Pin* complémentaire. L'idée était de créer un mécanisme d'authentification qui réduirait considérablement les dommages en cas d'infraction. Toutefois, le nouveau système n'est que faiblement utilisé et les gens continuent d'utiliser très largement le NNR ce qui montre la difficulté d'adapter des systèmes d'identification et d'authentification une fois qu'ils ont atteint un certain seuil de pénétration.

Source : OCDE (2011), « Digital identity management for natural persons. enabling innovation and trust in the internet economy : guidance for government policy makers », OCDE, Paris ; informations fournies par les autorités nationales.

La ligne directe de l'administration publique « 3939 »

La RGPP a accéléré le développement d'un numéro d'appel unique pour que les particuliers entrent en contact avec l'administration publique (Allô service public 3939). Les numéros d'appel de l'administration publique ont été mis en place pour la première fois en Belgique, à Malte et aux Pays-Bas ; en dehors de l'Europe, le service 1-800 O Canada et le 311 de New York comptaient parmi les toutes premières bonnes pratiques. En France, des centres d'appel de l'administration publique avaient déjà existé (par exemple le Centre interministériel de renseignements administratifs) mais ils étaient dispersés et très hétérogènes en termes de gamme et de qualité de services proposés. Avec le plan national d'administration numérique ADELE (2004-2007), ces numéros d'appel

ont été progressivement intégrés dans un numéro d'appel unique le « 3939 » géré par la DILA.

Le fonctionnement et les réactions des usagers en donnent une image globalement positive. La RGPP a conduit à des horaires prolongés d'ouverture des services et à l'accroissement de l'ensemble des services disponibles par téléphone. Un centre d'appels dédié fonctionnant à l'origine avec 70 agents a remplacé le réseau des CIRA en 2010 pour pouvoir traiter plus efficacement les demandes spécialisées. La ligne téléphonique reçoit plus d'1 million d'appels par an et les enquêtes effectuées indiquent que les usagers sont satisfaits des réponses reçues – des taux de satisfaction supérieurs à 98 % semblent être devenus la norme dans chaque enquête menée depuis 2008. La plupart des questions posées à la ligne téléphonique de l'administration publique concernent les démarches administratives pour l'obtention de documents et certificats officiels, le travail, les demandes d'informations relatives à l'environnement et à l'immigration. Les questions sur la protection des consommateurs et la fiscalité sont transférées aux lignes d'appel des ministères concernés ou à leurs organisations spécialisées.

Le service français d'appel de l'administration publique semble avoir réussi à combler un manque dans la manière dont les particuliers peuvent contacter leur administration publique. Un contact téléphonique constitue un complément important des services en ligne à cause de sa pénétration nationale, du confort qui lui est associé et de sa familiarité. L'annexe L montre que la ligne française d'appels « 3939 » obtient des résultats comparables à celles des autres pays en matière de qualité de services individuels, notamment en termes d'horaires d'ouverture. Mais les comparaisons internationales montrent aussi des domaines d'amélioration possible pour faire de ce service un canal vraiment efficace de l'interaction entre les citoyens et l'administration :

- Garantir la cohérence de la prestation des services publics par téléphone. Il pourrait être important de coordonner les communications et les stratégies de réponses pour le « 3939 » avec celles des autres numéros d'appel de l'administration publique, en particulier le « 3949 » du Pôle Emploi et ceux destinés aux entreprises (voir ci-dessous). Si les différences entre les numéros d'appel peuvent être claires aux yeux des observateurs expérimentés, le grand public peut au contraire trouver dans la prolifération des numéros de téléphonie « 39xx » pour les différents services d'administration publique une source de confusion.
- Des services supplémentaires pourraient être mis en place pour les malentendants ou muets. Des alternatives à l'utilisation du « 3939 » par téléphone devraient être mises en place et la France pourrait s'inspirer de plusieurs pays européens qui utilisent la ligne téléphonique en même temps que la vidéophonie et les services basés sur SMS.
- L'offre de services en plusieurs langues doit être accrue pour étendre la portée de la ligne téléphonique. La très grande importance des questions relatives à l'immigration et aux permis de séjour dans les appels pose la question de savoir si des informations de base ne devraient être disponibles dans des langues autres que le français. De fait, les lignes d'assistance aux usagers unilingues comme en France sont une minorité en Europe. La plupart des services d'appel du service public en Union européenne fournissent des informations dans la langue officielle du pays et en anglais, et certains pays offrent une aide dans plusieurs langues étrangères (Belgique, Danemark, Grèce, Hongrie, Italie).

- Des capacités d'accès plurilingues peuvent aussi être importantes pour les habitants des zones géographiques frontalières avec l'Allemagne, l'Andorre, l'Espagne, l'Italie et la Suisse. Travailler, vivre et étudier dans ces zones géographiques amènent à franchir en permanence les frontières nationales, ce qui nécessite des informations particulières sur les questions comme la fiscalité, le travail ou l'éducation. Outre ces aspects linguistiques, une meilleure coordination des services publics proposés par téléphone dans les pays frontaliers pourrait améliorer la cohérence de la prestation de services transfrontaliers et jeter les bases d'une coopération européenne entre les différents services nationaux d'appel de l'administration publique.

Des guichets uniques pour les entreprises

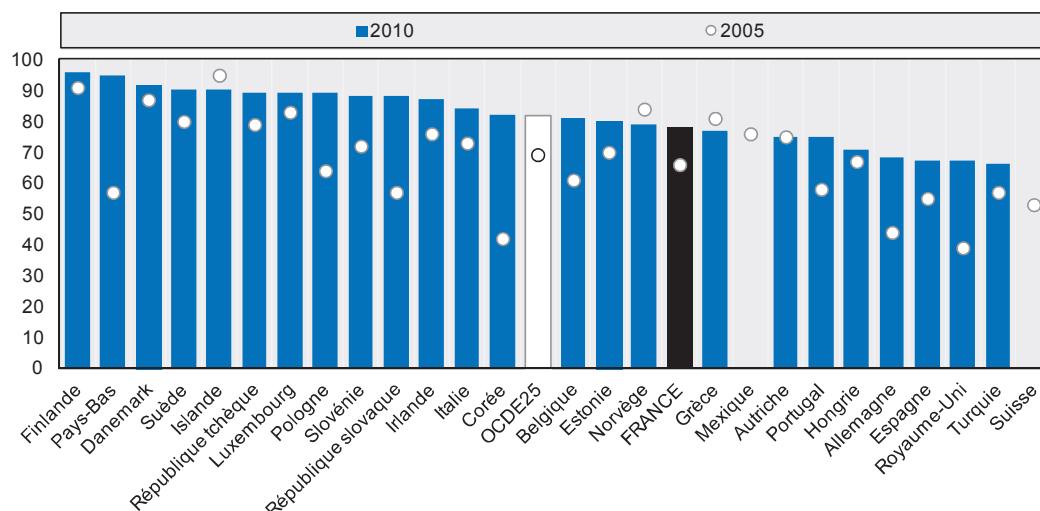
La création de guichets uniques pour les entreprises est au programme du gouvernement depuis quelque temps. Depuis le début des années 2000, plusieurs mesures ont été prises pour faciliter les paiements des droits et impôts et le versement des charges de Sécurité sociale des entreprises de toutes les tailles (OCDE, 2004b). Malgré des efforts considérables, il reste encore une marge de manœuvre pour améliorer la cohérence de la prestation des services publics, conformément aux objectifs du gouvernement de promouvoir la croissance et le développement des entreprises (voir aussi la section 4.3).

Il n'existe pas aujourd'hui en France de guichet unique totalement intégré pour les entreprises. Il est même possible que la RGPP et d'autres mesures récentes aient contribué à amplifier la fragmentation existante des sites web destinés aux entreprises. En parallèle de *mon.service-public.fr*, deux portails web ont été créés pour les entrepreneurs dans le cadre du site *www.service-public.fr* : *comptepro.service-public.fr* (pour toutes les entreprises) et *pme.service-public.fr* (spécialement pour les PME). Le premier est géré par la DGME et le deuxième par la DILA. Si la distinction entre les services d'administration électronique offerts aux PME et ceux offerts à l'ensemble des entreprises peut être valide sur le plan conceptuel, en pratique, elle risque de créer un doublement inutile des efforts, en particulier si les deux portails sont gérés par deux organisations différentes.

Cette fragmentation risque aussi de ne pas faciliter le taux d'adoption des services publics en ligne, lequel reste inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE (voir graphique 4.6). De plus, en 2011, le ministère de l'Économie et de l'Industrie a lancé le site *www.guichet-entreprises.fr* pour se conformer à la Directive européenne sur les services. Ce portail est supposé être un guichet unique intégré pour la création d'entreprises. Mais ce site est en réalité en concurrence avec toute une série de sites web officiels et non officiels lorsque les usagers procèdent à une recherche Internet à partir de mots-clés tels que « création d'entreprise ». Les créateurs d'entreprises potentiels sont donc confrontés au défi de comprendre les avantages et la pertinence d'offres web alternatives telles que :

- les catalogues d'informations sur les formalités des entreprises proposés par le bureau national des statistiques INSEE : <http://annuaire-cfe.insee.fr/AnnuaireCFE/jsp/Contrôleur.jsp?service=accueil> ;
- le site web de l'Agence nationale pour la création d'entreprises (APCE) : www.apce.com/pid209/mon-projet-en-ligne.html ;
- les sites web des chambres de commerce et d'industrie : par exemple www.cfenet.cci.fr, www.cfe-metiers.com ;
- les sites web spécialisés dans l'immatriculation au système de Sécurité sociale, tels que www.lautoentrepreneur.fr et www.net-entreprises.fr.

Graphique 4.6. **Part des entreprises utilisant l'Internet dans leurs interactions avec les autorités publiques**



Source : OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris.

D'autres canaux de fourniture nécessitent aussi un alignement stratégique pour fournir un ensemble cohérent de services publics au secteur des entreprises. Par exemple, les lignes d'appel d'urgence pour les entreprises comprennent actuellement le « 3935 » proposé par la DILA et le « 3995 » du Pôle Emploi. Les points de contact physiques incluent Ubifrance pour le commerce et les investissements internationaux et Oseo pour l'innovation et la promotion de la R&D. Parallèlement, la RGPP a créé des « guichets uniques » pour offrir un accès aux services publics centraux depuis les régions françaises : les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) pour les politiques économiques, la promotion des entreprises, les services pour consommateurs et pour l'emploi et les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) pour les services environnementaux et la réglementation dans ce domaine. Il sera important de garantir que les services et les actions de ces organisations ne résultent pas dans des chevauchements ou des manques importants. Reflétant les bonnes pratiques des pays de l'OCDE (voir encadré 4.4), les mesures suivantes pourraient être considérées comme utiles pour développer une approche plus stratégique de la prestation des services publics aux entreprises :

- Clarifier et coordonner les services offerts par le biais des différents sites web destinés aux créateurs d'entreprises. Cela est conforme avec les rapports soulignant la nécessité de regrouper les sites officiels existants (Riester, 2010).
- Étendre et clarifier le rôle des guichets uniques sur Internet. Les exemples de l'Australie et du Canada illustrent comment les portails web mêlent les services transactionnels, par exemple la déclaration d'une entreprise, et les services purement informatifs, par exemple la présentation des autorisations nécessaires pour l'activité et l'expansion de l'entreprise.
- L'extension des services doit viser à être complète, autrement dit à intégrer les services offerts par les organisations publiques spécialisées (Ubifrance, Oseo) ainsi que par les organisations agissant au nom de l'État dans les régions (DIRECCTE, DREAL).

Encadré 4.4. Guichets uniques pour les entreprises en Australie, au Canada et au Mexique

Les guichets uniques constituent un complément important pour soutenir le développement des entreprises dans un pays. L'Internet peut être utile lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins d'entrepreneurs potentiels, notamment par la création en ligne d'entreprises. Mais les guichets uniques pour entreprises les plus réussis dans les pays de l'OCDE vont encore plus loin et comprennent toute une gamme de services visant **l'ensemble** des entreprises, et pas seulement les jeunes *start-ups* (et ils montrent que tous les services n'ont pas besoin d'être entièrement transactionnels).

En **Australie**, le portail www.business.gov.au a été créé en 1997 pour offrir une plateforme globale des services publics aux entreprises (OCDE, 2010h). En plus de permettre l'immatriculation officielle des entreprises *start-up*, ce portail fournit des informations et des conseils sur les questions relatives au développement d'une entreprise : gestion financière, obtention de prêts, promotion des biens et des services de l'entreprise. Il contient aussi des informations sur le commerce équitable et la gestion durable comme moyens de soutenir les plans de « croissance verte » des entreprises. De plus, le Gouvernement australien conduit actuellement une grande réforme de l'ensemble des procédures de déclaration des entreprises à l'administration. Le *Standard Business Reporting (SBR)* fournira aux entreprises australiennes un système unique de connexion pour toutes les déclarations obligatoires à faire aux différentes organisations officielles, par exemple, pour les rapports d'activité, les rapports financiers et les déclarations fiscales, ou encore pour les enquêtes obligatoires pour les entreprises. La simplification de ces services servira à compléter les conditions essentielles pour le développement et la promotion d'une entreprise (section 4.3).

Le portail web du **Canada** www.businessregistration-inscriptionentreprise.gc.ca fournit des formulaires électroniques pour l'immatriculation des entreprises depuis 2006. Mais il va au-delà de ce simple service et fournit aussi des informations aux entrepreneurs potentiels sur les plans d'entreprise, l'embauche, les assurances et autres sujets utiles. Il fournit ainsi aux entrepreneurs potentiels une vue d'ensemble des opportunités et des risques commerciaux à prendre en compte et les moyens d'obtenir des informations plus détaillées, en particulier sur les possibilités actuelles et futures d'exportation. De plus, le portail web national *BizPal* comprend des informations complètes sur toutes les autorisations nécessaires pour créer son entreprise et poursuivre ses activités. Pour un coût total actuel de CAD 9 millions, ce portail d'Industrie Canada a d'ores et déjà atteint un taux de pénétration important dans la communauté d'affaires. Si la plupart des processus offerts ne sont pas transactionnels, son principal avantage est qu'il concentre en un même lieu toutes les obligations réglementaires au niveau national et territorial pour des choses aussi variées que la construction, les exportations ou l'embauche. Les usagers peuvent enregistrer des documents dans leur portefeuille électronique pour une utilisation ultérieure (Industrie Canada, 2001).

Le site www.TuEmpresa.gob.mx du **Mexique** est un exemple de bonne pratique de service en ligne complet d'aide à la création d'entreprises. Lancé en 2009, il couvre une gamme étendue de processus, y compris le paiement des droits, et est intégré au système national de demande de marques déposées (OCDE, 2011f). Ce portail a été lancé dans le contexte des réformes plus globales visant à réduire la charge administrative des entrepreneurs et semble être un succès. Dans le classement *Doing Business* 2011 de la Banque mondiale, le Mexique se situe à la 67^{ème} place pour la création d'entreprises, alors qu'il était encore 90^{ème} un an plus tôt. Le nombre de jours nécessaires pour créer une entreprise a été divisé par deux entre 2009 et 2010 ; ce chiffre a encore été réduit en 2011 pour atteindre seulement 9 jours.

4.2. Un début de systématisation de la prise en compte des besoins des usagers et des améliorations de la qualité

Avec la RGPP, l'administration française a atteint un niveau inédit dans l'évaluation de la qualité et de la performance de la prestation de services publics. Celle-ci comprend une meilleure prise en compte des besoins des usagers qui sont maintenant considérés comme des « clients ». Des efforts sont aussi faits pour évaluer les idées d'amélioration venues du secteur public lui-même, bien que cette nouvelle attitude puisse être adoptée de manière plus systématique. La DGME joue un rôle important pour promouvoir une utilisation plus large d'outils innovants dans les organisations pour que ces dernières s'en servent en vue de continuer à s'améliorer.

Établir des objectifs de prestation de services

Depuis l'an 2000, la France a rattrapé son retard en termes de mesure de la qualité et de la performance de ses services publics. Sur ce point, deux actions gouvernementales distinctes incitent à renforcer l'évaluation de la qualité basée sur des objectifs et des indicateurs : la Charte Marianne axée sur l'usager, et la réforme interne du budget de l'État axée sur les processus (LOLF). La RGPP a renforcé l'utilisation de ces deux systèmes dans une partie élargie de l'administration publique. Mais elle a aussi développé un nouvel ensemble d'indicateurs pour la performance et la qualité du service public : le Baromètre du service public. Les paragraphes suivants traitent des résultats obtenus par ces différentes mesures et des moyens d'en améliorer encore certains aspects.

La Charte Marianne

La Charte Marianne a été introduite au niveau national en 2005. Après une mise en œuvre pilote dans plusieurs régions françaises, le ministère en charge (à l'époque le ministère de l'Administration publique et de la Réforme de l'État) a généralisé son application. En partie inspirée de la *Citizens' Charter* britannique lancée dans les années 1990, la Charte française représente la plus grande tentative interministérielle à ce jour pour fixer des objectifs de prestation de services dans les différentes institutions qui soient orientés vers les usagers³. Les organisations fonctionnant dans le cadre de la Charte Marianne s'engagent à rendre publics leurs objectifs et leurs indicateurs, à fournir des mécanismes de traitement des réclamations et à publier les résultats de leurs programmes d'évaluation et d'amélioration. Le dispositif va au-delà de la *Citizens' Charter* britannique en ce sens qu'il formule un ensemble d'indicateurs spécifiques et mesurables de la qualité de service, notamment les délais de réponses aux demandes écrites et aux e-mails, l'amplitude des horaires d'ouverture, les taux de réponse aux appels téléphoniques, l'accessibilité des bureaux aux personnes à mobilité réduite.

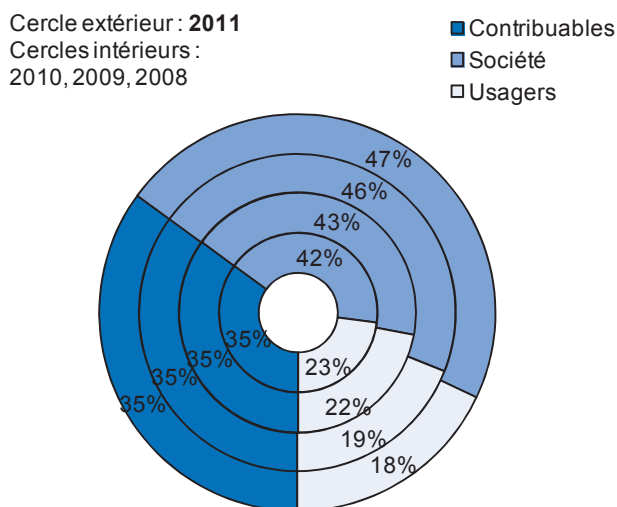
Suite aux résultats positifs obtenus pour la Charte Marianne, le Gouvernement français a choisi d'intensifier cet effort dans le cadre de la RGPP. À cette fin, la DGME a créé un référentiel de mise en œuvre de la charte et a établi le Label Marianne. Ce label est attribué par une organisation tierce pour trois ans au bout desquels il peut être renouvelé si les conditions d'attribution sont toujours remplies. Le but était d'avoir un déploiement complet dans l'ensemble des organisations de l'État en contact direct avec le public avant fin 2011 (soit dans plus de 6 500 sites). Toutefois, ce dispositif n'incluant pas d'outil de suivi, l'évaluation et la comparaison du statut du déploiement dans les différentes organisations sont difficiles.

La LOLF

La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est un projet destiné à améliorer la responsabilité dans la budgétisation et la mise en œuvre des programmes en France (voir encadré 1.1).

La LOLF a fortement contribué à promouvoir l'usage d'indicateurs quantifiables pour évaluer la performance de l'administration publique. Les trois catégories d'objectifs pour l'exécution budgétaire dans le cadre de la LOLF sont conformes à celles établies dans la discussion méthodologique en annexe K : efficacité = citoyen, donc la société ; qualité = usager ; efficacité = contribuable. En incluant des indicateurs sur l'efficacité, la LOLF peut aller loin dans l'évaluation de la contribution du service public à la réalisation des objectifs globaux des politiques publiques. Ces systèmes ne peuvent cependant pas remplacer des indicateurs plus spécifiques sur la satisfaction des usagers comme l'indique bien la répartition des objectifs : minoritaire au départ, la part des indicateurs de la qualité de service orientés vers les usagers a continué de baisser pour atteindre 18 % en 2011 (voir graphique 4.7). Il est donc nécessaire de disposer d'un ensemble d'indicateurs séparés mettant l'accent sur la perception que les usagers ont de la qualité.

Graphique 4.7. **Part des catégories d'indicateurs pour la performance budgétaire, selon LOLF, 2008-2011**



Note : Les catégories d'indicateurs du graphique renvoient aux catégories officielles suivantes : société = « Efficacité pour le citoyen », usager = « Qualité pour l'utilisateur », contribuable = « Efficacité pour le contribuable ».

Source : Ministère du Budget et des Finances (2011), « Missions, programmes, objectifs, indicateurs. PLF 2011 », Ministère du Budget et des Finances, Paris.

Le Baromètre du service public

Le Baromètre du service public vise à combler ce manque. Conçu pour compléter la Charte Marianne et la LOLF, le Baromètre a été publié trois fois depuis 2010 et chaque édition a vu des changements progressifs apportés à sa méthodologie.

Le Baromètre est un outil innovateur pour évaluer la qualité des services publics du point de vue des usagers. Il reprend certaines variables clés de la Charte Marianne, tels

que les délais de réponse aux demandes écrites, aux e-mails et aux appels téléphoniques. Mais il élargit la portée de l'évaluation en utilisant des indicateurs qui concernent des « événements de vie » spécifiques des usagers du service public (par exemple, « j'ai besoin d'une assistance médicale de toute urgence ») et l'existence de mécanismes officiels de traitement des réclamations. La qualité dans ces domaines est mesurée par des indicateurs « objectifs » de performance (par exemple les délais de réponses), et des indicateurs subjectifs de satisfaction (par le biais des enquêtes auprès d'un échantillon représentatif de la population ayant eu un contact avec l'administration dans le cadre des événements de vie analysés par le baromètre).

Le Baromètre fournit des statistiques quantifiables pour les différentes catégories de niveau de service dans l'administration publique française. Les délais de réponse aux demandes par lettre, e-mail ou téléphone, par exemple, pourraient être améliorés dans l'ensemble des organisations évaluées par le Baromètre : si 77 % des appels téléphoniques obtiennent une réponse au bout de cinq sonneries, 50 % environ seulement des courriers classiques ou e-mail reçoivent une réponse dans les délais respectifs indiqués de deux semaines et cinq jours. Et si plus de trois-quarts des usagers déclarent être traités aimablement par un agent s'étant identifié par son nom, un peu plus de 60 % déclarent avoir été renvoyés vers le bon service après leur demande initiale. En ce qui concerne les réclamations et les suggestions individuelles, seulement 30 % des organisations faisant partie du « réseau » Marianne affirment avoir des mécanismes formels pour recevoir et évaluer les retours des usagers (tous ces exemples viennent de DGME, 2011).

Malgré une mise en place encore récente, la Baromètre a le potentiel de devenir une bonne pratique pour évaluer la satisfaction des usagers et favoriser la transparence. Certains points méritent d'être envisagés pour que l'outil puisse aider à atteindre ces buts stratégiques :

- L'une des premières choses à faire pour faire du Baromètre un outil solide d'évaluation est d'élargir sa portée.
- Des exemples de ce rapport soulignent certains domaines spécifiques à améliorer en matière de qualité du service public : s'occuper des besoins spécifiques des chômeurs, satisfaire les besoins des groupes d'usagers marginalisés ou désavantagés, répondre aux demandes des usagers non francophones, améliorer les services destinés aux entreprises ou aux associations. Les indicateurs du Baromètre pourraient refléter la qualité des services fournis à ces groupes d'usagers non négligeables. À cette fin, des mesures de qualité pour les guichets uniques tels que MSP, 3939 et www.guichet-entreprises.fr doivent être intégrées⁴.
- Il faut aussi éviter les indicateurs trop simplistes ou trop difficiles à interpréter. La 3^{ème} édition du Baromètre a introduit un indicateur cumulatif qui exprime la qualité moyenne du service dans l'administration publique française. S'il a le mérite d'attirer l'attention du lecteur, que signifie vraiment un score de 81 % ? À la lumière des exemples de qualité de service cités plus tôt, ce score de qualité moyenne semble arbitraire et prématuré à un stade si précoce du processus de réforme global. Pire encore, rendre publique une valeur moyenne risque d'être contre-productif en incitant les parties de l'administration ayant le plus besoin de faire des efforts pour améliorer leurs services à se reposer sur leurs lauriers.
- Dans ce contexte, des liens plus explicites pourraient être établis entre le Baromètre et des domaines d'action spécifiques à améliorer dans chaque

organisation. Les mesures actuelles sont exprimées sous la forme de moyennes agrégées, ce qui ne permet pas de préciser quelles organisations pourraient améliorer leur performance. Publier des statistiques désagrégées pourrait contribuer à exercer une pression par les pairs sur les organisations en retard afin qu'elles améliorent leurs scores. Cela pourrait aider à diffuser plus largement les améliorations dans l'ensemble de l'administration, au lieu d'avoir les organisations les plus performantes compenser pour l'inaction des retardataires.

- Si un indicateur composite ou cumulatif de la qualité du service public devait un jour être développé, sa composition mériterait une discussion plus complète. À l'extrême, on pourrait envisager un indice dont les catégories d'indicateurs sont pondérées par chaque usager de manière individuelle : ainsi, les usagers qui communiquent uniquement par téléphone ou par e-mail avec l'administration publique attribueraient une valeur faible aux délais de réponse des courriers classiques. L'indice « Vivre Mieux » de l'OCDE (www.oecdbetterlifeindex.org) fournit un exemple d'un indicateur composite dont la composition peut être modulée à tout moment par l'usager lui-même.

Impliquer les usagers et les agents publics

Avec la RGPP, l'administration française a fait des progrès inédits dans le pays pour mieux prendre en compte les usagers des services publics. La DGME a adopté une approche « neuve » pour véritablement comprendre les besoins et les difficultés des individus et des organisations dans leurs rapports avec l'administration publique.

Cette nouveauté tient à la fois aux outils utilisés et à l'engagement affiché par les organisations impliquées pour rendre les services publics davantage orientés vers les *usagers*. En ce qui concerne les outils, la DGME a mis en application, au niveau expérimental, plusieurs bonnes pratiques internationales qu'elle a su adapter telles que l'usage d'enquêtes de perception, la cartographie du parcours client ou le « *crowdsourcing* » électronique pour obtenir le *feedback* de grandes parties de la population. Sur ce dernier point, la DGME s'est appuyée sur les efforts existants, tels que la Charte Marianne, qui a donné aux organisations individuelles l'option de s'engager à respecter des normes de qualité de service. Mais elle a développé ces efforts pour susciter dans de vastes pans de l'administration, pour la première fois en France, une appréciation des services publics par l'usager considéré comme « client ».

Le processus s'est fortement accéléré lorsqu'en 2008, la DGME a mis en place une approche en deux étapes visant à identifier les priorités des usagers en : *i*) réalisant de grandes enquêtes de perception demandant aux usagers d'indiquer la fréquence et la complexité de leurs interactions avec l'administration publique lors d'« événements de vie » tels que la perte de son emploi ou la décision de monter son entreprise ; et *ii*) développant une « cartographie des parcours clients » qui retrace les points précis de l'interaction entre l'usager et l'administration (par exemple, les pièces nécessaires pour obtenir des documents et les rencontres en tête à tête). La DGME a publié ces résultats sous la forme de présentations générales des domaines d'action prioritaire par groupe d'usagers (voir annexe Q graphique Q.1), et de « cartes » visuelles du parcours à suivre par l'usager dans certains « événements de vie » (voir annexe Q graphique Q.2).

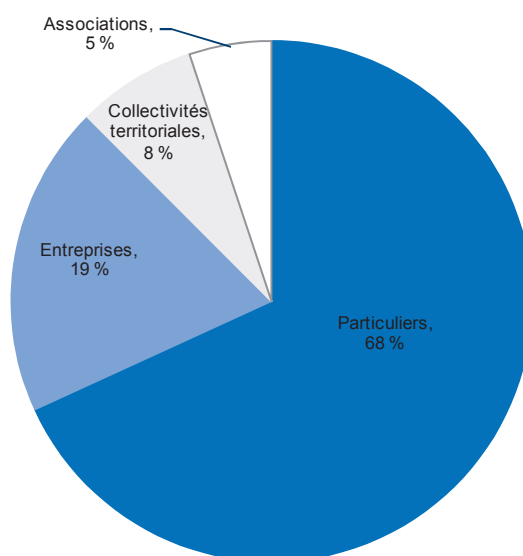
Depuis, ont été mis en place des processus réguliers de consultation, et plus récemment aussi de concertation. La DGME a recours à un « panel » fixe de plus de 5 000 particuliers et plus de 2 000 entreprises pour mener des enquêtes concernant la

qualité des services publics et identifier des changements d'opinion dans le temps. Ces panels sont construits de manière représentative et ont été consultés régulièrement dans le contexte des études d'amélioration et du Baromètre du service public. Pour aller plus loin, dès 2012 la DGME a tiré de ce panel initial un sous groupe de 200 panélistes qui sera impliqué plus intensivement dans l'amélioration des services publics.

L'Internet a joué un rôle très utile dans ces consultations et concertations. Deux phases peuvent être distinguées au cours desquelles l'intensité du recours à l'Internet dans la RGPP s'est accrue. La première phase couvre les années 2007 et 2008 pendant lesquelles la DGME a conduit des enquêtes en ligne instantanées. Ces dernières étaient de durée limitée et principalement basées sur les réactions unidirectionnelles des usagers à la DGME. Les taux de participation étaient acceptables – environ 1 600 personnes en 2007 et 800 entreprises en 2008 – bien que la représentativité de l'échantillonnage soit difficile à assurer au vu des différents biais de sélection dans les enquêtes en ligne. Les deux enquêtes ont toutefois permis de faire reconnaître au sein de l'administration publique le potentiel du « *crowdsourcing* » pour faire émerger des idées. Cette nouvelle utilisation de l'Internet pour les consultations d'acteurs est un précédent important pour le recours aux sondages par panel et à la cartographie des parcours clients décrits ci-dessus.

Dans une deuxième phase, la DGME s'est tournée vers l'Internet pour compléter ses enquêtes traditionnelles sans les remplacer. La DGME a lancé le site *ensemble-simplifions.fr* en mai 2009 : il s'agit d'un forum interactif où les usagers peuvent donner leur avis, commenter et voter sur des suggestions. Plus de 700 propositions ont été reçues dont la grande majorité provient de particuliers (sans faire de différence entre les agents publics et les autres) (voir graphique 4.8).

Graphique 4.8. *Ensemble-simplifions.fr* : suggestions par catégorie d'usagers, 2009-2011



Source : Calculs de l'OCDE établis sur la base des messages postés par les usagers sur *www.ensemble-simplifions.fr* au 4 juillet 2011.

Ce site web est une étape importante dans la bonne direction. Le défi est maintenant d'internaliser cet effort d'encouragement des consultations publiques au-delà de la durée de vie de la RGPP ou des expériences singulières des organisations. De meilleurs efforts

de communication sur l'existence de cet outil pourraient contribuer à mieux le faire connaître. De toute évidence, l'implication des dirigeants politiques de plus haut niveau peut contribuer au succès de la consultation en ligne : au Royaume-Uni, la consultation *Spending Challenge* menée en 2010 a résulté en plus de 100 000 suggestions individuelles dont 1 800 ont été jugées « conformes ». De même, aux États-Unis, la consultation en ligne de la Maison blanche *Open for Questions* a engendré plus de 100 000 questions relatives à l'administration publique et aux services publics en seulement trois jours. Plus d'1.7 million de votes ont été effectués par les usagers pour classer les questions par ordre de priorité.

La réactivité pourrait aussi permettre de maintenir l'intérêt pour l'engagement en ligne. Les initiatives du Royaume-Uni et des États-Unis ont créé un immense intérêt sur le moment mais elles n'ont peut-être pas réussi à développer un outil de dialogue permanent entre les prestataires de services publics et les usagers. Le site français www.ensemble-simplifions.fr pourrait avoir ce potentiel si le renforcement de sa popularité s'accompagne d'un taux de réactivité et d'un engagement accrus de la part de l'État. Le Gouvernement italien a, par exemple, publié un rapport spécifique répertoriant les quelque 400 propositions citoyennes reçues depuis novembre 2009 par le biais de « Bureaucratie : vos idées pour simplifier » (*Burocrazia: diamoci un taglio*), et présentant les mesures juridiques et administratives qui ont été prises en réponse aux suggestions des usagers (Dipartimento della funzione pubblica, 2011).

Quelques observations supplémentaires pourraient guider les futures améliorations visant à impliquer activement les usagers dans les processus de modernisation du secteur public :

- La RGPP a clairement accru l'attention portée aux besoins et aux priorités des usagers, en particulier aux particuliers et aux entreprises. Les enquêtes de perception sont effectuées pour pouvoir mesurer les progrès sur la durée et les mettre en relation avec des mesures spécifiques. Il sera donc important de continuer ces enquêtes pour comprendre la qualité des services publics vu par l'utilisateur dans le temps. D'autres pays de l'OCDE qui ont mené des enquêtes similaires pendant plusieurs années peuvent servir d'exemple (par exemple sur la perception de la qualité des services publics dans le secteur privé en Australie ou en Espagne ; voir OCDE, 2012).
- Si possible, des efforts en dehors des « panels » pourraient permettre de recueillir plus généralement l'avis des usagers après chaque contact avec l'administration quel que soit le moyen de ce contact (en ligne, par téléphone, en direct).
- La « cartographie des parcours clients » est un outil efficace mais qui contient toutefois des lacunes internes. Le grand avantage de cette cartographie est qu'elle met l'accent sur l'utilisateur. Mais elle comprend aussi le risque de négliger les inefficacités de « *back office* » dans le traitement des demandes. C'est en travaillant avec les administrations concernées que la DGME a pu identifier des blocages dans les processus internes, en particulier dans l'échange d'informations ou de documents. Il est indispensable de continuer les travaux de « cartographie » en gardant une double perspective : usager et administration.
- L'approche de la DGME pour enquêter auprès des acteurs comprend des éléments innovateurs dans la mesure où elle inclut des groupes d'utilisateurs qui sont généralement moins consultés dans le contexte des réformes dans les pays de l'OCDE, en particulier les associations et les collectivités territoriales.

L'engagement avec ces acteurs est différent, ce qui s'incarne, par exemple, par une moindre activité sur le site web *ensemble-simplifions.fr*. La DGME, avec des groupes d'associations et de collectivités, pilote l'élaboration commune de propositions de réformes et la co-mise en œuvre de plans d'action. Il est trop tôt pour évaluer ces avancées récentes mais il semble clair qu'une approche inclusive et multi-acteurs est indispensable pour mener des réformes durables du service public.

Dans ce contexte, on peut souligner que le partenariat avec la société civile doit aller au-delà de l'amélioration des procédures administratives. Les administrations (centrale et locale) s'associent de plus en plus aux citoyens et à la société civile pour la fourniture concrète des biens et des services publics. À cet égard, la co-conception suppose l'implication des acteurs tout au long du cycle de vie de la fourniture de services publics. Et si certaines grandes concertations publiques ont bien été réalisées en France (par exemple « Paroles de lycéennes et lycéens » dans le secteur de l'éducation de la région Ile-de-France, ou encore « Le Grenelle de l'environnement » pour les politiques environnementales), il reste un potentiel encore inexploité d'implication des usagers, en particulier dans les domaines de la politique publique de grande pertinence au niveau local. L'encadré 4.5 indique des pratiques internationales dans ce domaine.

Encadré 4.5. S'associer aux citoyens et à la société civile

- En **Australie**, l'initiative Communautés durables (« *Sustainable Communities Initiative* », SCI) implique des particuliers et des représentants des secteurs public et privé pour élaborer ensemble les politiques publiques dans les domaines de la planification spatiale, de la politique énergétique et du développement du commerce durable.
- Aux **Pays-Bas**, les conférences *Eigen Kracht* permettent aux participants de concevoir ensemble des améliorations à la fourniture de services sociaux.
- En **Irlande**, l'*Office of the Minister for Children and Youth Affairs* (OMCYA) possède un programme national de consultation des mineurs sur leurs opinions, leurs besoins et leurs préoccupations sur différentes questions les concernant et qui rentrent souvent dans le domaine public, par exemple l'éducation, la santé, les sports et les loisirs, ou encore la sécurité sociale.

Source : OCDE (2011), *Ensemble pour améliorer les services publics : Partenariat avec les citoyens et la société civile*, Éditions OCDE, Paris.

Les agents publics

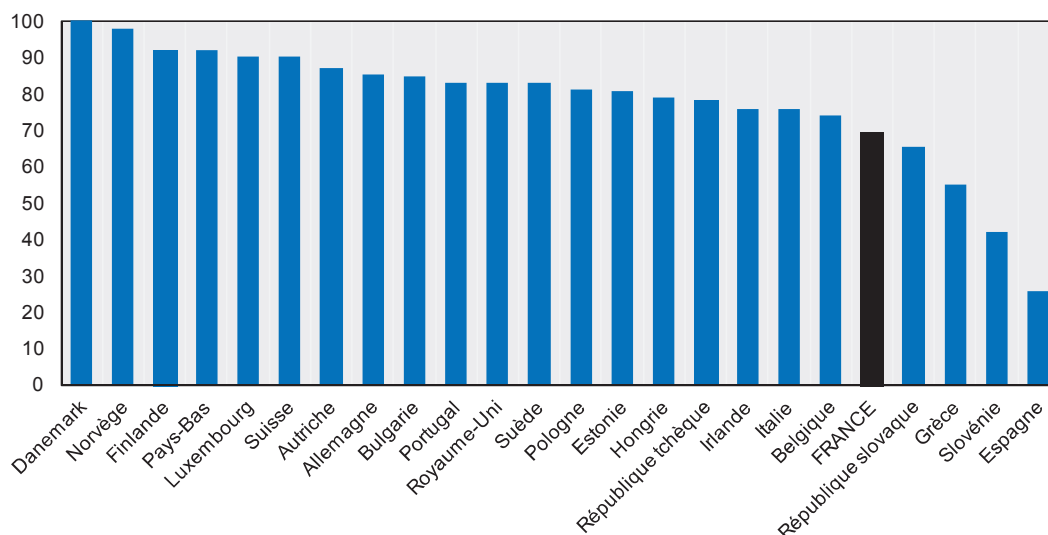
Les agents publics peuvent être une excellente source d'innovation. Il semble y avoir un accord général au sein des pays de l'OCDE sur l'importance de la valeur des idées des agents publics eux-mêmes concernant la fourniture des services publics (Gallup, 2011). Toutefois, il semble y avoir un manque structurel d'expériences dans certains pays – y compris la France – lorsqu'il s'agit de demander aux agents publics leurs idées pour améliorer les services et les rendre plus efficaces (voir graphique 4.9).

La RGPP arrive à un moment de reconnaissance croissante de la part de l'administration publique de l'importance à puiser dans le vaste réservoir de savoir et d'innovation des agents publics. En septembre 2011, le site *adminnov.modernisation.gouv.fr* a été inauguré, permettant aux agents de proposer et

discuter entre pairs des mesures d'innovation dans l'administration. Souvent, les initiatives résultant de cette concertation amène des améliorations mesurables apportées à la prestation de services ou biens publics, comme le montre l'exemple des services de paiement de l'État à ses fournisseurs extérieurs (voir annexe N).

Graphique 4.9. **Incitations pour les agents publics à générer de nouvelles idées**

Part des institutions d'administration publique qui incitent leurs agents à générer de nouvelles idées et à les mettre en œuvre



Note : La question exacte était « À quel point l'énoncé suivant s'applique-t-il à votre organisation depuis janvier 2008 ? Le personnel est incité à penser à de nouvelles idées et à participer à leur développement. »

Source : Gallup (2011), *Innobarometer 2010. Analytical Report : Innovation in Public Administration*, rapport et enquête réalisés à la demande de la Commission européenne.

Les organisations individuelles ont parfois mis en place des récompenses pour les idées innovantes fournies par les agents publics. Le ministère de la Défense a été clairement le précurseur dans ce domaine mais, jusqu'à récemment, son exemple n'avait pas vraiment été suivi. En 1988, il a mis en place un groupe dédié (la Mission pour le développement de l'innovation participative) pour promouvoir l'innovation grâce à la participation des plus de 400 000 agents des forces armées, de la gendarmerie nationale, du service de santé des armées et des autres divisions du ministère. Forte de cet exemple et des bonnes pratiques internationales, la DGME a diffusé et promu des récompenses dans de grandes parties du secteur public :

- Le prix du ministère de l'Intérieur, *IntériEurêka*, a été créé en 2008. Chaque année, il est décerné aux meilleures idées innovantes dans trois catégories : la sécurité, la modernisation du service public et l'orientation des usagers. Le grand public vote par Internet pour le gagnant de cette dernière catégorie.
- « *Challenge Administration 2020* » a été lancé en 2010 pour tirer des idées innovantes des étudiants d'universités et d'écoles françaises agréées, et des élèves fonctionnaires dans les écoles de service public.
- Le *Prix Initiatives Justice* a été lancé par le ministère de la Justice en 2011. Sont récompensées les innovations dans deux catégories : rapprocher le système

judiciaire des citoyens et améliorer les processus internes et les conditions de travail.

Le défi est maintenant de déployer ces expériences positives d'une manière plus structurée dans l'ensemble de l'administration publique. À l'étranger, l'initiative « *Spending Challenge* » menée au Royaume-Uni a montré que des taux de réponse supérieurs à 60 % des agents publics sont possibles dans des initiatives impliquant un large public (« *crowdsourcing* ») lancées par l'administration. L'État français dispose d'une excellente opportunité et des outils nécessaires pour sensibiliser largement à la possibilité et à l'intérêt de réunir les idées des agents publics. Le succès des prix existants peut constituer une incitation importante à des innovations générées en interne dans les grands ministères tels que ceux responsables de la politique économique, du budget, de l'éducation et de la santé. Les exemples montrent que l'innovation ne s'arrête pas aux pratiques administratives mais qu'elle concerne aussi la fourniture des produits « clés » des ministères – à savoir les biens et les services qu'ils fournissent.

4.3. Les défis de la gouvernance stratégique des systèmes d'information

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont aujourd'hui essentielles pour le fonctionnement efficace de l'administration publique. Elles sont de plus devenues un outil clé pour fournir des biens et de services innovants dans l'ensemble de l'économie, y compris dans le secteur public (OCDE, 2010c). Cette importance est démontrée dans les enquêtes effectuées, telles que l'Innobaromètre de l'UE qui indique que la majorité des appels d'offres liés à l'innovation dans le secteur public consistent en la recherche de prestataires de solutions de technologies de l'information (voir Gallup, 2011). À cause de cette prolifération des TIC dans l'ensemble de l'administration publique, les problèmes de synergie et d'efficacité sont de plus en plus fréquents et les administrations regardent de plus près les dépenses des postes informatiques dans l'ensemble de leurs organisations.

La DISIC

La RGPP a simplifié la structure de gouvernance des projets relatifs aux TIC dans le secteur public. La responsabilité des développements de l'administration numérique incombe essentiellement à la DGME depuis qu'en 2005, l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) y a été incorporée. Mais, comme le montre ce chapitre, la DGME se concentre essentiellement à l'amélioration de l'expérience que les usagers ont des services publics et consacre peu de ressources à la coordination des projets de « *back office* » dans les différentes parties de l'administration publique.

Pour combler ce manque, la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication, DISIC, a été créée sous l'autorité du Cabinet du Premier ministre. La France suit en cela l'exemple de pays comme l'Allemagne, les États-Unis ou le Royaume-Uni, qui ont fait des efforts considérables pour simplifier leurs opérations de « *back office* » et pour les aligner sur la fourniture à la clientèle de services publics numériques. Les grandes fonctions de la DISIC sont :

- Aligner l'utilisation des TIC dans l'ensemble de l'administration publique sur les priorités stratégiques. Cela comprend la création d'un réseau interministériel et le renforcement de l'interopérabilité des systèmes d'information et de communication des ministères.

- Développer et tester des analyses coût/bénéfice pour déterminer les retours des investissements dans les systèmes d'information et de communication.
- Guider les stratégies de gestion des risques des ministères pour les investissements en TIC. Tous les projets de systèmes d'information d'un coût prévu supérieur à 9 millions d'euros doivent impérativement faire l'objet d'un avis de la DISIC.
- Améliorer la gestion des projets interministériels complexes de TIC. Cela comprend le soutien à la réforme de l'administration territoriale (RéaTE), le développement d'un système de « *cloud computing* » (parfois appelé en français la virtualisation et l'informatique en nuage) interne à l'administration.

Outre la DISIC, un réseau de responsables informatiques a été créé pour représenter chacun des 101 départements français (les Directions départementales interministérielles, DDI).

La DISIC a pour mission la tâche difficile de réduire les coûts internes. L'objectif est de réduire de 10 % le budget informatique de l'État qui s'élève actuellement à plus de 3 milliards d'euros, sans indication de calendrier précise⁵. Lorsque l'on regarde les solutions mises en œuvre dans d'autres pays de l'OCDE, on constate que les principaux moyens de réaliser des économies de coûts tournent généralement autour de trois enjeux stratégiques : la consolidation des investissements d'infrastructure et de matériel, la réduction des coûts de développement de logiciels et la création de synergies dans l'ensemble de l'État pour les grands projets informatiques.

La consolidation des investissements d'infrastructure

Les investissements d'infrastructure informatique représentent la plus grosse part des budgets informatiques, mais ils ont suivi une évolution paradoxale ces dernières années. Alors que les exigences informatiques ne cessent de s'accroître (dans le secteur public et dans le secteur privé), il existe une prise de conscience croissante de la sous-utilisation actuelle de la capacité informatique en raison d'inefficiences de la gestion des réseaux, des serveurs et des centres de données (*data centres*). Rester efficace et efficient dans la fourniture des services publics nécessitera donc à la fois des correctifs technologiques, par exemple le *cloud computing*, et de meilleurs dispositifs organisationnels, notamment des centres de services informatiques mutualisés (OCDE, 2010d).

Comme le montrent les bonnes pratiques internationales, il est essentiel de commencer par dresser un bilan des actifs informatiques avant de pouvoir tirer parti des efforts de consolidation (voir encadré 4.6). Elles montrent que ces efforts peuvent contribuer à réaliser certains des grands objectifs de l'État et de la RGPP :

- La consolidation peut libérer des actifs de grande valeur, notamment des infrastructures informatiques et l'immobilier. Les coûts immobiliers élevés sont une préoccupation importante et leur réduction est un des objectifs clés de France Domaine dans le contexte de la rationalisation du parc immobilier de l'État. La consolidation des systèmes d'information, notamment des centres de données, peut servir à atteindre cet objectif, en particulier si elle s'accompagne de mesures telles que la facilitation de dispositifs de travail à distance (le télétravail).
- La consolidation peut aussi améliorer l'accès aux ressources informatiques, en particulier pour les plus petites unités de l'État qui ne possèdent pas de gros budget informatique. La mutualisation des centres de services informatiques et les

stratégies d'informatique en nuage signifient que certains systèmes informatiques ne sont pas achetés mais loués comme service. Puisque les investissements en matériel informatique et les dépenses de personnel sont assumés par le prestataire de services, les plus petites organisations publiques peuvent limiter leurs dépenses en procurant des services spécifiques avec des risques inférieurs de dépassements de coûts.

- La consolidation d'actifs sous-utilisés peut réduire les dépenses de fonctionnement des sites publics. L'augmentation des factures d'électricité constitue une préoccupation de plus en plus forte des opérateurs de centres de données dans le monde entier, dans les secteurs public comme privé (OCDE, 2011e). La hausse de ces dépenses a été négligée pendant longtemps dans la mesure où les factures d'électricité rentraient normalement dans le budget des opérateurs des différents sites et des gérants d'immeubles, au lieu d'être attribuées au service informatique.
- L'optimisation des opérations informatiques peut aussi améliorer l'empreinte environnementale du secteur public. La forte consommation d'électricité des centres de données peut avoir un impact sur le niveau des émissions de gaz à effet de serre issues de la production d'énergie, même dans un pays comme la France où une part importante de l'électricité est générée par des sources d'énergie non combustibles (OCDE, 2011e). Des pays comme l'Allemagne, l'Australie, la Corée, le Danemark, le Japon et le Royaume-Uni optimisent actuellement leur informatique publique pour atteindre leurs objectifs en matière de responsabilité sociale et environnementale (Reimsbach-Kounatze, 2009). La Recommandation de l'OCDE sur les TIC et l'environnement souligne l'importance de combiner les développements informatiques et les objectifs des politiques environnementales.

La réduction des coûts de développements des logiciels

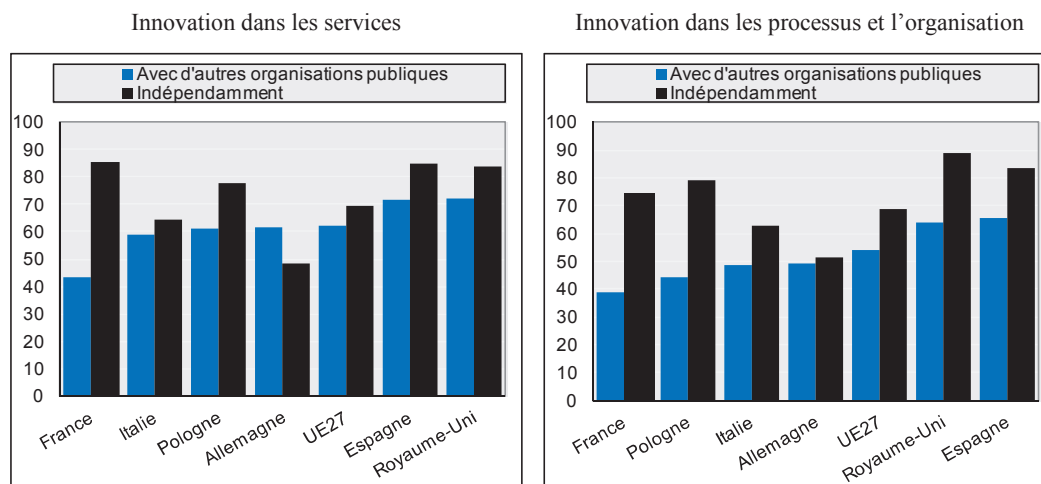
Outre le matériel informatique, une grosse proportion du budget informatique est consacrée à l'achat et aux contrats d'utilisation des solutions logicielles. Réduire cette somme pourrait nécessiter l'adoption de pratiques novatrices comme le « *crowdsourcing* » au sujet desquelles la France a été assez réticente par le passé. Les États-Unis expérimentent actuellement des méthodes relativement peu onéreuses de compléter (et éventuellement de remplacer une partie) les méthodes habituelles de l'administration publique en matière de passation de contrat et d'achat de services de solutions logicielles (Burton, 2010). Ces nouvelles méthodes incluent les prix récompensant le meilleur concepteur public, tels que « *Challenge.gov* » et « *Apps for Democracy* »⁶. D'autres pays testent eux aussi le potentiel de ces prix pour le développement de logiciels pour optimiser l'utilisation des données publiques (ou données ouvertes), par exemple « *Apps für Deutschland* » en Allemagne ou l'initiative « *Mix & Mash* » en Nouvelle-Zélande. De telles méthodes collaboratives de développement logiciel semblent pouvoir conduire les services publics à mieux répondre aux besoins des usagers. Elles peuvent aussi réduire les coûts d'achat de logiciels, bien qu'une application plus vaste puisse nécessiter la modification des cadres juridiques régissant l'achat et les contrats en matière de développement de logiciels.

Encadré 4.6. Regroupement des réseaux, serveurs et centres de données informatiques publics redondants

- Le ministre **australien** des Finances et de la Déréglementation a lancé une « Stratégie sur les centres de données 2010-2015 » dédiée qui devrait réduire les coûts liés au fonctionnement des centres de données d'environ AUD 1 milliard (sur une période non précisée). Le bilan préalable a identifié des dépenses annuelles d'environ AUD 850 millions consacrées aux centres de données ; et plus de 30 000 mètres carrés de locaux occupés par ces centres. Dans une première série de mesures, plusieurs centres de services informatiques mutualisés ont été mis en place pour aider les différentes unités de l'administration à contractualiser, migrer et optimiser le fonctionnement des centres de données (www.finance.gov.au/e-government/infrastructure/data-centres.html).
- Dans son budget 2010, le Gouvernement du **Canada** a lancé une revue complète des fonctions administratives de l'État et de leurs coûts généraux – *Examen des services administratifs* – en vue d'identifier des opportunités d'économies supplémentaires et d'améliorer la prestation de services pour stimuler la reprise économique. En outre, en 2011, le Canada a lancé également « Services partagés Canada » pour simplifier et identifier des économies dans le domaine des technologies de l'information. Cette initiative permettra à l'administration fédérale canadienne de passer à un système de messagerie électronique unique, de réduire le nombre global des centres de données de 300 à moins de 20 et de simplifier les réseaux électroniques intra- et inter-services de l'État. Cela participe des efforts plus généraux du Canada pour améliorer les services fournis aux Canadiens, rendre les systèmes d'information plus sûrs et plus fiables, et plus économiques conformément au plan du gouvernement de retrouver l'équilibre budgétaire.
- Après avoir effectué un état des lieux, le directeur fédéral de l'informatique aux **États-Unis** a proposé un plan pour réduire de 800 le nombre total (plus de 2 000) de centres fédéraux de données (concrètement de grands bâtiments remplis de serveurs et d'ordinateurs puissants). À lui seul, ce plan devrait générer USD 3 milliards d'économies (Kundra, 2010). Plus de 370 centres de données ont déjà été identifiés comme devant être fermés d'ici la fin de l'année 2012⁷. Les services de « *cloud computing* » sont un élément essentiel de cette transition vers des infrastructures TIC publiques moins lourdes.

La création de synergies dans l'État pour les grands projets informatiques

Enfin, le rôle de la DISIC consiste à promouvoir une synergie interministérielle pour les grands projets informatiques. Cela peut s'avérer difficile dans la mesure où les organisations du secteur public français semblent avoir moins d'expérience en matière d'innovation à l'échelle de l'ensemble des institutions : la part des organisations françaises qui coopèrent avec d'autres sur des innovations en matière d'amélioration des services ou de processus interne est relativement faible (voir graphique 4.10). De plus, la même enquête indique que les organisations publiques françaises n'ont pas pour habitude de consulter d'autres services de l'administration avant d'acheter leurs systèmes d'information.

Graphique 4.10. **Part des organisations publiques qui innovent en coopération ou indépendamment**

Source : Innobaromètre de l'UE.

La DISIC semble être en bonne voie pour résoudre ce problème de manque de coopération. Sa mission de consultation pour les projets dépassant les 9 millions d'euros est une première étape importante et devrait aider à améliorer la cohérence des achats publics en systèmes d'information. La DISIC pourrait, à cette fin, envisager de mettre en place un centre national d'échanges et d'information pour tous les projets TIC de l'État pour éviter les projets redondants ou non pertinents (voir encadré 4.7). Mais le maintien de la coopération et de la coordination nécessite aussi des procédures formalisées. La DISIC dépendra pour cela du fonctionnement efficace d'un nouveau Conseil de coordination qui se réunit régulièrement à deux niveaux :

- Le Conseil des systèmes des TIC rassemble les secrétaires généraux de chaque ministère concerné, des représentants de la DGME, l'agence nationale sur la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), la direction du budget de l'État et le service des achats de l'État. Il définit les orientations stratégiques des développements des systèmes d'informations pour l'ensemble de l'administration.
- Le Comité technique des TIC réunit autour d'une même table les directeurs des opérations informatiques de tous les ministères. Cet organe travaille à un niveau plus opérationnel et coordonne les plans de mise en œuvre des projets stratégiques de l'État en matière de TIC.

Pour l'avenir, il paraît important que ces fonctions de coordination du Conseil ne soient pas artificiellement limitées aux questions d'infrastructure de l'État. Les projets stratégiques pour le développement de la société de l'information à venir auront un impact fort sur les opérations de TIC internes à l'administration. Ceci comprend la possible introduction d'une identité électronique nationale et l'élaboration du programme d'administration électronique de l'État, France Numérique 2020. Il est indispensable que les directeurs de l'informatique des différentes administrations aient leur mot à dire dans ces projets pour que les systèmes des TIC puissent satisfaire aux conditions stratégiques de chaque projet. En Allemagne, par exemple, le Conseil national de planification des TIC (*IT-Planungsrat*) donne officiellement son avis dans l'élaboration des stratégies nationales relatives à l'administration numérique et à la société de l'information.

Enfin, les talents et les compétences adaptés des agents publics constituent une condition préalable essentielle à l'optimisation de l'usage interministériel des TIC. La DISIC est responsable de la prospective en matière des nouvelles compétences requises en TIC résultant, par exemple, de l'usage accru du *cloud computing*, de l'émergence de nouveaux modes de fourniture des services, et de la personnalisation accrue des services en ligne tels que l'Intranet interministériel. Ces tendances émergentes ne se traduiront en services publics efficaces que si les agents publics disposent des bonnes compétences. Et comme ils sont des usagers de l'administration publique, ils peuvent servir d'agents multiplicateurs pour faire connaître les avantages des services publics en ligne au grand public. La DISIC a donc un rôle clé pour aider à concevoir des stratégies nationales en matière de compétences en TIC (voir aussi chapitre 3).

Encadré 4.7. Éviter les projets TIC superflus dans l'administration publique

- Au **Danemark**, Mindlab est une unité interministérielle chargée de l'élaboration et de l'expérimentation de nouveaux services et d'améliorations de la prestation de services, en collaboration avec une sélection d'usagers. Dans un exemple récent, un système de déclaration d'impôts basé sur SMS a été abandonné comme non pertinent après son expérimentation, ce qui a permis de ne pas avoir à dépenser davantage de ressources pour sa conception.
- L'Inventaire fédéral des systèmes du **Mexique** (*Inventario de Aplicaciones de la APF*) contient des détails sur les systèmes d'information de chaque institution de l'administration publique fédérale. L'objectif de ce système est de s'appuyer sur les applications existantes pour accélérer les processus d'automatisation en permettant le transfert des applications et le partage entre organisations des expériences et des exemples d'actions réussies, ainsi que pour éviter les doubles emplois et les investissements redondants (<http://aplicaciones.cidge.gob.mx> et OCDE, 2011f).
- L'administration **espagnole** possède un Centre de transferts des technologies (*Centro de transferencia de tecnologia*). Ce centre sert de lieu de dépôt commun et accessible depuis le web des logiciels et systèmes informatiques utilisés dans l'ensemble de l'administration. (<http://forja-ctt.administracionelectronica.gob.es/web/inicio>).

4.5. La nécessité d'une approche globale pour transformer de meilleurs services en de meilleurs résultats de politiques publiques : les cas des services de l'emploi et de la promotion des entreprises

Les investissements dans la qualité du service public peuvent donner de grands retours pour la société. Les deux domaines des services de l'emploi et des services aux entreprises montrent à quel point les réponses aux besoins des usagers particuliers peuvent aussi contribuer à la réalisation d'objectifs sociétaux. La RGPP a fait de chacun de ces domaines des priorités (voir la section 4.1) et tous deux sont d'importance cruciale pour la reprise économique. D'autres exemples auraient pu être choisis pour ce chapitre dans des domaines aussi divers que la santé ou l'éducation.

Divergences entre les taux de satisfaction pour les services de l'emploi et ceux en matière de politiques de l'emploi

Les gouvernements sont toujours en quête du plein emploi, et pas seulement depuis le début de la récente crise économique. Les politiques publiques de l'emploi sont étroitement liées aux politiques économiques et sociales et elles sont essentielles pour garantir des revenus à l'État (par exemple par l'impôt sur le revenu et les régimes de retraites) tout en maintenant les dépenses à un niveau faible (par exemple les allocations chômage). Les États de l'ensemble des pays de l'OCDE sont maintenant confrontés à des taux de chômage élevés. Les inquiétudes sont particulièrement fortes concernant les jeunes chômeurs et les chômeurs de longue durée qui rencontrent des difficultés spécifiques (OCDE, 2011g).

La fourniture de services publics d'emploi (SPE) est l'un des piliers de l'action gouvernementale pour insérer efficacement la population sur le marché du travail. Les fournisseurs de SPE sont les acteurs principalement chargés de la mise en œuvre des politiques publiques relatives au marché du travail ; ils aident les particuliers et les sociétés à s'adapter à l'évolution des conditions du marché du travail (inter)national et ils sont généralement en contact avec les réalités des demandeurs d'emploi.

La RGPP comprend une grande réforme des SPE en France. Une agence unifiée, Pôle Emploi, a été créée par la fusion des deux organisations qui étaient auparavant responsables de l'intermédiation en matière du travail (ANPE) et du paiement des allocations chômage (ASSEDIC). L'ambition de Pôle Emploi est de devenir l'agence publique centrale pour le service de ses deux bases clients : les demandeurs d'emploi et les employeurs.

Pôle Emploi est le principal point d'accès à l'administration publique pour les demandeurs d'emploi, en grande partie parce qu'il calcule les droits et distribue les allocations chômage. Il semble que les taux de satisfaction des services individuels offerts par l'agence se sont améliorés depuis la fusion. Le Baromètre du service public suggère que, dans plus de 90 % des cas, les taux de réponse du Pôle Emploi sont conformes aux délais annoncés (DGME, 2011). Une enquête publiée par le Pôle Emploi signale qu'environ deux tiers des usagers considèrent les services globalement meilleurs, plus simples et plus rapides qu'auparavant ; le portail web est considéré comme pratique pour faire les premières démarches pour trouver un emploi ou demander à bénéficier de prestations chômage (Ipsos, 2010). D'autres enquêtes confirment que les usagers qui ont récemment été en contact avec Pôle Emploi sont plus satisfaits de la prestation de services que ne l'étaient les usagers en 2007 (BVA, plusieurs années).

Mais la même enquête suggère aussi que les taux de satisfaction envers les politiques du gouvernement en matière d'emploi sont au score faible record de 19 % en 2010, contre 29 % en 2006 (BVA, plusieurs années). Certes, l'impact de la crise économique et de la hausse du chômage constitue la principale explication de ce résultat. Toutefois la qualité des services publics fournit également une partie de la réponse. Si les taux de réponse initiale à Pôle Emploi aux demandes des usagers sont satisfaisants, ils peuvent ne pas révéler des problèmes d'efficacité et d'efficience en aval dans la mise en œuvre des politiques relatives au marché du travail. Au-delà de la satisfaction des usagers individuels, la qualité des services publics d'emploi est mesurée en termes de taux de réemploi, de détection des fraudes et d'efficacité de la prestation de services.

La réforme des SPE menée dans le cadre de la RGPP comprend comme objectif général la fourniture de services individualisés, ce qui reflète aussi la nécessité d'une efficacité accrue. Le but est d'avoir chaque conseiller du Pôle Emploi responsable au maximum de 60 chômeurs. Cela serait une énorme amélioration par rapport à la situation actuelle, dans la mesure où la France obtenait un score relativement médiocre au sein des pays de l'OCDE avec un ratio conseiller-chômeurs pouvant aller jusqu'à 1-193 (Lippoldt et Brodsky, 2004). Selon les derniers chiffres disponibles, le ratio était de 1 conseiller pour 100 chômeurs en 2011, ce qui est déjà mieux mais n'est pas encore suffisant pour faire face aux effets de la crise économique. De fait, les observateurs indépendants constatent une dégradation de la qualité des services individuels fournis, en comparaison avec l'Allemagne et le Royaume-Uni (CEDE, 2011). Cela est particulièrement inquiétant compte tenu de la forte hausse du chômage des jeunes (voir encadré 4.8).

Encadré 4.8. Le chômage des jeunes en France

Le chômage des jeunes est un défi qui exige une attention particulière du fournisseur de SPE et des modes de coopération innovants avec à la fois les demandeurs d'emploi et les employeurs. La France a obtenu des scores faibles par rapport aux autres pays de l'OCDE pendant la crise économique en ce qui concerne le chômage des jeunes. Fin 2010, le taux de chômage des jeunes atteignait 23.7 %, soit un score comparable à la moyenne de l'UE, mais nettement supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE qui, elle, se situait à 18.5 %. Les effets de la crise ont été en partie atténués par les politiques publiques comme l'initiative « charges zéro » qui attribue une compensation financière aux entreprises qui embauchent des jeunes et qui réserve des indemnités spécifiques pour l'emploi de jeunes de milieux défavorisés et les programmes d'apprentissage dans le secteur public (OCDE, 2009c).

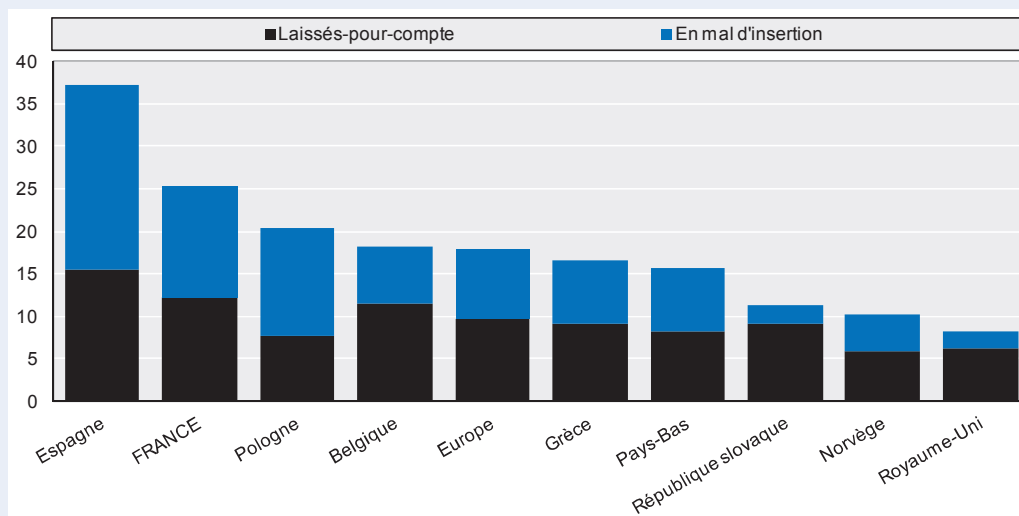
Mais les problèmes structurels du chômage des jeunes en France restent importants. La route de l'école au travail conduit toujours à un grand nombre de jeunes « laissés-pour-compte » ou « en mal d'insertion »⁸. Les jeunes gens entre 15 et 29 ans sont toujours confrontés à des taux relativement élevés de chômage et d'emploi temporaire et à un manque de compétences et de formation suffisantes : le chiffre ci-dessous montre qu'en France jusqu'à un quart des jeunes sont vulnérables aux difficultés décrites, et cela avant même l'aggravation de la crise économique.

Une grande partie de la solution passe par l'adaptation des politiques publiques. L'OCDE a, par exemple, constaté « de grandes différences dans la sévérité des réglementations des contrats de travail temporaire (ou tout autre emploi atypique) en comparaison avec celles concernant les emplois permanents », une situation qui risque d'enfermer les jeunes « dans des emplois précaires qui n'offrent pas de véritables perspectives de carrière à long terme (OCDE, 2010g). Mais les services publics d'emploi (SPE) ont aussi un rôle à jouer, notamment en améliorant la transition école-travail en France, laquelle offre actuellement très peu de flexibilité aux jeunes qui veulent découvrir plusieurs options de travail ou d'études sans choisir très tôt leur voie professionnelle.

Encadré 4.8. Le chômage des jeunes en France (suite)

Proportion de jeunes demandeurs d'emploi « laissés-pour-compte » et « en mal d'insertion », 2005-2007

% estimé par rapport aux jeunes de 15-29 ayant arrêté leurs études

Source : OCDE (2010), *Des emplois pour les jeunes*, Éditions OCDE, Paris.

Les entreprises qui ont à traiter avec Pôle Emploi semblent être généralement satisfaites de la prestation de services, en particulier en matière de réactivité et de compréhension (Ipsos, 2010). Mais un regard plus approfondi révèle que les SPE proposés ne correspondent pas nécessairement aux besoins des employeurs. La même enquête indique en effet que moins d'un tiers des sociétés répondantes utilisent la base de CV en ligne et plus de 50 % la trouve sans intérêt pour leurs besoins. La ligne téléphonique « 3995 » est utilisée par seulement 13 % des entreprises. De fait, il semble que le secteur public lui-même pourrait davantage utiliser le web pour ses avis de vacances et ses recrutements. Environ 60 000 vacances de postes dans le secteur public français seulement ont été publiées sur le web en 2010 par l'intermédiaire des sites <http://biep.gouv.fr/common/jobSearch> (pour les fonctionnaires) et <http://concours.fonction-publique.gouv.fr> (pour le grand public). Ce chiffre paraît bas quand on le compare avec le Royaume-Uni où plus de 150 000 vacances dans le secteur public ont été publiées sur les portails web *fast stream* et *civil-service.gov.uk* (*acteurspublics.com*, 2011).

L'un des principaux défis auxquels Pôle Emploi est confronté est de mieux répondre aux besoins des employeurs. Le nombre d'annonces d'emploi qui passe par le fournisseur de SPE montre que l'agence souffre de la concurrence du service privé dans ce domaine. Aujourd'hui, le « taux de pénétration » du SPE en France est de seulement de 15 % à 17 % toutes offres d'emploi confondues, contre 20 % en 2007 (Alduy, 2011)⁹. Cela signifie que les entreprises semblent se tourner vers Pôle Emploi moins fréquemment qu'on ne pourrait s'y attendre pour une agence publique possédant une base de données de plusieurs millions de chômeurs et donc de potentiels recrues.

Il faut noter que ces taux de pénétration des offres d'emploi plus faibles chez les prestataires de SPE ne sont pas surprenants. La gestion intermédiaire du travail par le secteur privé et le succès des sites d'offres d'emploi en ligne ont résulté dans la baisse des taux de pénétration dans l'ensemble des pays de l'OCDE au cours de la dernière décennie, alors qu'ils étaient à 39 % en France et à 48 % en Allemagne en 1999 (voir Lippoldt et Brodsky, 2004 et German Institute for Economic Research/DIW Berlin, 2002). Toutefois, en comparaison avec la France, le *Bundesagentur für Arbeit* allemand possède actuellement le taux de pénétration relativement élevé de 23 % (Bundesagentur für Arbeit, 2011). Cela est d'autant plus surprenant que Pôle Emploi consacre une plus grande partie de ses effectifs aux services orientés vers les employeurs que son homologue allemand : 10 % contre 4 % (IGF, 2010). Les pistes pour améliorer ce taux de pénétration pourraient donc inclure un examen plus approfondi de l'efficacité de ces opérations de service.

Pour conclure, les améliorations de la qualité des services d'emploi public peuvent servir à atteindre les objectifs des politiques publiques. Les grandes lignes suivantes montrent comment la prestation de services publics par Pôle Emploi peut accroître l'efficacité des mesures de lutte contre le chômage (voir aussi CESE, 2011).

- **Mieux toucher les jeunes.** Les groupes de jeunes chômeurs doivent être ciblés de manière proactive pour que les services publics d'emploi répondent à leurs besoins. À cette fin, la Journée défense et citoyenneté obligatoire (JDC, créée par la RGPP) pourrait servir à organiser des séances de conseil avec des représentants du Pôle Emploi et à identifier les jeunes ayant des manques importants dans leur connaissance (OCDE, 2009c, qui recommandait d'utiliser l'ancienne JDC, la Journée d'appel de préparation à la défense, JAPD, à cette fin). De telles initiatives peuvent aider les organisations de SPE à répondre aux questions des jeunes sur les dernières évolutions du marché du travail.
- **Assurer une cohérence dans la prestation de services.** Les services publics doivent s'assurer qu'ils ne souffrent pas d'un manque de responsabilité ou de compétences. Cela est particulièrement important dans le contexte où les jeunes gens ne sont ni dans le système scolaire, ni dans un emploi, ni en formation. Une coordination plus étroite avec les prestataires de services sociaux permet une meilleure information. Au Royaume-Uni, par exemple, les échanges sont facilités entre *Connexions Services*, prestataire de services de soutien généraux pour les jeunes de 13 à 19 ans, et JobcentrePlus, le fournisseur national de SPE¹⁰.
- **Étendre et reconfigurer les services.** Les organisations nationales de SPE participent à la promotion des programmes de formation, de formation professionnelle et d'apprentissage. L'administration autrichienne fournit une « garantie de formation », qui signifie que toute personne âgée de 15 à 24 ans ayant été soit au chômage soit à la recherche d'un apprentissage pendant plus de trois mois est éligible pour l'une des choses suivantes : un emploi approprié, un apprentissage ou, en dernier recours, une possibilité de formation ou d'apprentissage fournie par le SPE lui-même. Toutefois, des différences spécifiques au contexte doivent être prises en compte, en particulier en ce qui concerne les différents niveaux de reconnaissance et de demande des programmes d'apprentissage dans des pays tels que l'Allemagne, l'Autriche ou la Suisse (IGF, 2010).

- **Améliorer les partenariats avec le secteur privé.** Le rôle des SPE évolue avec l'évolution des réalités sur le terrain, autrement dit la forte présence des intermédiaires du secteur privé et les sites en ligne très populaire d'annonces d'emplois, comme Monster. Dans un sondage sur les réponses immédiates à la crise, l'OIT a souligné l'importance qu'il y a à renforcer les partenariats avec le secteur privé (OIT, 2009). Bien que cette recommandation concerne principalement les prestataires de services d'emploi, elle peut être étendue, par exemple, pour toucher les groupes désavantagés sur le plan structurel : le SPE autrichien a ainsi mis en place des coopérations avec des journaux nationaux de langue turque et serbe pour qu'ils fassent connaître les services de SPE proposés.
- **Améliorer la qualité de service et la pertinence pour les employeurs.** Des partenariats efficaces avec les employeurs, un recours plus systématique aux « profils » et la préparation des chômeurs sont essentiels pour parvenir à associer les demandeurs d'emploi et les vacances de poste et, en conséquence, pour attirer d'autres annonces d'emploi de la part des entreprises. Il semble important de mieux comprendre pourquoi le nombre élevé de conseillers dédiés aux services aux entreprises à Pôle Emploi ne se traduit pas des taux d'adoption des SPE élevés dans ce groupe d'utilisateurs. Une meilleure compréhension mutuelle des besoins des employeurs et des chômeurs peut émerger par l'intermédiaire des différentes structures de coopération. La réunion nationale de représentants de Pôle Emploi et de DIRECCTE qui s'est tenue récemment est un exemple qui, s'il était développé, pourrait aider les deux organisations à devenir mieux à même de répondre aux besoins de leurs usagers respectifs.

Les efforts dans la fourniture de services aux entreprises et les difficultés structurelles de la politique aux PME perçues par les entreprises

Maintenir et promouvoir la croissance économique est une préoccupation essentielle des décideurs politiques. Les politiques publiques dans les domaines de la fiscalité, de la sécurité sociale et des subventions jouent un rôle critique pour garantir la compétitivité des entreprises existantes et naissantes. Comme c'est aussi le cas dans d'autres pays de l'OCDE, les politiques économiques récentes de la France cherchent à répondre à l'évolution des équilibres mondiaux dans les domaines de la production et de la division du travail. C'est dans ce contexte que la fourniture de services publics au monde des entreprises joue un rôle pivot pour mettre en œuvre les politiques publiques et atteindre les objectifs sociétaux (OCDE, 2010c).

La RGPP a joué le rôle de catalyseur de l'amélioration des services publics en vue de promouvoir l'entrepreneuriat et d'améliorer le climat des affaires en France. Les initiatives de la RGPP dans cette direction incluent : l'expansion des compétences d'Oseo, l'agence centrale de promotion de l'innovation par le déblocage et la garantie de crédits, et de celles d'UbiFrance, le point d'accès central pour le commerce extérieur et les opportunités d'investissement ; la création de Pôle Emploi, l'agence centrale pour l'emploi, de DIRECCTE, qui a pour ambition d'être le point d'entrée unique des entreprises vers le service déconcentré de l'administration dans les régions de France, et, enfin, de la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGIS) sous l'égide du ministère de l'Économie, fusion de plusieurs directions s'occupant des questions relatives aux entreprises. Ces mesures de la RGPP doivent aussi être considérées dans le contexte de mesures spécifiques non incluses dans la RGPP, telles que l'établissement

d'un Fonds stratégique d'investissement ou la facilitation des déclarations douanières en ligne au début des années 2000.

Les enquêtes basées sur les perceptions individuelles indiquent la satisfaction globale des entreprises envers plusieurs de ces services spécialisés. Mais, parallèlement, des inefficiences persistent dans la prestation de services publics et mériteraient des efforts supplémentaires (voir aussi la discussion des guichets uniques ci-dessus). Deux catégories d'entreprises seront utilisées pour illustrer ce point :

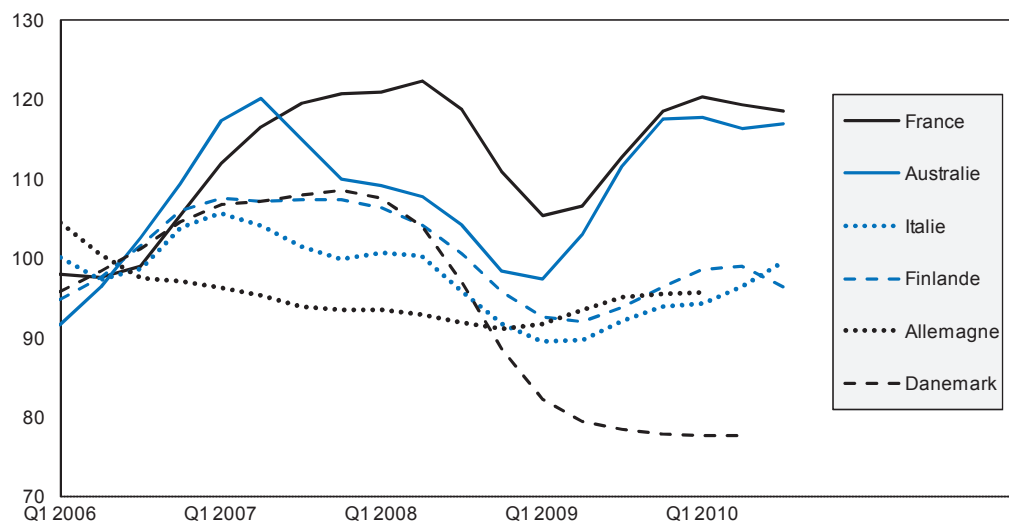
- Les petites et moyennes entreprises (PME), qui sont généralement définies comme des sociétés de moins de 250 employés (ou ayant un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros). Ces sociétés jouent un rôle fondamental dans l'écosystème de l'innovation d'un pays. De plus, les PME peuvent être un moteur pour la croissance des emplois (OCDE, 2010c).
- Les entreprises de taille intermédiaire (ETI), qui sont des sociétés possédant entre 250 et 5 000 employés et un chiffre d'affaires inférieur à 1.5 milliard d'euros, autrement dit elles excluent les grandes multinationales. Les ETI ont été relativement négligées par décideurs politiques français par le passé. Toutefois, la contribution à la croissance et la résistance de ce segment industriel dans les pays tels que l'Allemagne (l'important *Mittelstand*) ont conduit à une reconsidération de son importance stratégique dans le tissu industriel national (CESE, 2010 ; Retailleau, 2010).

Globalement, la RGPP semble avoir favorisé l'émergence d'un climat positif pour les activités des entreprises en France. Cela coïncide aussi avec la mise en œuvre d'un vaste programme de modernisation économique ratifié en 2008 (Loi de modernisation de l'économie). L'augmentation notable des créations d'entreprise depuis 2006 semble confirmer l'idée selon laquelle ces deux programmes de réforme ont un impact positif sur le monde des affaires en France (voir graphique 4.11). Il est difficile d'attribuer cette tendance à des mesures spécifiques de l'un ou l'autre programme de réformes. Certes le rebond qui s'est produit à la fin de l'année 2009 peut, dans une large mesure, être attribué à la mise en place du statut d'auto-entrepreneur dans le cadre de la Loi de modernisation de l'économie. Mais l'intensité de rebond et les évolutions antérieures à la ratification de la loi (autrement dit, avant le milieu de l'année 2008) suggèrent que des mesures de la RGPP spécifiques, par exemple les mesures visant à faciliter la création (répétée) d'entreprises (Nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise, NACRE), ont aussi contribué à une hausse du nombre de créations d'entreprises en France plus forte que dans la plupart des pays de l'OCDE.

Cela dit, les services publics destinés aux entreprises peuvent encore être considérablement améliorés. La France compte parmi les pays européens où le processus de création d'entreprise est perçu parmi les plus complexes et les entrepreneurs potentiels trouvent très difficile de localiser les informations dont ils ont besoin dans leur démarche (voir annexe P). Dans les rapports *Doing Business* de la Banque mondiale, la France se classe parmi les 30 premiers pays du monde mais un certain nombre de pays de l'OCDE obtiennent un score supérieur. Les pratiques en matière de services aux entreprises dans certains pays mieux classés pourraient servir de guide aux efforts d'amélioration français : la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, les États-Unis, le Canada, l'Irlande et l'Australie. La discussion sur les guichets uniques dans ce chapitre reprend certains exemples de bonnes pratiques de ces pays et pourrait servir de point de départ pour faciliter la vie des *start-ups* en France du point de vue de la fourniture des services.

Graphique 4.11. Créations d'entreprises dans plusieurs pays de l'OCDE

Indice 2006=100



Source : OCDE (2011), *Panorama de l'entrepreneuriat*, Éditions OCDE, Paris.

Il est plus difficile d'indiquer comment les services publics peuvent avoir un impact positif sur les activités des entreprises de taille intermédiaire (ETI). Cette difficulté est due à un manque de données sur la situation des ETI dans l'économie française sur le long terme. Toutefois, les sous-catégories du classement *Doing Business* de la Banque mondiale permettent d'évaluer de manière approximative la performance de la France dans ce domaine. Une comparaison avec l'Allemagne révèle des conclusions intéressantes sur les différences structurelles dans le soutien public aux différentes catégories d'entreprises. La France arrive devant l'Allemagne dans le classement de la Banque mondiale pour «Créer une entreprise» (classée 21^{ème} contre 84^{ème} pour l'Allemagne), ce qui semble confirmer l'idée que par le passé, les programmes de modernisation économique français mettaient surtout l'accent sur les PME que sur toute autre catégorie d'entreprises. Point intéressant, le positionnement des deux pays est inversé pour les sous-catégories du classement d'importance stratégique pour les sociétés qui se développent et passent au niveau international : «Obtention de prêts» (la France est 46^{ème} et l'Allemagne 15^{ème}) et «Commerce transfrontalier» (26^{ème} et 14^{ème} respectivement). Uniquement indicatives, ces conclusions confirment toutefois la nécessité pour la France d'avoir une approche plus stratégique de ses ETI pour maintenir sa compétitivité internationale (CESE, 2010 ; Retailleau, 2010).

La RGPP a fait les premières tentatives pour s'attaquer à cette perception d'un manque de soutien aux entreprises de taille intermédiaire. Oseo, l'Agence de promotion de l'innovation, assure maintenant la promotion de l'innovation dans les ETI comptant jusqu'à 5 000 employés, en complément des programmes existants ciblant les PME. De même, la Loi de modernisation de l'économie a demandé à l'INSEE d'établir une unité statistique dédiée pour les ETI, ce qui aidera à générer des données utiles pour l'établissement des politiques publiques en la matière (Loi française de modernisation de l'économie). Une approche plus stratégique de la promotion des entreprises devrait intégrer ces initiatives mais aussi rechercher des leviers dans d'autres domaines, notamment les achats publics où les règles de traitement préférentiel et les quotas établis

dans le cadre de la Loi de modernisation de l'économie de 2008 semblent être surtout limités aux PME.

La croissance économique et le développement des entreprises dépendent de toute évidence d'une variété de facteurs qui dépassent la prestation de « bons » services publics. Ces facteurs incluent les conditions-cadre, l'évolution du marché du travail, une dépendance historique dans le domaine des politiques d'innovation et d'autres encore¹¹. Cependant, les remarques analytiques fournies ici plaident clairement en faveur d'une meilleure coordination et d'un alignement des actions des prestataires de services publics en vue d'éviter les manques, et même les blocages administratifs, qui découragent les entreprises de se développer et de passer à la taille supérieure. L'importance accordée aux PME en France semble reconnue par tous les acteurs concernés. Mais une stratégie commune pour promouvoir la croissance des entreprises de plus de 250 employés commence seulement à voir le jour. Les efforts français pour élargir la modernisation du service public à d'autres groupes-cibles tels que les ETI devront ainsi veiller à prendre en compte les spécificités de chaque groupe. La cartographie des parcours client et les enquêtes de perception pourraient ainsi servir à identifier les problèmes spécifiques et à leur trouver des réponses.

4.6. Résumé des recommandations

La RGPP a entrepris de réformer la manière dont les services publics de l'État sont fournis en France. Depuis 2007, la France a catalysé et lancé plusieurs projets destinés à améliorer la qualité des services publics. Son action de catalyseur a consisté surtout à développer des projets comme la Charte Marianne, la ligne d'appel de l'administration publique « 3939 » ou les initiatives individuelles issues du programme d'e-administration ADELE. En ce qui concerne le lancement de projets proprement dit, la RGPP a engagé de nouveaux efforts de modernisation, tels que la création du portail web central *mon.service-public.fr*, du Baromètre du service public, la modification de la structure de gouvernance des projets informatiques de l'administration ou encore la création de nouvelles organisations publiques – tels Pôle Emploi ou la DGFIP – par fusions d'anciennes.

S'appuyer sur des preuves empiriques et une communication efficace pour élargir l'effort de réformes

Malgré les exemples d'expériences réussies présentés dans ce chapitre, un défi considérable pour les années à venir est de garantir que les efforts de modernisation sont bien étendus à l'ensemble des différentes parties du secteur public. Cela nécessitera de mesurer dans la transparence et de communiquer efficacement sur les résultats obtenus. À cette fin, le Baromètre du service public peut s'avérer très utile parce qu'il mesure les améliorations apportées et aide à en communiquer les résultats à la fois aux agents publics et auprès du grand public.

Orienter la Baromètre du service public vers des buts d'améliorations de services

Bien qu'il soit un outil innovant, le Baromètre du service public doit encore prouver qu'il est capable de transformer les indicateurs en objets d'action. D'un côté, son niveau élevé d'agrégation facilite une vue d'ensemble rapide des forces et des faiblesses de la fourniture de services publics. De l'autre, un niveau trop fort d'agrégation risque de diluer

le potentiel du Baromètre à stimuler le changement et à communiquer efficacement sur les résultats. Du point de vue interne à l'État, le niveau élevé d'agrégation de l'indicateur affaiblit sa capacité à créer une pression par les pairs sur les parties de l'administration ayant besoin d'améliorer le plus rapidement leurs services publics. Du point de vue de l'observateur extérieur, un indicateur composite de la qualité du service public est trop opaque pour être utile. Plus de détails dans la collecte et la diffusion des données pourraient conduire à une participation et à un dialogue accrus avec le public en vue d'améliorer la qualité des services.

Impliquer tous les acteurs plus systématiquement dans la fourniture de services publics

Une approche plus audacieuse pourrait être adoptée pour solliciter les opinions et les suggestions de différents acteurs sur les innovations à apporter en matière de prestation des services publics. La RGPP a fait des progrès importants dans ce domaine, en particulier grâce aux « panels » d'usagers, à la création du site web www.ensemble-simplifions.fr et à la mise en place de plusieurs prix incitant les agents publics à faire des suggestions d'amélioration. Mais, globalement, le potentiel de participation des agents publics et du grand public reste sous-exploité. Certains pays de l'OCDE testent des modèles conjoints de fourniture des biens et des services publics, en collaboration avec les particuliers, le secteur privé et la société civile. Des retours sur ces investissements peuvent être attendus sous la forme de modes de fourniture plus efficaces et économes, et de biens et services mieux adaptés aux besoins des usagers.

Renforcer les efforts pour atteindre les groupes marginalisés

Les efforts d'inclusion doivent aussi comprendre les possibilités d'accès de certains groupes marginalisés. Autrement, les mesures de réforme prises risquent d'exclure les groupes d'usagers désavantagés sur le plan structurel comme les handicapés, les résidents non francophones ou les personnes aux compétences informatiques de base insuffisantes. Dans la fourniture des services en ligne, les normes d'accessibilité au web doivent être davantage respectées. Mais les services en dehors de l'administration électronique doivent eux aussi être conçus en prévoyant de multiples possibilités d'accès. Internet et les lignes téléphoniques d'appel ne sont pas nécessairement adaptés à tous les groupes de la population. Cela nécessite donc de mettre en place des canaux complémentaires d'information et de fourniture des services, y compris le recours à des dispositifs et à des prestataires de services intermédiaires. Un nombre croissant de pays essaient actuellement la fourniture complémentaire de services publics par SMS ou par des applications Internet mobiles, ainsi que par le développement de partenariats avec des acteurs non gouvernementaux.

S'appuyer sur la technologie et les données du secteur public pour développer une administration ouverte

La RGPP réalise actuellement de grands progrès dans la collecte de données sur la qualité des services publics en France. Ces données pourraient être utilisées plus largement. Par exemple, le Baromètre du service public, loin d'être un simple « baromètre », développe actuellement une base de données très intéressante qui pourrait servir pour permettre au grand public d'innover au bénéfice du service public. Les indicateurs actuels sur la qualité du service public sont en très grande partie conçus par l'administration. Pourquoi ne pas laisser les usagers élaborer leurs propres indicateurs ?

Si les données sur les mesures de la qualité des services fournis dans différentes organisations publiques étaient disponibles, les usagers finaux eux-mêmes pourraient créer des indicateurs qui reflèteraient mieux leurs besoins et leurs attentes. De fait, la publication des données sur la qualité des services peut aussi servir de test pour le projet de portail de données ouvertes *data.gouv.fr*, en particulier si cette publication s'accompagne d'un concours public incitant à une utilisation de ces données qui soit créative et source de valeur ajoutée.

Développer la prospective stratégique pour l'utilisation des technologies

En ce qui concerne l'utilisation des technologies de l'information par l'État, la RGPP a fait plus que faciliter la mise en ligne des services publics et a commencé à mieux coordonner les initiatives de TIC. Un grand défi pour l'avenir reste de créer des synergies pour le développement stratégique des TIC dans l'ensemble de l'État tout en consolidant les dépenses. La DISIC semble disposer de la marge de manœuvre et du soutien de haut niveau nécessaires pour relever ce défi. Son succès à long terme, toutefois, dépendra en grande partie de la prospective stratégique sur l'impact des nouveaux projets de l'État en matière de systèmes d'information, en particulier l'agenda numérique de la France intitulé France Numérique 2020 et la possibilité de lancer une carte d'identité numérique. Dans ce contexte, la DISIC devra faire preuve de leadership pour coordonner efficacement les stratégies d'utilisation publique des TIC avec les stratégies de fourniture en ligne des services publics et les évolutions générales de la société de l'information.

...tout en maîtrisant les coûts de déploiement grâce à une meilleure gouvernance informatique

Au niveau des dépenses informatiques de l'État, la DISIC pourrait jouer un rôle décisif pour inciter l'État à s'ouvrir à de nouveaux modes d'investissement dans les systèmes d'information, leur exploitation et leur maintien. Pour réduire les dépenses, plusieurs pays de l'OCDE testent actuellement de nouveaux modes de coopération au sein du secteur public, par exemple la mutualisation des services informatiques et des achats, ainsi que le recours à des sources extérieures, notamment par le biais de concours publics de conception. Cela pourrait nécessiter une adaptation des modes de gouvernance informatique et, dans certains cas, des règles d'achats et de contractualisation. Mais le potentiel élevé en matière de réduction des coûts et d'efficacité de la prestation des services pourrait récompenser ces efforts.

Améliorer les services publics en vue de la création de bien-être

Dans les efforts de modernisation de l'État, une approche complète de la qualité des services est importante pour ne pas perdre de vue l'ensemble de la situation. Cela suppose de poser la question suivante et d'y répondre : les services publics spécifiques sont-ils en mesure de répondre aux besoins des usagers considérés comme « clients » et de contribuer aux grands objectifs de bien-être social ? Cette double approche est particulièrement importante dans les domaines ayant un grand impact sur le bien-être de la société, en particulier l'éducation, la santé et la sécurité sociale. Les mesures et les améliorations dans ces domaines doivent intégrer les différents aspects de la qualité des services, notamment les délais de réponse, et les résultats sociétaux, par exemple le niveau d'instruction.

Mieux orienter la fourniture des services de l'emploi vers des objectifs stratégiques pour la politique de l'emploi

La réforme des services de l'emploi en France semble avoir fait des progrès considérables dans cette direction également. La création de Pôle Emploi a contribué à pallier certaines inefficacités nées de la fragmentation des services dans deux organisations séparées. Mais des défis persistent et doivent être surmontés pour que Pôle Emploi puisse être un agent efficace permettant d'atteindre les objectifs des politiques publiques relatives à l'emploi. Ce chapitre a montré que Pôle Emploi a besoin d'améliorer son attractivité pour les employeurs lorsque ceux-ci recherchent un canal pour publier leurs annonces d'emploi. Il souligne aussi l'importance de mesures spécifiques pour les jeunes, groupe qui a été touché très durement par la crise économique.

Ces défis ne sont en aucun cas limités à la France. Cependant, un programme complet de modernisation, tel que la RGPP, doit réserver un espace considérable au développement et à la reconfiguration des services de l'emploi. Cela nécessite une reconfiguration stratégique des services de l'emploi au-delà des simples correctifs apportés à différents aspects de la qualité du service comme les délais de réponse et la disponibilité en ligne. Pour permettre à la fois de satisfaire les besoins des usagers individuels et d'aider le gouvernement à atteindre les objectifs de ses politiques publiques, la gamme et la nature des services fournis devront être considérés de manière stratégique.

Repenser stratégiquement la fourniture de services publics aux secteurs du commerce et de l'industrie

L'évaluation des améliorations des services publics pour le secteur des entreprises est aussi quelque peu ambivalente. Les mesures de la RGPP améliorent l'accès des entreprises aux aides de l'État pour la création d'entreprises, la promotion de l'innovation et l'expansion internationale. Toutefois, les services orientés vers les entreprises dans l'administration publique française semblent répartis entre une multitude d'organisations, de programmes et de sites web de différentes tailles et activités. Le portail central www.guichet-entreprises.fr, par exemple, est un guichet unique électronique créé en 2011. Mais il cohabite avec un grand nombre d'offres comparables sur le web et se concentre largement sur les besoins des *start-ups*. Pour faire de la France un pays où il fait mieux être pour monter et développer une entreprise, une stratégie de prestation de services plus complète spécialement destinée aux entreprises paraît nécessaire.

Cultiver un environnement propice à la poursuite d'améliorations progressives

En conclusion, la continuité des initiatives réussies sera essentielle pour le succès du travail futur. La France a maintenant la tâche majeure de devoir prendre les exemples d'expériences réussies de ce chapitre et de les transformer en un désir intrinsèque d'améliorations continues dans les services de l'administration. La France devra donc à l'avenir faire très attention à apporter des améliorations progressives à certaines innovations mises en place dans le cadre de la RGPP, par exemple le Baromètre du service public ou la consultation des agents publics pour trouver des idées innovantes.

...tout en veillant à ce que les changements plus radicaux puissent avoir lieu là où ils sont nécessaires

Dans d'autres domaines, les améliorations progressives ne suffiront pas. Ce chapitre a montré que des moyens plus radicaux de modernisation des services publics seront nécessaires dans certains cas pour rester proches des besoins des usagers et rester cohérent avec les objectifs socioéconomiques. Ces deux objectifs devront toutefois être atteints en respectant l'impératif de maintien des budgets publics. La RGPP a montré qu'elle pouvait soutenir et catalyser des programmes de modernisation de grande ampleur, comme dans le cas de la reconfiguration et du déploiement de nouveau système national d'immatriculation des véhicules. À l'avenir, la gestion des modes d'innovation progressifs et plus radicaux demandera donc que l'ensemble des parties de l'administration publique ait un véritable désir de se moderniser. Cela passe par des changements culturels, qui sont difficiles et de long terme. Mais à défaut, les initiatives réussies jusqu'à présent risquent d'être entièrement dépendantes de la durée de vie et des dynamiques de la RGPP et de ses principaux agents catalyseurs.

Notes

1. Une incitation financière – à savoir 20 euros de réduction fiscale lors de la première déclaration en ligne – a permis la promotion de l'usage des déclarations en ligne, mais elle a été supprimée en 2011.
2. Néanmoins, la Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (dite « Loi informatique et libertés ») encadre les pratiques d'intégration des fichiers.
3. Des objectifs individuels de prestation de services étaient présents dans des lois et des initiatives antérieures. Par exemple, le Décret de 1983 sur les relations entre l'administration publique et ses usagers (Décret 83-1025) stipule des délais de réponse aux demandes écrites et établit des procédures pour les demandes erronées. Mais l'ampleur des objectifs était limitée, de même que leur application, qui était initialement restreinte au niveau de l'État. La Charte Marianne est le premier effort concerté pour définir et mettre en œuvre un ensemble cohérent d'objectifs tangibles en matière de prestation de services.
4. Un baromètre mesurant la qualité de service pour les entreprises est en voie d'élaboration.
5. Le budget n'inclut pas les dépenses de TI des collectivités territoriales ou du secteur public de la santé.
6. Le succès des « *Apps for Democracy* » a conduit à la production d'un guide de référence concis pour tout gouvernement souhaitant reproduire cette initiative : www.appsfordemocracy.org/guide-to-creating-your-own-apps-for-democracy, date de la dernière consultation : 1 décembre 2011.
7. Voir aussi la mise à jour de ce statut sur le blog de la Maison blanche, www.whitehouse.gov/blog/2011/07/20/shutting-down-duplicative-data-centers, consulté le 1/12/2011.
8. Dans le contexte du travail de l'OCDE, « laissés-pour-compte » désigne les jeunes de 15 à 29 ans n'ayant jamais été au lycée ; « en mal d'insertion » désigne les jeunes du même âge ayant bénéficié de contrats de travail temporaire en 2005 et qui étaient soit toujours sur des contrats d'emploi temporaire, soit au chômage ou inactifs deux ans plus tard (OCDE, 2010g).
9. Le taux de pénétration est calculé en divisant le nombre d'avis de vacances reçus par le nombre d'embauches total dans l'ensemble de l'économie à une date donnée. Pour plus de détails sur cet indicateur et les autres des activités des SPE, voir Lippoldt et Brodsky (2004), ainsi que Bundesagentur für Arbeit (2011).
10. En 2011, *Connexions Services* a cessé d'être un service autonome et ses fonctions ont été intégrées dans *direct.gov.uk*.
11. Sur cette question des améliorations réglementaires potentielles, voir OCDE (2010i) ; sur les leviers de la politique macroéconomique, voir OCDE (2011i).

Références bibliographiques

- Acteurspublics.com (2011), « Les recrutements en ligne montent en puissance », 14 juin, www.acteurspublics.com/article/14-06-11/les-recrutements-en-ligne-montent-en-puissance.
- Alduy, J.-P. (2011), « Pôle Emploi : une réforme nécessaire, une dynamique de progrès à amplifier », rapport d'information fait au nom de la Mission commune d'information relative à Pôle Emploi, Le Sénat, juillet.
- Banque de France (2011), « Rapport annuel de l'Observatoire des délais de paiement », Paris, mai.
- Bundesagentur für Arbeit (2011), *Arbeitsmarkt 2010*, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Burton, M. (2010), "A peace corps for programmers", dans Lathrop and Ruma (eds.), *OpenGovernment. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, O'Reilly Media, Sebastopol, CA.
- BVA (plusieurs années), « Baromètre de services publics », rapports et enquêtes effectués à la demande de l'Institut Paul Delouvrier.
- CESE (Conseil économique, social et environnemental) (2010), « Le développement des entreprises de taille intermédiaire », Paris.
- CESE (2011), « Pôle Emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations », Paris.
- Conseil d'État (2011), « Rapport public 2011 : consulter autrement, participer effectivement », Paris.
- DATAR/EUROPA (2004), *Les « maisons de services publics » ou « guichets uniques » dans 23 pays d'Europe*, Faculté de droit et des sciences économiques, Limoges.
- DGME (Direction générale de la modernisation de l'État) (2010), « Transformation(s). La lettre de la DGME », DGME, Paris, janvier.
- DGME (2011), « Troisième édition du baromètre de la qualité des services publics », DGME, Paris, 25 juillet, www.modernisation.gouv.fr/index.php?id=1195, consulté le 1 décembre 2011.
- Dipartimento della funzione pubblica (2011), « Burocrazia. Diamoci un taglio ! Interventi adottati e in corso sulla base delle proposte dei cittadini », Dipartimento della funzione pubblica, Rome, mars.
- Gallup (2011), *Innobarometer 2010. Analytical Report: Innovation in Public Administration*, rapport et enquête réalisés à la demande de la Commission européenne.
- German Institute for Economic Research/DIW Berlin (2002), « Tabelle 2 », www.diw.de/sixcms/detail.php/285835#TAB2.

- IfG.cc (2010), « Einheitliche Behördenrufnummern in der Europäischen Union », rapport réalisé à la demande du ministère allemande de l'Intérieur, octobre.
- Industrie Canada (2001), *Évaluation du service BIzPal d'Industrie Canada*, Industrie Canada, Ottawa, Ontario, www.ic.gc.ca/eic/site/ae-ve.nsf/eng/h_03356.html.
- IGF (Inspection générale des finances) (2010), « Etude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni », IGF, Paris, janvier.
- Ipsos (2010), « Pôle Emploi : grande consultation des demandeurs d'emploi », enquête réalisée pour le compte de Pôle Emploi, octobre.
- Kundra, V. (2010), « 25 point implementation plan to reform federal IT management », Maison Blanche, Washington, DC.
- Lippoldt, D. et M. Brodsky (2004), « Public provision of employment services in selected OECD countries : the job brokerage function », dans Balducchi, Eberts et O'Leary (eds.), *Labor Exchange Policy in the United States*, W.E. Upjohn Institute, Kalamazoo, MI.
- OCDE (2004a), *L'administration électronique : un impératif*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264101203-fr>.
- OCDE (2004b), *La gouvernance réglementaire dans l'OCDE, Examens de l'OCDE de la réglementation : France 2004*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), « L'ouverture des marchés », dans OCDE, *La gouvernance réglementaire dans l'OCDE, Examens de l'OCDE de la réglementation : France 2004*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007), « Recommendation of the council on electronic authentication », OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Measuring Government Activity*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060784-en>.
- OCDE (2009b), « Cloud computing and public policy », OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Des emplois pour les jeunes/Jobs for Youth : France 2009*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264061972-fr>.
- OCDE (2010a), *Denmark : Efficient e-Government for Smarter Public Service Delivery*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087118-en>.
- OCDE (2010b), « Modernising the public administration : a study on Italy », OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *La stratégie de l'OCDE pour l'innovation : Pour prendre une longueur d'avance*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084759-fr>.
- OCDE (2010d), *Public Administration After « New Public Management »*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086449-en>.
- OCDE (2010e), « Recommendation of the Council on information and communication technologies and the environment », OCDE, Paris.
- OCDE (2010f), *Perspectives des technologies de l'information*, Éditions OCDE, Paris.

- OCDE (2010g), *Des débuts qui comptent : Des emplois pour les jeunes*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264096110-fr>.
- OCDE (2010h), *Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée ? Perspectives au-delà de 2010*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264089778-fr>.
- OCDE (2010i), *Mieux légiférer en Europe : France 2010*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087170-fr>.
- OCDE (2011a), *Ensemble pour améliorer les services publics : Partenariat avec les citoyens et la société civile*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), *Perspectives de communication de l'OCDE 2011*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011d), « Digital identity management for natural persons : enabling innovation and trust in the Internet economy : guidance for government policy makers », *OECD Digital Economy Papers*, No. 186, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg1zqsm3pns-en>.
- OCDE (2011e), « ICT applications for the smart grid : opportunities and policy implications », OCDE, Paris, DSTI/ICCP/IE(2011)2/REV1.
- OCDE (2011f), *Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116238-en>.
- OCDE (2011g), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2011-fr.
- OCDE (2011h), *M-Government. Mobile Technologies for Responsive Governments and Connected Societies*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264118706-en>.
- OCDE (2011i), *Études économiques de l'OCDE : France 2011*, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2012), « Measuring regulatory performance. A practitioner's guide to perception surveys », OCDE, Paris.
- O'Reilly, T. (2010), « Government as a platform » dans Lathrop et Ruma (eds.), *Open Government : Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, O'Reilly Media, Sebastopol, CA.
- OIT (Organisation Internationale du Travail) (2009), « Public Employment Services responses to the global economic crisis », OIT, Genève.
- Reimsbach-Kounatze, C. (2009), « Towards green ICT strategies : assessing policies and programmes on ICT and the environment », *OECD Digital Economy Papers*, No. 155, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/222431651031>.
- Retailleau, B. (2010), « Les entreprises de taille intermédiaire au cœur d'une nouvelle dynamique de croissance », rapport effectué à la demande du ministère français de l'Économie, des Finances et du Travail, février.
- Riester, F. (2010), « Amélioration de la relation numérique à l'utilisateur », rapport issu des travaux du groupe Experts Numériques.
- TNS Sofres (2011), « Notoriété du site *service-public.fr* et du 3939. Vague 2 », mars

Chapitre 5

La RGPP et les réformes de la gestion des ressources humaines de l'État

Ce chapitre passe en revue les réformes menées dans le cadre de la RGPP en vue de moderniser la gestion des ressources humaines de l'État. Dans une première partie sont examinés les efforts faits pour optimiser la taille et le coût de l'emploi dans l'État. La deuxième partie analyse la transition amorcée par la RGPP pour rendre la fonction publique plus agile, y compris les changements intervenus pour favoriser la mobilité et la performance des agents, et la modernisation du recrutement.

Introduction

L'expérience des pays de l'OCDE montre que la gestion de l'emploi public est toujours difficile à réformer et le niveau de l'emploi public résistant à la baisse. Néanmoins, la plupart des pays les plus avancés de l'OCDE ont conduit au cours des 30 dernières années des adaptations importantes de la gestion des agents publics. Ces réformes n'ont pas systématiquement mené à une baisse des coûts directement, mais sont toutes globalement considérées comme ayant réussi à améliorer l'agilité de l'administration, c'est-à-dire sa capacité à adapter sa main-d'œuvre aux changements de circonstances ou de priorités, tout en maintenant ou améliorant les compétences, l'éthique, et l'orientation des agents vers une meilleure performance des administrations.

La RGPP a fait de la modernisation de la gestion des ressources humaines l'une de ses priorités, pour accompagner les réformes d'optimisation, mais aussi pour renforcer les conditions structurelles nécessaires à la souplesse de l'État. Toutes les réformes de la gestion des ressources humaines des dernières années en France ne relèvent pas forcément partie de la RGPP. Ce chapitre examine celles qui font partie de la RGPP et celles qui ont une influence directe sur les autres réformes de la RGPP. Ne sont pas examinées en particulier les questions de genres et d'égalité hommes-femmes, les questions de système de retraite, les questions de la réforme du dialogue social, qui sont importantes mais hors du champ de cette étude.

La première partie du chapitre examinera les évolutions en termes de nombre et de rémunérations des agents publics, qui sont au cœur de la logique RGPP. La deuxième partie du chapitre se penchera sur les évolutions de la gestion des agents publics, en comparaison avec les grandes évolutions des pays de l'OCDE. La dernière partie résumera les conclusions et recommandations.

Encadré 5.1. Définitions méthodologiques

Dans ce chapitre, sont utilisés des chiffres et des définitions qui viennent à la fois des *Comptes nationaux* de l'OCDE et de l'administration française. Cette double origine est nécessaire car les *Comptes nationaux* permettent une comparabilité internationale, et les chiffres de l'administration française permettent une profondeur statistique plus grande et une analyse plus fine. Les définitions ne sont pas toutes cohérentes ni même forcément complètement compatibles. L'approche des *Comptes nationaux* est une approche économique, alors que l'approche de l'administration française est plus juridique. Notamment, la définition de la fonction publique est plus restreinte que celle de l'emploi public (ou emploi dans les administrations publiques), qui comprend aussi les agents qui ne sont pas employés sous le statut de la fonction publique. Soit ils sont employés par des administrations qui emploient aussi des agents de la fonction publique (ils sont le plus souvent des « contractuels »), soit ils sont des agents d'organisations qui n'emploient pas d'agents de la fonction publique mais font partie de la définition des administrations publiques (tels que certains établissements publics à caractère industriel et commercial – EPIC – par exemple). Cette différenciation se retrouve entre emploi public (au sens général de l'emploi dans les administrations publiques) et fonction publique, mais aussi aux niveaux plus restreints de chacune des trois fonctions publiques faisant partie de la définition de la fonction publique, à savoir celles de l'État, des collectivités territoriales, et des hôpitaux. Néanmoins, il est à noter que la fonction publique fait entièrement partie de l'emploi public, et en représente 87 % ⁽¹⁾. L'enjeu méthodologique est donc d'une ampleur tout à fait limitée.

Note ⁽¹⁾: Voir ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État (2010), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique : politiques et pratiques 2009-2010*, Vol. 2, La documentation Française, Paris, p. 14.

5.1. Un pas vers l'optimisation de la taille et du coût de l'emploi public en France

Les efforts de diminution de l'emploi au niveau de l'État ont permis de limiter la hausse de l'emploi public total

Un niveau d'emploi public relativement élevé qui augmente moins vite qu'auparavant et tend à se stabiliser

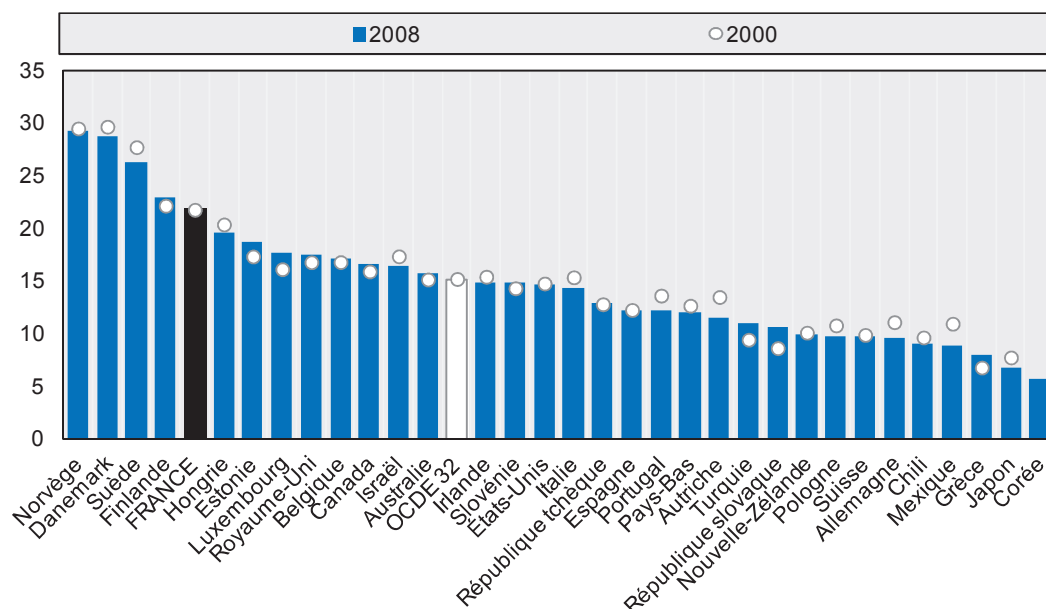
Un emploi public relativement élevé

Au niveau économique, la taille de l'emploi public (y compris des collectivités territoriales, et les agents non fonctionnaires, voir encadré 5.1.) en prenant en compte : *i)* les missions des administrations publiques en général ; *ii)* les biens et services produits par le secteur privé¹ mais financés par les administrations publiques. Les coûts de production des services publics sont une bonne unité de comparaison permettant de mesurer combien coûte la production de biens et services financés par les administrations, qu'elle soit effectuée par des agents publics, ou par le secteur privé².

Aujourd'hui, en comparaison avec d'autres pays de l'OCDE, les coûts de production des services publics en France sont relativement élevés. Ils représentent approximativement 27.6 % du PIB en 2009 (voir graphique 1.6), et se classent en sixième position dans l'OCDE, après le Danemark, les Pays-Bas, la Finlande, la Suède, et l'Islande. Ces coûts ont augmenté significativement depuis 2000 en proportion du PIB, mais uniquement en raison d'une augmentation des coûts des biens et services produits par le secteur privé³, et non en raison d'une augmentation du coût de la masse salariale, qui est resté stable autour de 13 % du PIB (ce qui est inférieur à celui du Danemark, de la Finlande, de la Grèce, de l'Islande, de la Norvège, et de la Suède, et légèrement supérieur à celui de la Belgique, du Canada, de l'Estonie, du Portugal ou de la Slovénie). Au sein des coûts de production des services publics, les coûts de la masse salariale semblent moyens en comparaison avec des pays avec un niveau de coûts de production des services publics équivalents, et relativement hauts par rapport aux autres pays de l'OCDE (voir OCDE, 2011a : 73).

Le total de l'emploi public en France est élevé, mais ne figure pas parmi les plus élevés des pays de l'OCDE. En pourcentage de la main-d'œuvre, l'emploi dans l'ensemble des administrations publiques se situe autour des plus élevés de l'OCDE, c'est-à-dire autour de 22 %, mais il est relativement légèrement moins élevé en pourcentage de la population totale. En pourcentage de la population totale, la France a un taux d'emploi dans les administrations publiques de 15 %, derrière la Finlande (17 %), la Suède (22 %) et le Danemark et la Norvège (autour de 23 %-24 %) (voir graphiques 5.1 et 5.2).

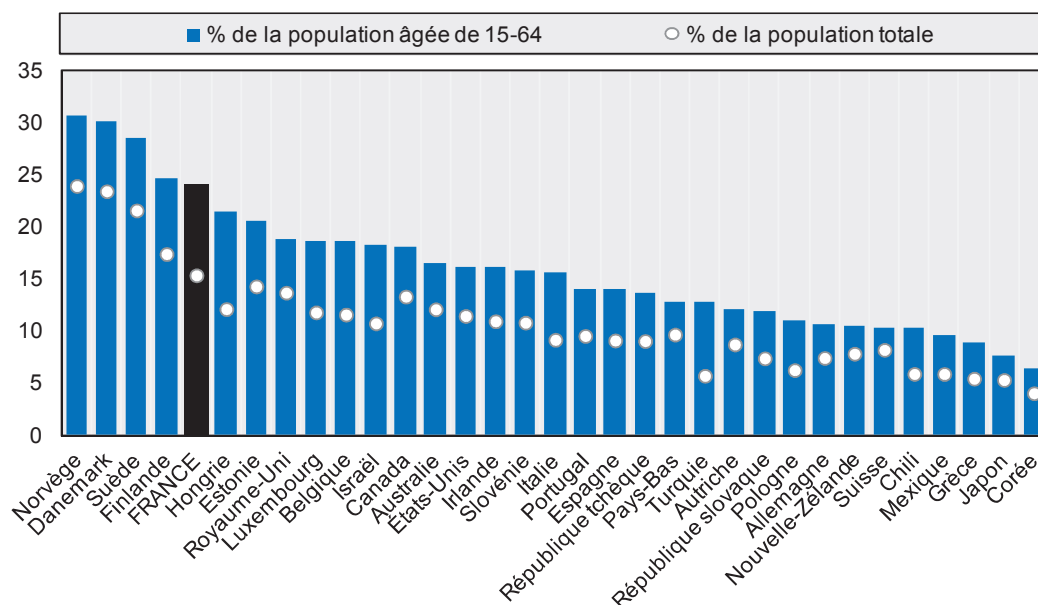
Graphique 5.1. L'emploi public en % de la population active



Note : Informations sur les données sur Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris, p. 103.

Graphique 5.2. L'emploi public en % de la population âgée de 15 à 64 ans et en % de la population totale



Note : Informations sur les données sur Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : Organisation Internationale du Travail (OIT), base de données LABORSTA et base de données de l'OCDE sur les statistiques de population active. Les données sur la Turquie ont été fournies par le ministère des Finances et l'Institut turc de statistiques. Les données sur l'emploi au Japon proviennent du Recensement des établissements et des entreprises.

Une augmentation constante jusqu'récemment

La part de l'emploi public dans le total des emplois a aussi quasiment continuellement augmenté. De 1980 à 2007, l'emploi total a progressé de 16.4 % et la population de 18.3 %, alors que la hausse des effectifs cumulés des trois fonctions publiques⁴ était de 36.3 %, et leur part dans l'emploi total est passée de 17.8 % à 20.6 % (Cour des comptes, 2009 : 10-11). Plus récemment, de 1998 à 2008, l'emploi dans les fonctions publiques avait ralenti son augmentation pour augmenter de 14.2 % quand l'emploi total augmentait de 10 % (ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, 2010a : 29).

En valeur absolue, de 1980 à 2007, la fonction publique de l'État a crû de 14.3 % (311 000 emplois)⁵, la fonction publique territoriale de 71.2 % (727 000 emplois), la fonction publique hospitalière de 54.3 % (365 000 emplois), soit une hausse totale de 36.3 %, avec une inflexion à la fin des années 1990 et début des années 2000, les fonctions publiques hospitalières et territoriales croissant beaucoup plus rapidement que la population totale et la population active (Cour des comptes, 2009).

Entre 2007 et 2008, le total des effectifs des trois fonctions publiques connaît une croissance nulle, en raison d'une diminution de la taille de la fonction publique de l'État (ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, 2010a : 29). Ces chiffres encourageants de 2007-2008 ne doivent pas faire oublier que dans le même temps, les coûts part des services fournis par le secteur privé mais financés par les administrations publiques a augmenté d'environ 2 points de PIB depuis 2007 jusqu'en 2010 (voir chapitre 1).

Au niveau de la fonction publique de l'État, une nette diminution récente

La stabilisation de la croissance des effectifs dans la fonction publique, notamment depuis 2007, est due à la diminution de la taille de la fonction publique de l'État. De 1980 jusqu'en 2006, les effectifs de la fonction publique de l'État ont crû de 373 000 agents (soit +17 %)⁶, un rythme reflétant celui de croissance de la population active. Malgré des augmentations de productivité et des économies d'échelle, cette augmentation pourrait être explicable au regard de l'amélioration possible de la qualité et de la quantité des services publics fournis. Mais lorsque l'on prend en compte la décentralisation de beaucoup de missions de l'État aux collectivités territoriales, notamment suite à la première vague de décentralisation, ces augmentations constantes posent certainement question. La Cour des comptes note que seule la deuxième vague de décentralisation a engendré des baisses dans les effectifs de la fonction publique d'État. Il faut noter que cette baisse n'a eu lieu que dans certains secteurs concernés par la décentralisation.

Depuis 2006, il y a eu une diminution nette de l'emploi dans la fonction publique de l'État (depuis 1996, l'augmentation des effectifs de l'État était déjà moindre que celle de l'emploi total mais continuait d'augmenter en valeur absolue). L'augmentation moyenne de la fonction publique de l'État de 1998 à 2008 est de -0.1 % par an (quand la fonction publique territoriale a augmenté de 3.4 % par an, soit 39.6 % au total), et de -10 % au total entre 2006 et 2009. Sur la période 2006-2011 le Centre d'analyse stratégique (2011) estime la baisse des effectifs des ministères centraux à 16.5 % dont plus de cinq points correspondent à une diminution de l'emploi et le reste à du redéploiement dans d'autres structures administratives (opérateurs de l'État ou collectivités territoriales). Au total, à travers la RGPP et d'ici fin 2012, la suppression de 150 000 emplois dans la fonction publique de l'État portera la baisse à environ 6.4 % des effectifs totaux de l'État en 2008, ce qui correspond à -1.5 % par an⁷.

Il est très difficile d'évaluer l'ampleur de cette baisse par rapport aux baisses effectuées dans les autres pays de l'OCDE dans les dernières décennies. En effet, le périmètre des fonctions publiques et de l'emploi public est très différent entre les différents pays de l'OCDE. De surcroît, une part importante des diminutions de l'emploi public ou de l'emploi dans l'État de certains pays de l'OCDE dans les années 1980 et 1990 ont en fait résulté des mouvements de privatisations ou de délégations de responsabilités à des organisations dont l'emploi n'était plus forcément compté dans l'emploi public.

Une diminution de 6.4 % de la fonction publique de l'État est en tout cas une diminution relativement en deçà de celles observées dans d'autres pays de l'OCDE ayant poursuivi des réformes globales, ou de certains poursuivant des réformes drastiques pour faire face à leurs obligations budgétaires actuelles (voir tableau 5.1). Par exemple, le Canada avait réduit sa fonction publique fédérale de 20 % entre 1993 et 1998, ou de 16 % si on prend en compte les transferts de postes aux autres niveaux d'administration ou dans le secteur privé. Suite à la *Gershon Review*, entre 2004 et 2008, et donc avant la réforme actuelle, l'administration centrale du Royaume-Uni avait déjà diminué de 86 739 postes, soit environ 3 % des postes de l'administration centrale mais 13 % de la « fonction publique centrale » (le *civil service*) au sens restreint⁸, ce qui représente un effort important de diminution au sein de certains groupes.

Tableau 5.1. **Réductions de personnel envisagées dans les pays de l'OCDE (administration centrale) à partir de 2010 ou programmes en cours**

Pays	Réductions envisagées
Allemagne	10 000 employés fédéraux d'ici 2014
Autriche	3 000 employés fédéraux d'ici 2014 Taux de remplacement des départs à la retraite 50 %
Espagne	Taux de remplacement de départ à la retraite 10 % (modulation sectorielle)
Finlande	À travers le programme d'amélioration de la productivité, effectifs de l'État devant être réduits de 13 529 (en équivalents temps plein), soit 15 % des effectifs d'ici 2015, dont 6 445 déjà réalisés en 2010
Grèce	Taux de remplacement de départ à la retraite 10 %
Irlande	24 750 emplois publics d'ici 2014
Italie	Taux de remplacement de départ à la retraite 10 %
Japon	Réduction de 5 % de puis 2005
Pays-Bas	Entre 120 000 et 150 000 emplois publics d'ici 2015, avec des cibles différenciées en fonction des secteurs d'activités (-25% dans les effectifs des fonctions support, -20% dans les fonctions de conception)
Portugal	Gel des recrutements, taux de remplacement départs à la retraite 50 %
République Tchèque	Diminution de 10 % en 2010
Royaume-Uni	490 000 emplois publics, soit environ 9 % de l'emploi public
Turquie	Taux de remplacement des départs à la retraite 50 %

Source : OCDE (2010), « Enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines », OCDE, Paris ; OCDE (2010), « Enquête de l'OCDE sur la consolidation budgétaire », OCDE, Paris ; Inspection générale des finances, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, et ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État (2011), « Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger, Rapport n°2010-M-098-02, avril, Paris.

Une diminution de 1.5 % par an est en fait proche des gains de productivité demandés régulièrement aux administrations dans certains pays qui effectuent des « coupes automatiques de productivité » (voir chapitre 2). Il est à noter que les coupes demandées avec les « coupes automatiques de productivité » excluent en général des secteurs qui

bénéficient moins de gains de productivité que le reste de l'économie comme la police, la justice, ou l'éducation (voir chapitre 2).

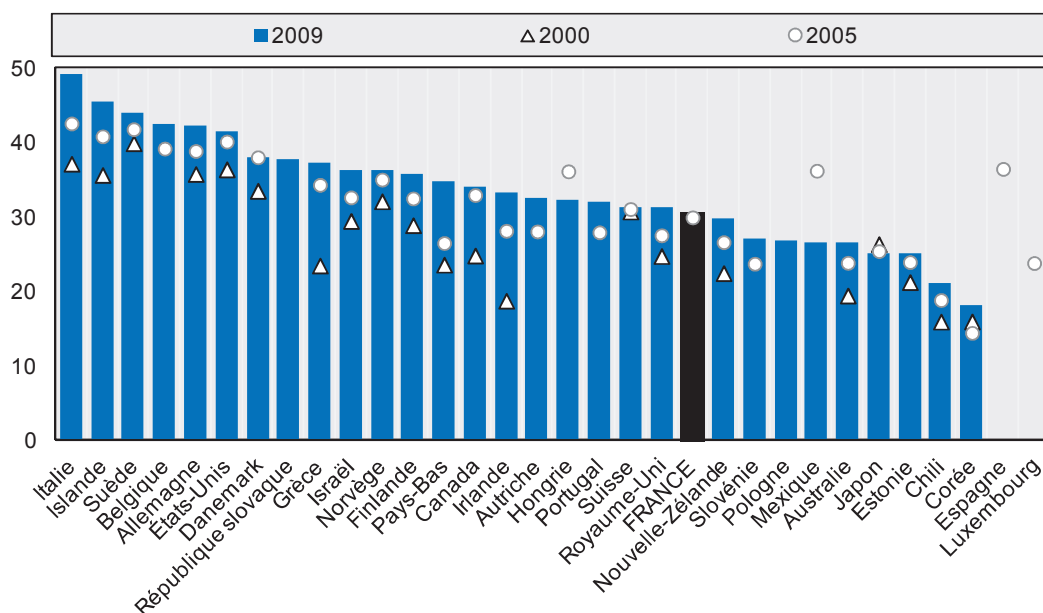
Le « 1 sur 2 » et la question du maintien des capacités

La baisse nette de l'emploi dans l'État est la résultante, en sus d'une partie de personnel réalloué au niveau des collectivités territoriales, d'une politique active de la RGPP qui visait à ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Elle aura pour résultat la suppression programmée de 150 000 postes d'ici fin 2012.

Au vu des départs importants à la retraite dus à un moment démographique particulier, l'OCDE recommande généralement aux pays concernés de se saisir de cette opportunité historique unique afin de : *i)* réaffecter les ressources humaines entre les différents secteurs d'activités pour répondre à une demande accrue de personnel supplémentaire dans les secteurs sociaux notamment en raison du vieillissement de la population ; *ii)* repenser la division du travail entre les pouvoirs publics et le secteur privé en termes de prestations de services, en particulier dans les secteurs sociaux ; et *iii)* réduire les coûts de personnel engendrés par les pressions budgétaires que génère une population vieillissante (OCDE, 2007).

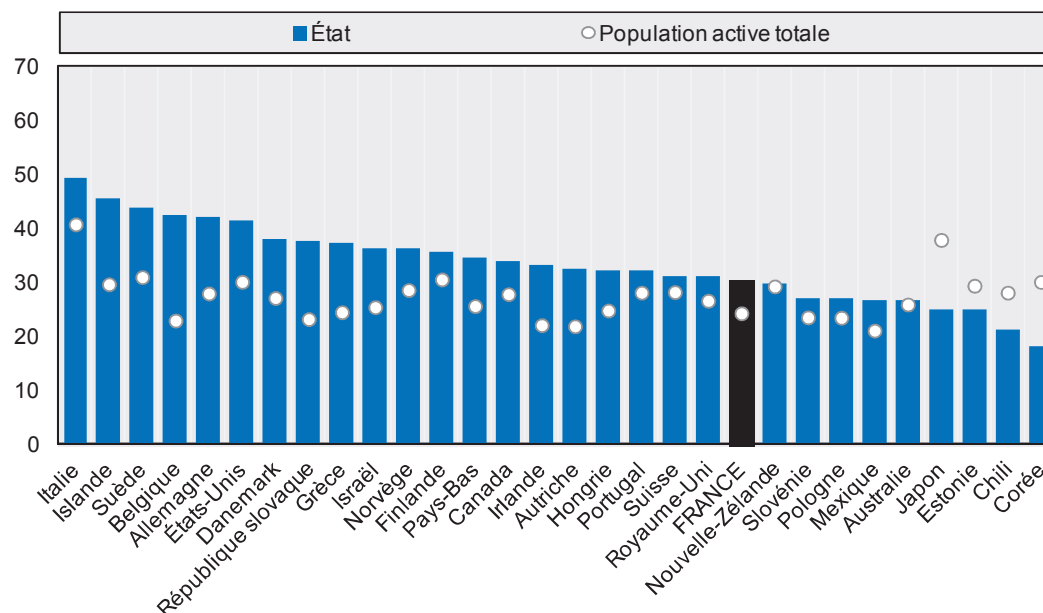
En effet, pour des raisons historiques, les départs à la retraite sont particulièrement conséquents actuellement, mais le seront nettement moins dans quelques années. Il s'agit donc d'une opportunité unique dont dispose un grand nombre de pays de l'OCDE pour restructurer leur main-d'œuvre et l'adapter aux défis de demain. Les recommandations visant à utiliser cette opportunité pour restructurer la main-d'œuvre sont particulièrement importantes pour les pays présentant un niveau d'emploi public élevé.

Graphique 5.3. **Pourcentage d'agents de l'État ayant 50 ans ou plus (2000, 2005, 2009)**



Note : Informations sur les données sur Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris, p. 107.

Graphique 5.4. **Pourcentage d'agents de l'État et de la population active ayant 50 ans ou plus (2009 ou dernière année disponible)**

Note : Informations sur les données sur Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris, p. 107.

Comme le montre le tableau 5.1, la France n'est pas l'unique pays qui a mis en œuvre cette politique d'utilisation des départs à la retraite pour diminuer les effectifs ou changer son allocation sectorielle. Aujourd'hui, en pleine crise budgétaire et économique actuelle, de nombreux pays ont annoncé des réductions importantes de leur fonction publique, comme l'Autriche, la Finlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. D'autres pays ont annoncé des taux de remplacement inférieurs à 100 % de façon systématique, y compris l'Espagne, la Grèce et l'Italie avec des taux de remplacement de 10 % (mais une grande différenciation sectorielle), et l'Autriche, le Portugal et la Turquie avec des taux de remplacement de 50 %. Il est par ailleurs évident que l'ensemble des pays ayant annoncé des réductions de personnel, ou des réductions importantes dans les budgets de fonctionnement privilégieront autant que possible les départs à la retraite pour diminuer la taille de leur main-d'œuvre.

Jusqu'à présent, la diminution du nombre d'agents publics en France est limitée et ne semble pas encore poser la question du maintien des capacités, telle qu'elle s'est posée dans d'autres pays lors de programmes de rationalisation de la main-d'œuvre par le passé. Il est impossible d'évaluer le taux au-dessus duquel ces questions se posent aujourd'hui, tant ce taux varie d'un pays à un autre, d'organisation à organisation, et de service à service. Toutefois, on peut sans doute affirmer que ce taux est supérieur dans un pays qui fait des réductions de main-d'œuvre pour la première fois et n'a pas de tradition de réforme organisationnelle, par rapport à ceux dans lesquels l'effort d'efficience a été plus constant dans le temps. Il faut rester très vigilant dans l'avenir, et savoir que l'expérience des pays de l'OCDE témoigne de difficultés à maintenir niveau et qualité de service public quand ce taux est dépassé. Divers rapports d'évaluations⁹ notent qu'en l'absence d'analyses micro des besoins, des réductions ou gels d'embauches ont créé des poches de manque de compétences immédiates, des difficultés à s'adapter à de nouvelles missions par manque de souplesse, des difficultés d'apprentissage continu, ainsi que des faiblesses

a posteriori dans la pyramide des âges et donc des talents. À peine la situation macroéconomique améliorée, cela s'est traduit par des augmentations de personnel annulant les efforts passés. Appliquée sans retenue et sans analyse micro sectorielle des besoins, la politique de réduction des effectifs peut s'avérer à long terme plus coûteuse qu'avantageuse pour les finances publiques.

Il est également important de noter qu'une administration, lors d'efforts de rationalisation de la main-d'œuvre, peut être contrainte d'imposer des normes de diminution relativement uniformisées entre les secteurs et les fonctions lorsque la souplesse dans la gestion de la fonction publique n'est pas suffisante pour effectuer des baisses importantes dans certains secteurs ou pour certaines fonctions, ou pour réallouer le personnel entre ces secteurs et fonctions. L'analyse dans la section suivante montre bien que l'agilité de la fonction publique en France est en deçà d'autres pays avancés de l'OCDE. Cela explique sans doute la relativement faible différenciation sectorielle de la baisse du nombre d'emplois.

La différenciation sectorielle dans l'application du « 1 sur 2 » en France existe et a été significative. L'enseignement supérieur, la recherche et la justice, ont été exemptés de la politique du « 1 sur 2 ». D'autre part, certains ministères ont effectué des ajustements supérieurs au « 1 sur 2 », comme la Défense, les Affaires étrangères, l'Agriculture, le Budget et l'Écologie. Ces baisses sont en partie répertoriées comme résultant des gains de productivité liés aux réformes de la RGPP telles que la simplification ou la dématérialisation de procédures, la réorganisation de services, et la mutualisation de fonctions supports. D'autres sont moins directement liées aux réformes et sont donc plus strictement des ajustements faits à la taille de la main-d'œuvre dans certains services en fonction des objectifs du service et des capacités d'amélioration de leur productivité.

Tableau 5.2. **Variation cumulée des plafonds d'emplois entre 2006 et 2011 : contribution des différents acteurs**

Ministères	Taux de non remplacement 2008-2012 (« 1 sur 2 » = 50 %)	Créations nettes (nettes des transferts aux opérateurs, des transferts suite à la décentralisation) en % du total par ministère
Affaires étrangères	-86 %	-6.8 %
Alimentation, agriculture, pêche	-63 %	-7.4 %
Budget	-61 %	-9.3 %
Culture et communication	-34 %	-4.1 %
Défense	-89 %	-11 %
Écologie, énergie, développement durable	-63 %	-6.5 %
Économie, industrie et emploi	-45 %	-7.5 %
Éducation nationale	-40 %	-6.3 %
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	-45 %	-5.2 %
Enseignement supérieur et recherche	-2 %	-0.1 %
Justice et libertés	47 %	5.8 %
Services du Premier ministre	100 %	
Travail, solidarité et ville, santé et sports	-64 %	-8.2 %

Source : Ministère du Budget, des Comptes publics, et de la Réforme de l'État, Document de synthèse du 6^{ème} Conseil de modernisation des politiques publiques, www.modernisation.gouv.fr, consulté en janvier 2012. Les notes du document notent qu'en ce qui concerne le secteur de la culture et de la communication, le taux de non remplacement est lié notamment à la stabilisation des effectifs des établissements d'enseignement supérieur. En ce qui concerne les services du Premier ministre, il est noté que les transferts d'emplois d'autres ministères vers les services du Premier ministre expliquent la hausse constatée sur la période. Enfin, ces chiffres ne tiennent pas compte des efforts faits dans les opérateurs d'État.

Mais la variation cumulée des plafonds d'emplois entre 2006 et 2011 donne une image des efforts consentis par les ministères. La variation en termes de plafonds d'emplois reste en effet limitée. Aucun ministère ne se situe au dessus de -11 %, et seul un ministère se situe au dessus de 0 %, soit le ministère de la Justice avec +5.8 %.

Quant à la différenciation fonctionnelle, entre les différentes fonctions des agents (on a souvent tendance à favoriser les baisses de personnel pour les fonctions de « *back office* » plutôt que de « *front office* ») les données n'existent pas pour l'instant. Le chapitre 3 se penche sur cette question pour les fonctions supports.

La règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux a été probablement un atout positif pour la mise en œuvre de la RGPP. Presque tous les ministères étant soumis à un principe politique similaire, le sentiment de partage des efforts de la réforme a permis de renforcer l'adhésion. Il n'était d'autre part pas évident qu'au vu de la flexibilité insuffisante des ressources humaines, il existait une autre solution pour diminuer la taille de l'emploi public. Les départs à la retraite, par leur importance historique, constituaient une opportunité unique.

Aujourd'hui, si le principe de l'utilisation des départs à la retraite pour la restructuration de la main-d'œuvre paraît nécessaire, la façon d'appliquer ce principe pose question. On peut supposer qu'en dehors des grandes réformes organisationnelles de la RGPP, les ministères ont réduit les effectifs là où des réorganisations simples suffisaient pour faire face à une baisse de la main-d'œuvre. Au fur et à mesure de l'application future des réductions de postes, des décisions vont devoir être prises en termes de réorganisations majeures, et d'ajustements dans les missions de l'État ou dans la manière de fournir les services publics.

À l'avenir, l'application du « 1 sur 2 » devrait donc se faire en suivant trois grands principes :

1. Une pression peut continuer à être mise de façon continue sur les secteurs à relativement forts gains de productivité, notamment en appliquant, par exemple, des coupes automatiques de productivité (voir chapitre 2). Elles excluent en général par exemple le « *front office* » des secteurs comme l'éducation nationale, la police, la justice, pour lesquels la quantité ou de la qualité des services sont relativement plus dépendants du nombre d'agents à l'interface avec la population. Par contre, les fonctions supports sont en général des candidats à la baisse continue pour dégager des gains de productivité. D'ailleurs, sur les annuités 2012-2013, près de 30 % des suppressions d'effectifs programmés (hors éducation nationale) concernent les fonctions support, alors que la part de celles-ci dans les effectifs des ministères est environ deux fois moindre.
2. Pour le « *front office* » des services publics, des diminutions sont toujours possibles quand des gains de productivité sont possibles (par exemple avec l'administration électronique), ou quand existe un surplus d'agents. Celui-ci doit néanmoins être évalué avant les diminutions de personnel, et les diminutions étudiées afin de ne pas engendrer de diminution de la qualité des services. Les comparaisons internationales sectorielles sont tout à fait utiles dans ce cadre.
3. L'application du « 1 sur 2 » peut être mis en œuvre en cas d'ajustements, de réduction ou d'adaptation dans les missions de l'État, y compris dans le *front office*, mais qui doivent se faire de façon stratégique avec une vision interministérielle reprenant les différents objectifs des politiques publiques, et non par une réduction de la qualité des services.

S'assurer de la soutenabilité de la baisse des coûts par la baisse des effectifs

Une baisse des effectifs doit engendrer un réel gain de productivité sur le long terme

La première condition de la soutenabilité de la baisse des coûts par la baisse des effectifs est qu'elle soit réelle, et qu'elle reflète une hausse de la productivité, ou un ajustement aux moyens de mener les missions. L'expérience des pays de l'OCDE montre qu'il est très important que les efforts de diminution de la taille de l'emploi public soient clairement établis, et que soient différenciées les diminutions résultant de gains d'efficacité de celles résultant de réallocations au sein de l'emploi public, notamment dans des transferts de personnel ou simplement de responsabilités aux collectivités territoriales. En France aujourd'hui, les réductions de personnel au niveau de l'État résultant de transferts sont relativement claires et les chiffres de ventilation entre les différents ministères aussi.

L'enjeu de la transparence des coûts accompagnant la diminution des effectifs sera encore plus important si l'État entreprend à l'avenir une révision de ses missions, même limitée à des résultats très capillaires, comme préconisé dans le chapitre 2. Il sera alors très important de noter que ces diminutions résultent d'un changement dans les missions et qu'un suivi des coûts impliqués dans ce changement soit mené.

S'assurer de la baisse des coûts de production

Afin de s'assurer de la hausse de la productivité, les coûts d'externalisation des services au secteur privé doivent être suivis de près. La diminution de l'emploi public ne doit pas être suivie d'une augmentation des coûts d'externalisation, rendant caduques les efforts d'économies budgétaires.

Les budgets de fonctionnement (hors coûts de rémunération) font l'objet d'un resserrement important de 10 % jusqu'en 2013 neutralisant la tendance naturelle à leur augmentation suite à la baisse de l'emploi public (notamment par une hausse des achats publics ou des externalisations). C'est aussi le cas dans un certain nombre de pays de l'OCDE, comme le Canada, les Pays-Bas et le Royaume-Uni qui ont demandé un gel ou une diminution des dépenses de fonctionnement général.

La diminution du nombre d'emplois publics est une mesure politiquement souvent appréciée mais un suivi des coûts de production des services publics (coûts emploi public + coûts des biens et services financés par les administrations mais fournis par le secteur privé) doit être instauré au niveau de l'État. Ces coûts de production des services publics sont aisément identifiables dans les *Comptes nationaux*, et permettent de le mettre en lien avec le déficit public, mais une analyse beaucoup plus fine que celle des *Comptes nationaux* doit être menée.

Une baisse des effectifs doit être soutenable sur le long terme

L'expérience des pays de l'OCDE montre que dès la croissance économique relancée, la tendance est au rattrapage des emplois perdus, avec des coûts d'embauche et de formation importants. Il est donc crucial de faire en sorte que les réformes soient soutenables, c'est-à-dire qu'elles ne soient pas suivies d'augmentations de personnel dès le retour de la croissance économique.

Pour cela, il faut tout d'abord que les administrations ne se sentent pas « étouffées » par le manque de personnel. En France aujourd'hui, de nombreuses restructurations sont en cours (voir chapitre 3), qui, si elles n'ont pas encore produit tout leur potentiel de gains de productivité et donc de diminution des effectifs, devraient redonner aux ministères un peu de marges de réallocation des effectifs quand ils auront besoin de retrouver du personnel pour certaines priorités.

Ensuite, pour appuyer les futures baisses d'effectifs, il est nécessaire qu'une réflexion stratégique sur l'allocation de la main-d'œuvre, les priorités et les missions de l'État, ainsi que les compétences requises, soit menée aux niveaux micro des ministères. La France dispose de tous les outils pour mener cette réflexion, une budgétisation moderne avec des indicateurs développés (la LOLF), et une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qui est très sophistiquée. Il est vraisemblable que ces outils soient encore « nouveaux », pas toujours bien coordonnés, et commencent tout juste à être utilisés avec un objectif de baisse des coûts. La réflexion sur les missions de l'État, sur le long terme, hormis quelques secteurs comme celui de la défense, a été limitée.

De même, celle sur les besoins de compétences à venir ne semble pas avoir été clairement liée à la politique des diminutions d'effectifs. On note une diminution relative importante du nombre d'agents de catégorie C, soit les agents les moins qualifiés, pour lesquels le taux de remplacement des départs à la retraite est deux fois inférieur à celui des catégories A, et trois fois inférieur à celui des catégories B¹⁰. Cette tendance est très alignée avec celle plus générale des pays de l'OCDE, l'État s'étant recentré dans beaucoup de pays sur des fonctions d'élaboration des politiques publiques et de contrôle qui requièrent un personnel très qualifié, alors que les tâches d'exécution ont souvent été déléguées au secteur privé ou aux collectivités territoriales. Néanmoins, cette tendance semble se faire de façon assez « *ad hoc* » sans planification préalable, et sans suivi de long terme.

Il importe donc aujourd'hui de mettre l'accent sur la continuité des efforts en termes de ressources humaines, en prévision d'un retour de croissance économique futur qui pourrait engendrer des hausses d'emplois. Les baisses d'effectifs demandent à être plus clairement liées à une réflexion sur les missions et les compétences requises pour les mener.

Pour conclure sur la gestion de la baisse des effectifs, lors d'une étude sur les restructurations de la main-d'œuvre dans les pays de l'OCDE, l'OCDE a mis en exergue 13 leçons (encadré 5.2), et conseils aux administrations.

Par rapport aux recommandations de l'OCDE sur les restructurations de l'emploi public, la RGPP a bien pris en compte les évolutions démographiques de la fonction publique pour faire des réductions, au moins en partie grâce à des gains de productivité attendus de changements organisationnels (notamment la mutualisation des fonctions support). Les réductions de personnel ont été annoncées, et les coûts minimisés par l'utilisation du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Enfin, la transparence des chiffres de la baisse des effectifs est à noter. Des réformes structurelles d'amélioration de la mobilité accompagnent ces baisses d'effectifs.

Encadré 5.2. Les leçons tirées de l'expérience des restructurations de main-d'œuvre dans les pays de l'OCDE

1. Les conséquences pour la main-d'œuvre de toute réforme ou innovation du service public doivent être prises en compte et planifiées dès le début, à la fois en termes de réductions ou de redéploiement anticipés de personnel et en termes de gestion des changements. L'objectif vise à minimiser les perturbations, protéger les capacités et la continuité du service et éviter autant que possible les baisses de confiance et de moral.
2. Les mesures de réduction et de réaffectation du personnel ne doivent pas être menées de manière isolée. Elles doivent s'intégrer à des réformes plus larges. Il semble y avoir une marge possible d'amélioration dans l'usage qui est fait des instruments de gestion de main-d'œuvre, en particulier pour mieux intégrer les instruments de GRH tels que la planification des effectifs, les stratégies de compétence et la reconfiguration du travail avec des instruments de budgétisation comme les coupes de productivité, la gestion de la performance et les revues des programmes/des dépenses.
3. Utiliser une combinaison d'instruments peut aider à réduire les inconvénients associés à l'un d'entre eux. Par exemple, les revues des dépenses peuvent aider à cibler des coupes ; les instruments qui stimulent des améliorations continues de productivité peuvent réduire la nécessité de procéder à des coupes *ad hoc* ; les investissements dans le renouvellement des compétences et le soutien au redéploiement du personnel peuvent aider à préserver la capacité du service public et à maintenir la confiance et le moral des agents.
4. Si les pays poursuivent pour l'instant leurs réformes d'optimisation de la productivité et de la capacité du service public alors même qu'ils procèdent à des réductions, cet équilibre sera difficile à maintenir à l'avenir. Il existe un risque que le personnel soit de plus en plus considéré comme un coût plutôt que comme une ressource. Le défi est de mettre en œuvre des améliorations de la productivité de la main-d'œuvre qui reconnaissent la nécessité de maintenir un équilibre entre les coûts d'une part, et la qualité et la continuité du service de l'autre. La continuité du service est une valeur clé qui engage la confiance des citoyens vis-à-vis du gouvernement et de l'administration.
5. Les pays ont besoin de mieux se préparer à l'impact du vieillissement de leurs populations et d'autres évolutions démographiques sur le service public et d'anticiper les futurs besoins en compétences. Il existe des exemples relatifs à la manière dont une telle planification peut s'intégrer à un ensemble cohérent de réformes centrées sur la productivité visant à reconfigurer le service public.
6. La planification de la main-d'œuvre reste un instrument sous-utilisé dans de nombreux pays bien que certains d'entre eux aient développé des systèmes élaborés permettant de lier la gestion de la main-d'œuvre et la planification stratégique, et la budgétisation et l'évaluation des politiques publiques.
7. D'autres instruments restent également sous-utilisés, notamment l'évaluation des besoins futurs en termes de capacité et de capital humain, ou encore le développement de stratégies et d'instruments permettant de répondre à ces besoins futurs (par exemple, des stratégies de compétences, des stratégies de recrutement, la gestion des compétences, les politiques de GRH qui vont soutenir l'innovation, la formation des leaders).

Encadré 5.2. Les leçons de l'expérience des restructurations de main-d'œuvre dans les pays de l'OCDE (suite)

8. Il semble y avoir une marge considérable dans certains pays pour assouplir les dispositions du service public sur la GRH et l'emploi afin de faciliter l'adaptation de la main-d'œuvre. La crise économique peut fournir une opportunité de réforme. Les gouvernements doivent toutefois s'assurer qu'en recherchant la flexibilité ils ne sapent pas les règles de GRH qui préviennent le favoritisme et la corruption.
9. Il est nécessaire de mieux évaluer la manière dont les réformes structurelles telles que l'externalisation, la création d'agences exécutives, le transfert de personnel dans les collectivités territoriales, ou encore la privatisation et la corporatisation, ont affecté la taille de la main-d'œuvre et les coûts de production des biens et services financés par l'État sur le long terme. De même, il faudrait mieux apprécier la façon de procéder aux ajustements de main-d'œuvre lors de ces réformes. Compte tenu du fait que les États de certains pays procèdent actuellement à de nouvelles séries de privatisation et de corporatisation, de meilleures connaissances dans ce domaine sont nécessaires.
10. Il serait utile de mieux étudier comment les coupes automatiques de productivité peuvent être intégrées à la planification et la gestion de la main-d'œuvre pour accroître l'efficacité des agents (pas seulement par les niveaux d'effectifs mais aussi grâce à la reconfiguration du travail et à d'autres changements dans la manière dont les services sont fournis).
11. La réduction massive d'effectifs est l'option la plus problématique pour la réadaptation de la main-d'œuvre. Les évaluations ont souligné ses effets potentiellement négatifs sur la capacité de la main-d'œuvre, ainsi que sur la confiance et le moral. En outre la durabilité des réductions d'effectifs de cette nature a été remise en question. Il existe aussi un risque de perte de confiance des citoyens si les réductions d'effectifs compromettent la continuité des services. Si les gouvernements estiment qu'ils n'ont pas d'autre choix que de s'embarquer dans de tels programmes, ils doivent être conscients de ces risques et prendre les mesures nécessaires pour minimiser les effets adverses. L'expérience suggère qu'une grande attention portée aux aspects humains (pour le personnel restant comme pour les agents qui partent) et qu'une utilisation de la planification stratégique de la main-d'œuvre pour évaluer les besoins en main-d'œuvre avant de procéder aux coupes sont deux éléments essentiels à cet égard. Une approche différenciée des réductions d'effectifs apparaît préférable aux coupes sans distinction entre les agents.
12. Les gels d'embauche constituent probablement l'approche la plus préjudiciable de la réduction des effectifs car ces gels sont aveugles et limitent la capacité des organisations à se restructurer et à se requalifier. De plus, comme ils ont tendance à se prolonger, leur impact négatif sur le moral des agents et de leurs responsables et sur la capacité à fournir les services a toutes les chances d'être important.
13. Les dispositifs de redéploiement établis dans le contexte de réductions de personnel peuvent aider à conserver les compétences ainsi qu'à aider à gérer la relation employeurs-employés de la réduction des effectifs. Il reste beaucoup à faire pour lever les obstacles au redéploiement et à la mobilité pour soutenir les restructurations de services et optimiser l'utilisation des compétences dans les services publics.

Source : OCDE (2010), « Getting it right : restructuring the government workforce », document de l'OCDE pour le groupe de travail sur l'emploi et la gestion publics, 9-10 décembre 2010, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, Paris.

Néanmoins, par rapport à ces bonnes pratiques, il faut souligner une différenciation sectorielle limitée (voir ci-dessus), et l'absence d'intégration de la politique de baisse des

effectifs dans une réflexion plus large et systématique sur les compétences requises à long terme dans la fonction publique par rapport à l'évolution des missions de l'État. Le secteur de la défense nationale a conduit des réflexions avancées sur les missions, les compétences, et les différentes qualifications, notamment à l'occasion du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, exercice fondamental mené en parallèle de la RGPP et qui visait à définir ce que serait le secteur de la défense en 2020.

Alors que l'administration française possède un outil de centralisation des données en termes d'effectifs et de compétences tout à fait exceptionnel, la vision stratégique de long terme sur les futurs besoins en compétence semble encore trop limitée comme dans certains autres pays de l'OCDE. Par conséquent, il manque une stratégie claire fondée sur une évaluation systématique de l'allocation sectorielle des ressources humaines que d'autres pays ont établie ou établissent actuellement. Le Danemark, par exemple, a posé comme principe systématique une politique de réduction de la main-d'œuvre dans les services de « *back office* » afin d'être en mesure d'augmenter les effectifs dans les secteurs d'accompagnement du vieillissement de la population. Certains choix d'allocation sectorielle qui détermineront le placement stratégique, ou non, de la fonction publique de demain, n'ont pas été faits, ou s'ils l'ont été, cela s'est fait de façon *ad hoc*, engendrant, là aussi peut-être à terme des coûts en main-d'œuvre inutiles. Cette priorisation stratégique nécessaire devra se faire à l'avenir de façon centralisée pour décider des franches évolutions stratégiques de l'ensemble de l'État.

Les hausses importantes d'effectifs dans les collectivités territoriales

Comme noté ci-dessus, la croissance des effectifs de l'emploi public s'est surtout effectuée dans les collectivités territoriales et la fonction publique hospitalière depuis 20 ans. Les données sur la fonction publique hospitalière sont complexes à évaluer en raison de l'augmentation des demandes sur le système de santé dans l'ensemble des pays de l'OCDE au cours des décennies précédentes. Les données sur la masse salariale peuvent être complétées par les données sur le nombre de médecins et d'infirmières pour 1 000 habitants (certes pas uniquement de la fonction publique hospitalière, les données comprenant l'ensemble des médecins), qui montrent pour la France des chiffres inférieurs à la moyenne des pays européens pour les médecins et dans la moyenne pour les infirmières (OCDE, 2011d). En comparaison avec d'autres pays de l'OCDE, les augmentations des effectifs de la fonction publique hospitalière sont probablement cohérentes par rapport à l'augmentation des demandes sur le système de santé.

Au sujet de la croissance des effectifs dans la fonction publique territoriale, la Cour des comptes (2009 : 15) note en revanche que l'augmentation la plus importante en nombre s'est faite dans les communes et les structures intercommunales, avec respectivement une augmentation de 49.9 % dans les communes depuis 1980 jusqu'en 2007 (341 000 emplois), de 154 % dans les structures intercommunales (263 000 emplois), 48 % dans les départements (790 000 emplois), et de 1964 % dans les régions (mais cela représente seulement 44 000 emplois, et les régions ont fait l'objet de transferts de compétences importants). De 1996 à 2008, l'augmentation du nombre d'agents publics dans les communes et structures intercommunales a été de 470 000 agents¹¹, montrant une accélération de la croissance des effectifs. Ceci alors même que les communes n'ont pas fait l'objet dans le même temps de transferts de compétences importants.

En France, les évolutions de la fonction publique de l'État engendrent des évolutions similaires dans les collectivités territoriales, à commencer par le statut et les

rémunérations. Même si la RGPP ne concerne que la gestion de l'État, on peut néanmoins espérer qu'elle aura des effets par ricochet sur la gestion des collectivités territoriales. En tout état de cause, les chiffres de l'emploi public montrent la nécessité d'une réforme du « millefeuille » organisationnel local, d'une démarche proactive pour assurer le transfert du personnel des communes aux structures intercommunales, et d'un suivi plus étroit des augmentations de personnel, la règle sur les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales¹² n'étant pas suffisante pour assurer l'efficacité des choix de dépenses.

La question de l'application de la RGPP comme modèle organisateur de RGPP locales est discutée à la fin du chapitre 2. Les normes de déficit et de dettes publiques prenant en compte l'ensemble des administrations publiques, et au vu de la croissance des effectifs dans les collectivités territoriales, il est impératif de demander un effort majeur à ces dernières, surtout à un moment de départs à la retraite important, qui rendent plus faciles ces changements¹³, et de repenser le « millefeuille » de la décentralisation et de la déconcentration (voir chapitre 2).

L'évolution du niveau des rémunérations

L'engagement de redistribution aux agents de la moitié des gains du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux a été tenu, rendant plus difficile la diminution de la masse salariale

L'un des engagements de la RGPP était que la moitié des gains financiers obtenus avec le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux serait redistribuée aux agents publics. Toutes les études s'accordent pour dire que cet engagement a été tenu, au minimum, voire dépassé. Le retour catégoriel aux agents est estimé par l'administration comparable à celui des dix années précédant la mise en œuvre de la RGPP, autour de 0.5 milliard d'euros par an et donc représentant environ 50 % des gains de la politique du « 1 sur 2 ». La Cour des comptes estime plutôt, toutes mesures confondues, la rétrocession aux agents aux environs de 80 %¹⁴. La différence entre les deux estimations se situe au niveau des mesures diverses prises en compte ou non dans la définition des « mesures catégorielles de retour aux agents » (Cour des comptes, 2010 : 24). Pour notre propos, quel que soit le débat sur les définitions de ce qui est lié à la RGPP ou non, il est à noter que le retour aux agents du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux s'est ajouté à d'autres mesures importantes d'augmentations des rémunérations ; au total les augmentations de rémunération pendant la période de mise en œuvre de la RGPP sont supérieures aux 50 % de retour aux agents sur le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux. La question est de savoir comment ce retour aux agents s'inscrit par rapport au niveau des rémunérations, aux enjeux budgétaires actuels, mais aussi de comprendre si les mécanismes d'ajustements des rémunérations permettent aujourd'hui une politique des rémunérations juste et efficace pour promouvoir une fonction publique compétente et performante.

Le poids et l'évolution des rémunérations de la fonction publique dans les dépenses de l'État sont relativement simples à évaluer à partir des *Comptes nationaux*. L'estimation de l'évolution du pouvoir d'achat des agents publics est en revanche très complexe à mesurer, et doit prendre en compte un certain nombre de facteurs qui la rendent incertaine. La comparaison avec le pouvoir d'achat dans le secteur privé doit être encore plus sujette à caution, notamment en raison de qualifications et compétences différentes. Enfin, il n'est aujourd'hui pas possible de mesurer de façon globale les rémunérations dans la fonction publique par rapport au secteur privé, et ce encore moins en y ajoutant la

comparaison entre pays. L'OCDE publie aujourd'hui des comparaisons pour certains postes entre pays, mais la France ne participe pas actuellement à ces études.

En France, l'évolution du pouvoir d'achat dans la fonction publique est sujette à débats, et aucune de ses mesures ne peut être considérée comme parfaite. C'est un ensemble de facteurs en sus du salaire moyen par tête qui doivent être pris en compte, y compris l'effet de structure (répartition des agents par corps, grade et échelons), résultant des effets de carrière des agents (promotions, avancements individuels et mesures statutaires et catégorielle), toujours positif, et l'effet des départs et recrutements, généralement négatif.

Pour se faire une idée de l'évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat, plusieurs indicateurs disponibles doivent donc être retenus, à savoir la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP), qui prend en compte les effets de structure, le salaire moyen par tête (SMPT) qui prend en compte l'effet départs et embauches, et enfin, les évolutions des rémunérations dans le budget de l'État.

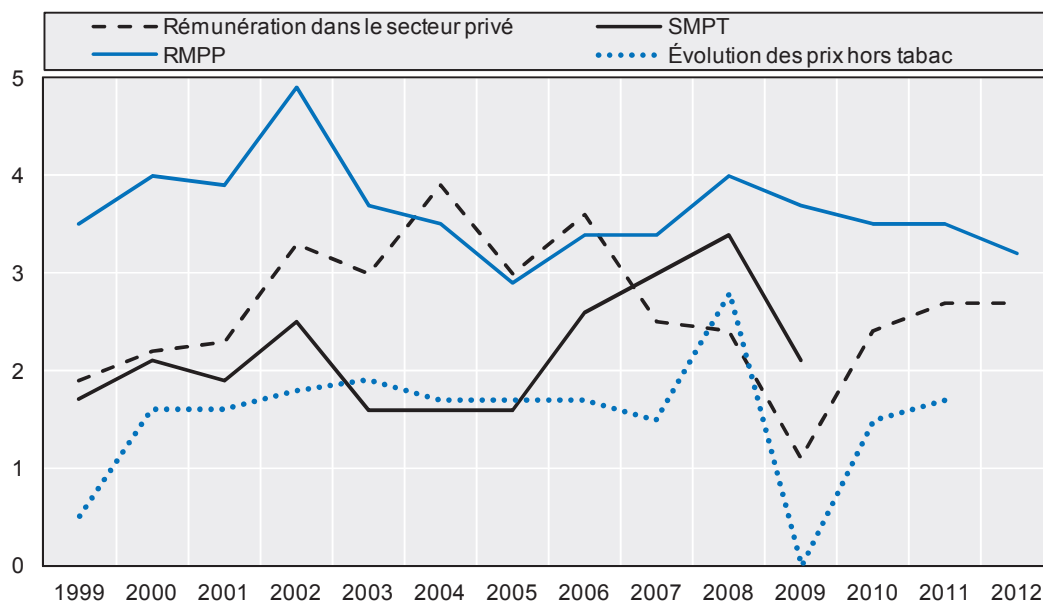
Depuis 1998 jusqu'en 2008, l'évolution du traitement moyen par tête a toujours été supérieur à l'inflation, sauf en 2003-2004 et 2005, où il était légèrement en dessous. Quant à la RMPP, elle a évolué entre 3 % et 5 % par an, sachant qu'environ 2 % sont liés à l'effet de carrière (moins généralement l'effet des départs et des embauches). La graphique 5.5 montre que depuis 2006, les rémunérations dans le secteur public ont été plutôt favorisées par rapport au secteur privé, alors que la situation était plutôt l'inverse au début des années 2000 (voir graphique 5.5.).

Beaucoup de mesures ont été prises en faveur des rémunérations et du pouvoir d'achat des agents publics de l'État depuis 2007, certaines font partie de la RGPP et d'autres non, y compris principalement :

- La valeur du point d'indice, sur lequel sont indexés 90 % des 85 milliards d'euros de la masse salariale (Cour des comptes, 2010 : 24), a été augmentée chaque année jusqu'en 2010 (0.5 % en mars 2008, 0.3 % en octobre 2008, 0.5 % en juillet 2009, 0.3% en octobre 2009, et 0.5 % en juillet 2010 (ce qui correspond à environ 500 millions d'euros par an) et gelée en 2011 et 2012.
- Les accords salariaux du 21 février 2008, ont créé un mécanisme de Garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA), qui est une prime qui compense l'écart d'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) vis-à-vis de l'inflation sur une période de quatre ans lorsque le TIB a eu une augmentation inférieure à l'inflation. En 2009 et 2010, 107 520 et 55 488 agents respectivement ont bénéficié de la GIPA pour un montant moyen par agent de 846 euros et 797 euros, soit 110 millions d'euros en 2009, et 41 millions d'euros en 2010.
- Des revalorisations des plus bas salaires ont été effectuées, assurant le maintien d'une différence de plus de 7 % avec le SMIC depuis 2007 (hors primes), et augmentant aussi certains premiers échelons pour maintenir une progression de salaire. En 2011, s'agissant des trois fonctions publiques ces mesures ont bénéficié à 755 500 agents, pour un coût de 173 millions d'euros (dont 19 millions d'euros pour la fonction publique de l'État).

- Des mesures catégorielles diverses, qui font partie ou non du « retour catégoriel aux agents suite à la politique du '1 sur 2' », ont été effectuées pour un montant total cumulé de 1.4 milliards d'euros de 2007 à 2010, et 1.5 milliards d'euros prévus entre 2011 et 2013. Des exemples de ces mesures incluent la revalorisation salariale des jeunes enseignants, la refonte de la grille indiciaire de la catégorie B, la refonte de la grille indiciaire des militaires, la revalorisation indemnitaire des policiers, l'accompagnement de la fusion entre les services des impôts et du Trésor public, etc.
- Des mesures devant accompagner les restructurations de la RGPP, pour favoriser la mobilité géographique et fonctionnelle des agents (prime de restructuration de service, allocation d'aide à la mobilité du conjoint, indemnité de départ volontaire, indemnité temporaire de mobilité.)

Graphique 5.5. Évolutions (en pourcentage d'augmentation) de la rémunération dans le secteur privé, du SMPT dans la fonction publique de l'État et de la RMPP dans la fonction publique de l'État, et des prix (hors tabac), en France (1999-2011)



Notes : SMPT : salaire moyen par tête ; RMPP : rémunération moyenne des personnes en place. La rémunération moyenne dans le secteur privé intègre les cotisations sociales. Cette intégration ne devrait pas changer significativement l'évolution en pourcentage de la rémunération. Il semblerait qu'au contraire, la non intégration du Compte d'affectation spécial (CAS) pour les retraites de l'État sous estime légèrement les augmentations dans le secteur public par rapport au secteur privé.

Sources : Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'état (2010), « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique : faits et chiffres 2009-2010 », Vol. 1, La documentation Française, Paris, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/114000001/0000.pdf> ; ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique (2011), « Rémunération et pouvoir d'achat dans la fonction publique : éléments statistiques de référence », pour le rendez-vous salarial du 19 avril 2011, DGAFF ; OCDE (2011), « Perspectives économiques de l'OCDE No. 89 », *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données), OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00539-fr>.

Tableau 5.3. **Bilan chiffré des mesures d'accompagnement des restructurations en 2009 et 2010**

	Nombre de bénéficiaires		Montant total versé (EUR)		Montant moyen versé (EUR)	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Prime de restructuration	30 124	19 042	17 613 890	39 755 754	585	2 088
Indemnité de départ volontaire	434	1 041	15 099 514	33 367 127	34 792	32 053
Indemnité temporaire de mobilité	198	477	435 651	1 324 530	2 200	2 777
Allocation d'aide à la mobilité du conjoint	23	217	142 800	1 320 414	6 209	6 085

Source : Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique (2011), « Rémunération et pouvoir d'achat dans la fonction publique : éléments statistiques de référence », pour le rendez-vous salarial du 19 avril 2011, DGAFP.

Cette évolution des rémunérations se retrouve dans le budget de l'État. Ainsi, à périmètre constant, et hors financement du CAS pension, la masse salariale a augmenté de 1.2 % en 2007, 0.7 % en 2008, 1 % en 2009 et 0.6 % en Loi de finances initiale pour 2010. À périmètre courant (c'est-à-dire en tenant compte des transferts de personnel en dehors de l'État), elle a baissé de 0.7 % par an en moyenne (Cour des comptes, 2010 : 24). Même si les facteurs d'augmentation de la masse salariale comprennent d'autres facteurs que les augmentations de rémunérations (comme le vieillissement des agents publics qui impacte la masse salariale à la hausse – mais devrait être compensé par un autre effet dit GVT [glissement vieillissement technicité] négatif, qui mesure la différence entre le coût des entrants et ceux des sortants et devrait compenser – la hausse des contributions sociales, et l'augmentation des heures supplémentaires¹⁵), il est clair que les augmentations de rémunérations depuis 2007 ont impacté significativement la hausse certes limitée mais réelle de la masse salariale. Lorsqu'on prend en compte les contributions au CAS pension, dont le rythme de croissance est de 4 % par an environ, soit 1.5 milliards d'euros, en raison des flux de départs à la retraite, la masse salariale augmente de façon significative.

La note de présentation du budget triennal prévoit une baisse de la masse salariale à périmètre constant de 0.2 % par an de 2010 à 2013 (hausse de 0.8 % en 2011, suivie d'une baisse en 2012 de 0.3 % et de 0.7 % en 2013). Cette baisse sera obtenue par une combinaison de gel de point d'indice, la limitation de l'augmentation des mesures catégorielles à 50 millions d'euros au-dessus des 50 % de rétrocession des gains du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux en 2012, et à une augmentation de l'impact du schéma d'emplois (les suppressions de postes). Ces mesures ont permis de diminuer la masse salariale de l'État (hors pensions) pour la première fois en Loi de finances initiale pour 2012.

Comme le note la Cour des comptes, cette stabilisation ne sera cependant pas une tâche aisée. Tout d'abord, techniquement, les prévisions comportent des incertitudes (Cour des comptes, 2010 : 24) qui engendrent surestimations ou sous estimations. Leur ampleur est certes limitée mais la petite diminution prévue pourrait se transformer assez facilement en une petite augmentation. La prudence imposerait de prendre en compte les incertitudes (sur les effectifs, les flux entrées sorties, l'impact des GVT, et des différentes mesures), et l'historique des écarts entre les lois de finances initiales et leurs réalisations, pour mieux prévoir les différentes possibilités d'évolutions de la masse salariale. Ensuite, la baisse de la totalité des augmentations à travers les mesures indemnitaires et catégorielles sera nécessaire.

La Cour des comptes note qu'il serait intéressant d'envisager une augmentation des suppressions de postes, ou de limiter le taux de retour sur les économies effectuées à 25 %. Dans le cadre de ce qui est prévu, la Cour considère comme nécessaire le gel du point d'indice et la maîtrise des retours catégoriels à 50 % jusqu' en 2013. À plus long terme, le gel du point d'indice lui paraissant très difficile à tenir, la Cour propose de limiter le retour catégoriel à 25 % et de limiter le GVT positif (réforme des grilles salariales).

La redistribution d'une partie des gains du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux peut se faire différemment à l'avenir

Il semble que, à travers la RGPP, le retour catégoriel ait été utilisé de façon à effectuer des augmentations plus ciblées que celles réalisées auparavant (voir section ci-dessous), en effectuant quelques rattrapages pour certains groupes, ou en permettant de lier les augmentations aux difficultés de mise en œuvre des réformes. Ces augmentations ont néanmoins participé à la difficulté de faire baisser la masse salariale en dépit de la diminution du nombre d'agents.

L'utilisation de mesures salariales et indemnitaires pour récompenser les efforts de réformes ou indemniser les agents de certaines conséquences des réformes peut être intéressante si elle est menée de façon ciblée et limitée dans le temps. Souvent, les réformes de réorganisation ou de réductions dans les effectifs, lors des périodes économiques fastes, sont accompagnées d'augmentations des rémunérations des agents. Mais aujourd'hui, dans la situation budgétaire actuelle, il est important que le principe du retour aux agents de 50 % des gains du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite soit appliqué de façon à engendrer une baisse de la masse salariale proportionnelle (hors facteurs non maîtrisables directement). Ce principe doit être consolidé avec l'ensemble des mesures catégorielles et indemnitaires, d'autant que des augmentations importantes ont eu lieu depuis 2007. Comme le tableau 5.4 le montre, de nombreux pays, notamment ceux ayant des dettes publiques importantes, ont imposé un effort financier minimum aux agents des administrations publiques.

De surcroît, dans aucun des pays de l'OCDE, il n'est un principe acquis que les restructurations et les réformes de gestion doivent être accompagnées de retours aux agents de façon systématique avec des avantages pour la plupart récurrents. Si l'enjeu en France est de mettre en place une réforme continue, il est difficile d'envisager un acquis de la sorte sans engendrer des coûts majeurs et sans encombrer la capacité des directeurs d'administration à mener les réformes futures de façon plus autonome qu'aujourd'hui.

Tableau 5.4. Réductions de salaire ou d'autres avantages des agents publics envisagées ou mises en place dans les administrations centrales des pays de l'OCDE depuis la crise économique (2010)

Espagne	Diminutions de salaires.
États-Unis	Gel des salaires dans l'administration fédérale pendant deux ans (pour le personnel non militaire) apportant approximativement USD 2 milliards pour une année fiscale et USD 28 milliards sur les cinq ans à venir.
Grèce	Suppression des allocations de 20 % et du 13 ^{ème} et 14 ^{ème} mois de bonus pour les revenus mensuels supérieurs à 3 000 euros (environ 14 %).
Islande	Réductions de salaires pour les salaires élevés, réduction de la rémunération des heures supplémentaires, réduction des dépenses de voyage et de véhicules.
Italie	Clôture des accords de salaire ouverts, suspension des salaires complémentaires pour les fonctionnaires, réduction du financement des fonds de négociations, suspension des négociations salariales jusqu'en 2013, réduction des salaires des hauts fonctionnaires (5 % pour ceux entre 90 000 euros et 150 000 euros et 10 % pour ceux au-dessus).
Pays-Bas	Gel des salaires et diminution des allocations de départ en cas de licenciement
Portugal	Gel des salaires et des promotions, des primes de performance et des changements de salaire liés à la mobilité, réduction de salaires (entre 3.5 % et 10 % en fonction des niveaux de salaires au-dessus de 1 000 euros par mois), augmentation des contributions retraite, réduction de la paye des heures supplémentaires, et de certains avantages liés à l'accumulation de fonctions.
République slovaque	Réductions des salaires de 10 %.
République tchèque	Réductions de 10 % des salaires (sauf enseignants).
Royaume-Uni	Gel des salaires pendant deux ans.

Source : OCDE (2010), « Enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines », OCDE, Paris ; OCDE (2010), « Enquête de l'OCDE sur la consolidation fiscale », OCDE, Paris.

L'enjeu de l'utilisation des gains du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite se situe donc à plusieurs niveaux et demande peut être de reconsidérer :

- le montant de 50 %, afin de s'assurer que les mesures dites de « retour catégoriel » ne s'ajoutent pas de façon importante à d'autres mesures d'augmentations qui rendent l'ensemble des augmentations trop lourdes pour le budget public et ne permettent pas de baisser la masse salariale à hauteur de 50 % des gains provenant de la baisse du nombre d'agents (hors autres facteurs indépendants des politiques mises en œuvre de la hausse de la masse salariale décrites ci-dessus) ;
- la récurrence du retour aux agents, afin que les mesures indemnitaires visant essentiellement à promouvoir la volonté de réforme chez les agents soient non renouvelables (un bonus au changement ne peut être attribué qu'une fois et ne doit pas être ajouté à l'ensemble des primes renouvelables des agents) ;
- les autres changements salariaux ou indemnitaires visant aux rattrapages pour certains groupes, afin de s'assurer qu'ils soient effectués de la façon la plus stratégique possible. Cela pose la question de l'évolution plus générale du mode de gestion de la politique salariale, qui s'insère dans la réflexion sur le besoin de continuer à transformer la gestion des ressources humaines pour plus d'agilité dans le secteur public (voir section ci-dessous).

Enfin, les débats et divergences sur le bilan des augmentations montrent que l'information sur diverses mesures peut bénéficier d'une meilleure présentation dans la communication permettant la construction d'un consensus sur les chiffres du retour aux

agents. Ce consensus est nécessaire pour l'acceptation des réformes et la continuité de l'utilisation du retour aux agents pour favoriser l'acceptation des futures réformes.

5.2. Une transition vers une fonction publique plus agile

La gestion, au niveau collectif, des hausses des rémunérations peut être améliorée

La situation en France

Le fait de devoir utiliser le retour aux agents pour faire des réformes de gestion de rémunérations plus stratégiques qu'auparavant montre que le système décisionnel, relatif aux augmentations des rémunérations, au niveau collectif, souffre de difficultés plus structurelles. Les réformes des autres pays de l'OCDE pourraient inspirer des améliorations possibles.

Le système est centralisé, ce qui devrait théoriquement permettre un contrôle des rémunérations et une transparence des systèmes. Mais dans les faits, il manque une méthodologie d'évaluation des rémunérations. Le système est encombré d'une multitude de sous systèmes qui s'auto-entretiennent à la hausse, sans pour autant garantir la transparence des rémunérations à l'intérieur du système (notamment en raison du système de primes et d'allocations diverses), ni à l'extérieur du système (car il manque une méthodologie systématique permettant de vraiment évaluer la rémunération complète et tout au long de la vie des agents publics).

Mis à part la rémunération à la performance (voir section suivante), les réformes récentes ne se sont pas attelées à réformer ce système de gestion des rémunérations.

Aujourd'hui, les primes et indemnités diverses (hors prestations sociales), représentent environ 14 % des rémunérations d'activité des agents de l'État (ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, 2010a). Elles ont continué à augmenter en valeur depuis 2007 alors que les rémunérations principales ont diminué. Ces primes sont le résultat d'allocations supplémentaires historiques sans lien cohérent entre les différents ministères ou corps, et aujourd'hui sans logique facilement identifiables. De surcroît, un peu moins de la moitié des primes sont indexées sur le point d'indice de la fonction publique, créant encore un auto-entretien à la hausse des rémunérations. Ces primes constituent la part de discrétion managériale laissée aux ministères, mais sans que ce soit officiellement reconnu, et sans accompagnement méthodologique. La première mesure à mettre en œuvre est peut être l'amélioration de la transparence des primes.

En ce qui concerne la plus grosse partie des rémunérations directes, c'est-à-dire les traitements et indemnités, le système est très centralisé et bénéficie d'outils statistiques et de budgétisation évolués, mais la méthodologie d'évaluation des rémunérations peut-être améliorée et rendue plus stratégique.

Il n'existe pas aujourd'hui de corrélation entre inflation et augmentations générales des traitements ou entre augmentations dans le secteur privé et augmentations dans le secteur public. Néanmoins, le niveau global des rémunérations dans le secteur privé a encore une influence importante dans les négociations salariales. En sus de difficultés statistiques et méthodologiques insurmontables au niveau global – qualifications différentes, évolution des qualifications différente – le principe même de comparaison globale ne peut être qu'un indicateur parmi d'autres, les indicateurs autour des

rémunérations « métiers » étant plus fondamentaux. La fonction publique, comme le secteur privé, ne constituent pas des ensembles cohérents avec un sens salarial particulier à donner à l'ensemble. Enfin, il est beaucoup plus intéressant aujourd'hui de mesurer l'ensemble des bénéfices et avantages afférents aux différents métiers dans la fonction publique par rapport au secteur privé (y compris les horaires de travail sur l'année, les prestations sociales, les retraites, etc.), que de limiter la comparaison aux évolutions des salaires et autres rémunérations directes.

Quant aux réflexions sur la rémunération dans les différents métiers et corps, elle souffre de l'absence de méthodologie générale sur la prise en compte de l'ensemble des rémunérations tout au long de la vie. Elle souffre également du poids accordé aux « rattrapages » entre les différents sous groupes de la fonction publique qui sont systématiquement comparés entre eux, processus plus communément appelé « échelle de perroquet ».

Des changements importants ont été effectués depuis 2006-2007 dans la rénovation des grilles indiciaires dans la fonction publique, y compris la revalorisation de la carrière des agents de catégorie C, la refonte des grilles de la catégorie B, la hausse des traitements du début de carrière des enseignants. Ces revalorisations semblent menées par le souci de rendre les considérations de carrière plus cohérentes et plus dynamiques. C'est une ouverture intéressante, mais qui demande à être approfondie et poursuivie avec des critères additionnels.

Globalement, même si des progrès ont été faits avec la mise en œuvre de la RGPP, le système de gestion des changements de rémunérations des agents s'auto-entretient à la hausse sans possibilité suffisante de réévaluer constamment les besoins de chaque sous groupe en fonction de critères de bonne gestion des agents. De façon paradoxale, il est aussi sujet aux possibilités de lobbying de certains sous groupes.

La logique « métiers » semble encore secondaire en termes de critères. La méthodologie de gestion globale des rémunérations, mais aussi les critères pour les hausses des rémunérations peuvent donc faire l'objet d'améliorations importantes afin de mettre au premier plan des critères de hausses des rémunérations orientés sur les métiers, qui prendraient en compte l'attractivité de la fonction publique, la motivation des agents, et la compatibilité de la rémunération avec une attitude « éthique ».

Des expériences d'autres pays de l'OCDE qui pourraient inspirer des changements en France

Les résultats des réformes des pays les plus avancés de l'OCDE des 20 dernières années montrent que la gestion, au niveau collectif, des hausses de rémunérations en France pourrait être améliorée de façon significative.

Tout d'abord, la première tendance des réformes dans les pays de l'OCDE concerne la gouvernance de la détermination des rémunérations qui a été partiellement déléguée aux ministères et directions générales. La délégation aux ministères d'une petite partie des rémunérations (surtout les primes) en France s'est accompagnée de hausses qui n'étaient pas toujours justifiées. Elle est en partie responsable des failles du système de primes. C'est probablement parce qu'elle n'a pas été pleinement reconnue comme une nouvelle politique managériale et n'a pas été accompagnée.

Une plus grande responsabilisation des ministères pour les choix de hausses de rémunérations peut être vertueuse en France, sous la condition très stricte qu'une méthodologie d'évaluation des rémunérations et primes et de critères d'augmentations

soient mises en place, et que le système et les hausses restent strictement contrôlés par le ministère du Budget et le ministère de la Fonction publique. Une plus grande délégation, menée de cette manière, pourrait paradoxalement limiter l'actuelle concurrence à la hausse entre ministères et corps ou différents autres sous groupes, qui se fait aujourd'hui de façon centralisée. Cela permettrait un dialogue social renouvelé et vivant, et une administration véritablement « pilote » des changements de rémunérations.

L'expérience des pays de l'OCDE en matière de rémunération varie grandement. Dans certains pays, la détermination des rémunérations est déléguée aux ministères (Australie, Estonie, Finlande, Nouvelle-Zélande, Pologne, Portugal, Slovaquie, Suède, Royaume-Uni). Dans d'autres, les rémunérations sont entièrement centralisées, et des situations mixtes existent aussi. L'existence d'augmentations générales (équivalentes du point d'indice), varie aussi d'un pays à un autre, mais à part quelques rares exceptions, il existe une négociation centralisée qui détermine l'enveloppe globale d'augmentation des rémunérations. Les critères d'augmentations générales sont aujourd'hui fluides et flexibles ; rares sont les pays qui indexent encore les augmentations de rémunération sur l'inflation. Le deuxième temps de la négociation est souvent délégué aux ministères, à plusieurs ministères pour certains groupes, ou de façon infra-ministérielle, et détermine les augmentations par groupes, à partir de paramètres de négociations. Cette délégation est normalement cadrée de la façon suivante :

- par des paramètres de négociation, qui en déterminent les principes en fonction des priorités gouvernementales (voir encadré 5.3.);
- par une méthodologie comparative solide ;
- par un contrôle strict de la mise en œuvre et un lien avec un cadre de responsabilisation des dirigeants (voir chapitre 2).

En sus de changements dans la gouvernance de la décision sur les rémunérations, la méthodologie conduisant à la décision a aussi évolué dans les pays de l'OCDE. Dans un nombre croissant de pays, les comparaisons des salaires des différents métiers avec leurs équivalents dans le secteur privé motivent les changements des niveaux de salaire. On a tendance à estimer que traditionnellement les salaires des catégories les plus basses sont supérieurs dans le secteur public par rapport au secteur privé et ceux des catégories supérieures inférieurs. Or, rien n'indique que ce soit le cas.

Encadré 5.3. Paramètres de négociations des accords sur les rémunérations en Australie

1. Les accords doivent être cohérents avec les politiques publiques sur les relations de travail. Cela inclut notamment : *i)* le respect du Droit sur les relations de travail (*Workplace Relations Act*) ; *ii)* des relations directes entre employeurs et employés ; *iii)* la protection de la liberté d'association ; *iv)* des accords simples, basés sur des principes ; *v)* la mise à disposition des accords australiens sur le travail à tous les agents ; *vi)* l'attribution à l'employeur et à ses employés de la responsabilité principale pour résoudre les conflits sur le lieu de travail (y compris des moyens d'action syndicaux).
2. Les améliorations de salaire et de conditions de travail doivent être liées à des améliorations de la productivité et de la performance de l'organisation. Sauf circonstances exceptionnelles, les augmentations de salaire ne s'appliquent pas rétrospectivement.
3. Les améliorations de salaire et de conditions de travail seront financées par les budgets de l'agence.
4. Les accords doivent inclure les clauses obligatoires sur le redéploiement et les réductions d'effectifs et sans que les changements ajoutés n'augmentent en rien les dispositifs de licenciements existants. Le ministre d'une agence peut, en concertation avec le ministre chargé de la Fonction publique auprès du Premier ministre, approuver des incitations financières séparées pour faciliter de grands changements organisationnels. De telles incitations doivent être neutres en termes de coûts pour l'agence, dans le contexte du grand changement organisationnel en œuvre.
5. Les accords doivent faciliter la mobilité au sein de la fonction publique en : *i)* maintenant les structures qui sont cohérentes avec les Règles de classification, avec des avancements de salaires liés à la performance ; et *ii)* conservant la portabilité des droits aux congés payés accumulés.

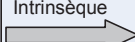
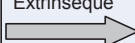
Source : Version éditée du document original « Workplace Relations Policy Parameters for Agreement Making in the Australian Public Service », cité dans Rexed, K. et al. (2007), « Governance of decentralised pay setting in selected OECD countries », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, 2007/3, Éditions OCDE, Paris ; OCDE (2010), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010 : Federal Government*, Éditions OCDE, Paris, p. 95.

D'autre part, les expériences du Canada et du Royaume-Uni en termes d'évaluation des rémunérations totales et tout au long de la vie sont intéressantes, et pourraient inspirer un début de réforme en France. Certaines de leurs méthodes permettent de remettre à plat les niveaux de rémunération en prenant en compte l'ensemble des traitements, primes et autres indemnités de l'ensemble des postes dans l'évaluation des rémunérations. La revue canadienne de 2006 de la politique de rémunération du secteur public fédéral et de sa comparabilité avec d'autres systèmes avait pour objectif de « fournir aux ministres et hauts dirigeants, et à d'autres acteurs, une présentation accessible, intégrée et cohérente du domaine de la rémunération du secteur public fédéral dans toute sa complexité ». Cette revue a couvert 351 000 agents (dont un quart employés dans les forces militaires canadiennes) sur un total d'environ 500 000. Elle a inclus des éléments tels que les traitements et salaires, la rémunération liée à la performance, les indemnités de recrutement et de rétention, toutes les indemnités et primes, les heures supplémentaires, les paiements rétroactifs, les retraites, les primes employeur pour les

assurances vie et invalidité, les cotisations employeur pour les assurances médicale et dentaire, les indemnités de licenciement, ainsi que toutes les utilisations de congés et le paiement des jours de congés non utilisés. La revue a conclu sur la comparabilité des salaires et autres indemnités, et a proposé des recommandations de modification de nombreux aspects de la gouvernance et de la gestion de la rémunération des agents (OCDE, 2010d).

Au Royaume-Uni, les contraintes financières aggravées par la crise financière ont conduit l'administration publique à se pencher sur l'ensemble du système de rémunérations. La stratégie des « rémunérations totales » a été l'une des réponses à ce défi (voir encadré 5.4.).

Encadré 5.4. Les rémunérations totales au Royaume-Uni

Exemples	Éléments de gratification	Définition
Intrinsèque  Éléments qui contribuent à la valeur interne et à la motivation	- Qualité du travail - Équilibre vie au travail/vie personnelle - Inspiration/valeurs - Environnement positif et porteur - Opportunité de carrière et d'améliorations personnelles	Facteurs engageants
Extrinsèque  Toutes choses qui peuvent avoir une valeur monétaire	- Avantages tangibles (voiture de fonction, réductions, etc.) - Retraite - Santé et bien-être - Vacances - Stock options - Redistributions liées à la performance - Incitations annuelles - Primes, bonus - Rémunération collective à la performance - Salaire de base - Rémunération horaire	Avantages actifs Avantages passifs Avantages de long terme/incitations Variables court terme Rémunération monétaire de base
		Total gratifications et récompenses Total rémunération Total rémunération directe Total valeur monétaire

Source : McDonald, Paula (2009) présentation donnée lors de la 5^{ème} réunion régionale du groupe de travail sur la fonction publique et l'intégrité, Initiative OCDE-MOAN, 16 juin 2009, Rabat, Maroc ; OCDE (2010), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government : Brazil 2010 : Federal Government*, Éditions OCDE, Paris, p. 94.

Les autres évolutions fondamentales dans la gestion de la mobilité, des carrières, des performances, et du recrutement demandent à être renforcées

Un début de rattrapage par rapport aux pays avancés de l'OCDE

Les évolutions de la GRH à travers les réformes de la RGPP en général sont très importantes pour l'avenir du service public. La GRH constitue en effet l'une des principales faiblesses structurelles de la gestion de l'État français par rapport aux autres pays avancés de l'OCDE (voir chapitre 1). Les réformes entamées par la RGPP opèrent un début de rattrapage par rapport aux évolutions qui ont eu lieu dans les fonctions publiques des pays avancés de l'OCDE. Même si un certain nombre de réformes étaient

déjà en cours au début de la RGPP, un coup d'accélérateur a été donné, largement facilité par la publication en avril 2008, du *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, dont le processus participatif a abouti à un constat qui semble relativement accepté par tous.

Les réformes de la gestion des ressources humaines tentent d'opérer un virage fondamental dans la gestion d'un système de carrière qui, avec le temps, avait perdu de son agilité et de ses capacités de mobilité.

Le système de carrière en France recrute essentiellement en début de carrière sur concours, permet des promotions sur concours, sépare le grade et l'emploi, et garantit l'emploi d'un agent « à vie ». Il permet en théorie une forte mobilité des agents, et assure l'équité à l'entrée, la stabilité et la continuité dans l'administration, et enfin, un niveau d'éthique élevé dans l'administration. Ce système a néanmoins des coûts intrinsèques, en ce qu'il est plus difficile d'inciter les agents au changement, et plus difficile de faire des changements dans l'allocation des ressources humaines.

À ces difficultés intrinsèques se sont ajoutées les conséquences d'un système qui n'a pas été remis à plat, et qui se caractérise par une multiplication des « corps », des régimes et des primes, et par la fixation des identités des agents autour de sous groupes de fonction publique (avec à la fois une identité de « corps » et de « ministères », et souvent de « direction »). Le *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, qui fait suite à de nombreux rapports faisant des constats similaires, fait un état des lieux et formule des propositions qui paraissent compatibles avec les avancées de la GRH dans les pays de l'OCDE. Il rappelle, entre autres, la multiplication des corps et statuts d'emplois, l'absence de possibilité de différencier les carrières et de récompenser les mérites. Ces corps ne recouvrent plus de logique de métiers, ont créé une identité à tendance parfois corporatiste, freinent la mobilité, et sont un facteur de hausse entretenue des coûts de rémunération.

Les pays les plus avancés de l'OCDE ont tous privilégié au cours des 50 dernières années une plus grande agilité de leur fonction publique pour mieux répondre aux besoins changeants plus rapidement de la société, une adaptation aux possibilités offertes par les nouvelles technologies, et une gestion des agents plus orientée vers le mérite et la performance, tout au long de leur carrière. Pour ce faire, on note une tendance générale à la délégation de la GRH aux directeurs d'administration, au rapprochement statutaire avec celui du secteur privé, ou à la diminution du nombre d'agents sous régime de droit public, et une attention croissante portée à la gestion des carrières et des rémunérations selon des évaluations de performance des agents. Le système français de corps, qui, croisé avec la culture directionnelle, était devenu rigide, avait un fonctionnement très singulier. Non seulement les systèmes dits de carrière se font de moins en moins nombreux dans les pays de l'OCDE ou concernent une fraction réduite des agents publics, mais on ne retrouve pas d'équivalent de système de « corps » parmi les autres systèmes de carrière dans les pays de l'OCDE. Il était donc urgent de moderniser la fonction publique pour aller vers une fonction publique de métiers et permettre la mise en place d'autres réformes de GRH.

Le choix du maintien du statut de la fonction publique

Comme le *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique* l'explique, il ne paraît pas impossible, voire il est peut être souhaitable, de maintenir le statut de la fonction publique pour le plus grand nombre tout en améliorant l'agilité de la fonction publique. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, les agents publics sont majoritairement régis par un statut particulier de droit public, qui instaure des devoirs et droits particuliers, même si on note

une évolution vers une moindre utilisation du statut de droit public. L'expérience internationale n'indique pas, de manière générale, que le passage au droit privé est systématiquement souhaitable. La place de la fonction publique française dans l'intégration sociale en France est particulière au sein des pays de l'OCDE, et les réformes qui risquent de remettre en cause la réputation d'égalité de traitement des fonctionnaires peuvent être périlleuses. Enfin, il est clair que mis à part l'impossibilité de se séparer de fonctionnaires en cas de restructurations ou de changements de missions de l'État, qui est une différence importante mais qui doit être mesurée à l'aune des avantages du maintien du statut, le statut n'empêche en théorie rien de fondamental dans la gestion des ressources humaines par rapport à un statut de droit privé. Ce sont les pratiques de gestion des ressources humaines qui entravent l'agilité plutôt que le statut lui-même.

La fusion des corps et la promotion de la mobilité

L'approche qu'a choisie l'administration actuelle est celle d'une modernisation sans changement fondamental du statut. Un nouveau programme de fusion des corps a été mis en œuvre, réduisant le nombre de corps de 700 en 2008 (1 500 en 1990) à 380 aujourd'hui, l'objectif étant d'atteindre 230 en 2015. Cette réforme, fondamentale, devrait permettre de commencer à décloisonner la fonction publique, même si beaucoup reste à faire pour arriver à une logique de métiers. La fusion des corps est un grand chantier qui engendre des coûts non négligeables – la fusion se faisant toujours en alignant les conditions de rémunérations avec les plus élevées. Elle est néanmoins indispensable pour continuer à moderniser la gestion des ressources humaines, permettre un minimum de flexibilité dans la fonction publique et pour garder le statut de la fonction publique.

L'autre réforme d'accompagnement des mesures de la RGPP a été la Loi sur la mobilité du 6 août 2009, qui supprime les obstacles juridiques au détachement et à l'intégration entre corps et cadres d'emplois de même catégorie et de même niveau. Elle instaure aussi le droit à l'intégration au-delà d'une période de cinq ans de détachement dans un autre corps ou cadre d'emploi, la possibilité d'une intégration directe dans un autre corps ou cadre d'emploi, et la prise en compte des avantages acquis en période de détachement. Enfin, cette loi offre des garanties nouvelles pour les agents affectés dans un service en voie de réorganisation, permettant d'accompagner les réformes de restructurations de la RGPP.

Cet accent sur la mobilité donne des moyens au système de carrière en France de mieux fonctionner. Si les efforts continuent en ce sens, cela permettra de rattraper l'agilité développée dans les fonctions publiques d'autres pays membres de l'OCDE. Un agent devrait pouvoir être beaucoup plus mobile, et le « *pool* » d'agents dans lequel on choisit un agent pour un poste élargi, favorisant une meilleure allocation des postes et des personnels. Aujourd'hui, alors que la mobilité géographique pour la fonction publique de l'État est assez élevée (autour de 5 %), la mobilité catégorielle (entre les trois catégories de la fonction publique, C, B ou A¹⁶), aussi élevée (2.8 %), celle entre ministères est tout à fait basse, à 0.3 % en 2007-2008¹⁷.

La mobilité se voit aussi favorisée par un nouvel outil en ligne mis en place en France depuis mi-2008, la Bourse interministérielle des emplois publics, qui propose des postes vacants pour les services de l'État, avec une déclinaison au niveau des régions. Des services équivalents existent depuis de nombreuses années dans beaucoup de pays avancés de l'OCDE, et favorisent non seulement la mobilité, mais aussi la transparence des carrières et des mobilités.

Enfin, les efforts faits depuis 2006 pour mettre en place un « Répertoire interministériel des métiers » participe aussi de cette nouvelle approche visant à améliorer la mobilité dans l'État et à favoriser un langage RH commun entre les différentes sphères de l'État.

Une meilleure prise en compte de la performance

La RGPP a également mis en œuvre des réformes importantes visant la mesure des résultats individuels et la rémunération à la performance. Alors que la France a lancé des discussions relativement tardives sur la mesure des résultats individuels et leur reconnaissance, elle opère un rattrapage rapide avec l'expérience des autres pays avancés de l'OCDE tout en pouvant tirer les leçons des différentes expériences (voir l'annexe R pour les données sur la rémunération liée à la performance dans les pays de l'OCDE, et l'encadré 5.5 pour un résumé de l'expérience). En effet, la question de la mesure et de la reconnaissance de la performance individuelle est complexe, et peut engendrer des effets négatifs dans une administration si elle est mal menée.

En 2007, la Loi de modernisation de la fonction publique a autorisé les ministères à se fonder sur un entretien professionnel avec un supérieur hiérarchique donnant lieu à un compte rendu, susceptible de déboucher sur des réductions ou des majorations d'ancienneté pour accéder à un échelon supérieur. Un entretien équivalent existe aujourd'hui dans la grande majorité de pays de l'OCDE, et depuis de nombreuses années dans les pays nordiques de l'Europe ou les pays anglophones. Le compte rendu est également pris en compte en matière d'avancement de grade lors de l'établissement des tableaux d'avancement. Ce système se substitue au système classique de notation qui ne fonctionnait pas comme système de reconnaissance des résultats. L'expérience, alors conduite dans 13 ministères, a semblé largement positive, en permettant un dialogue et un suivi plus personnalisé et plus régulier de la carrière des agents (ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, 2010a). C'est pourquoi elle a été étendue et la loi de 2009 pérennise le système et le généralise à l'ensemble de la fonction publique.

De façon parallèle, suite aux négociations syndicales de 2008, l'administration a décidé de systématiser la rémunération liée à la performance dans la fonction publique appelée prime de fonction et de résultats (PFR), qui s'appliquera en priorité au personnel de la filière administrative et aux emplois supérieurs. La prime se décompose en deux parts, l'une tenant compte des responsabilités, du niveau d'expertise, et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées par l'agent, l'autre tenant compte des résultats de la procédure d'évaluation individuelle et de la manière de servir. Cette prime concerne 115 000 agents en 2012 (et 175 000 prévus en 2013).

Enfin, la loi prévoit la mise en place d'un intéressement collectif expérience encore rare dans les pays de l'OCDE, (voir encadré 5.5) mais qui est probablement porteuse de résultats intéressants à venir.

Encadré 5.5. L'expérience de la rémunération liée à la performance dans les pays de l'OCDE

Il y a 40 ans, presque tous les fonctionnaires des administrations centrales des pays de l'OCDE étaient rémunérés sur la base d'échelles de salaire reposant essentiellement sur l'ancienneté. Aujourd'hui, un nombre important de fonctionnaires dans la plupart des pays de l'OCDE dépendent d'une forme ou d'une autre de dispositifs de rémunération liée à la performance (RLP). Ces dispositifs étaient à l'origine surtout utilisés pour les hauts fonctionnaires, mais cela a changé et ils sont de plus en plus employés également pour les agents n'occupant pas des fonctions d'encadrement. Les raisons ayant présidé à leur introduction varient selon les administrations publiques et sont, en règle générale, complexes. Toutefois, elles tournent généralement autour de l'amélioration de la motivation individuelle et de la responsabilisation des fonctionnaires en vue d'améliorer la performance de l'organisation.

Ceci ne signifie pas nécessairement que la rémunération des fonctionnaires diffère fondamentalement en fonction de la performance dans la plupart des pays de l'OCDE. Cela veut plutôt dire que la notion de performance a été introduite et qu'elle permet de distinguer des agents particulièrement performants ou peu performants par leurs rémunérations. De fait, très peu de pays de l'OCDE possèdent des dispositifs de RLP complets, et la RLP est souvent plus rhétorique que réelle, les récompenses de performance étant distribuées à l'ensemble des agents.

Une grande variété de dispositifs

Il existe une grande variété de dispositifs dans les pays de l'OCDE pour lier la rémunération à l'évaluation de la performance. Certains pays ont introduit la possibilité de bonus non récurrents de performance (plutôt que d'augmentations liées à la performance). Dans de nombreux pays de l'OCDE, les salaires des fonctionnaires se composent désormais de trois éléments : un salaire de base, un supplément lié à la nature ou aux responsabilités du poste occupé, et un ou plusieurs éléments de RLP. Les deux types d'éléments de salaire variable ne doivent pas être confondus l'un avec l'autre. Le premier repose sur une évaluation *ex ante* des responsabilités et des obligations associées au poste, tandis que l'autre repose sur une évaluation *ex post* de la performance individuelle. D'autres pays ont établi la progression de salaire en fonction d'échelles de salaire fixes dépendant d'évaluations de performance favorables. Quelques-uns ont introduit des salaires individualisés, où la performance n'est qu'un facteur parmi d'autres dans les révisions de salaire.

À quelques exceptions près, le niveau des rémunérations de performance est généralement un pourcentage relativement modeste du salaire de base, souvent moins de 10 %, en particulier dans le cas des employés n'occupant pas des postes d'encadrement. Au niveau de l'encadrement, les rémunérations de performance tournent généralement autour de 20 % du salaire de base.

Récemment, quelques pays, comme le Danemark ou la Finlande, ont commencé à mettre en place des dispositifs de performance collective ou de groupe, au niveau de l'équipe/l'unité ou de l'organisation. C'est un développement intéressant en particulier pour les systèmes basés sur la carrière dans lesquels la gestion de la performance individuelle s'est avérée plus difficile.

Encadré 5.5. L'expérience de la rémunération liée à la performance dans les pays de l'OCDE (suite)

Les résultats émergents

Les différentes études menées n'ont pas réussi à démontrer une corrélation significative entre les dispositifs de RLP individuels et la performance des organisations concernées, bien que la RLP semble être plus facile à mettre en œuvre pour la production de tâches simples uniques que pour les tâches complexes. Cela ne veut pas dire que de telles corrélations n'existent pas mais qu'à elle seule, la rémunération liée à la performance n'est pas suffisante. La RLP doit plutôt être partie intégrante de systèmes plus larges de gestion de la performance offrant les opportunités de carrière appropriées et d'autres formes de reconnaissance. Les systèmes de RLP doivent aussi être gérés par des managers compétents et reposer sur des indicateurs ou évaluations de performance appropriés et fiables. La rémunération liée à la performance n'est pas un dispositif autonome.

Un dernier mot de prudence est nécessaire. Les différences de rémunération et autres récompenses données à des agents ayant les mêmes tâches et compétences doivent être généralement reconnues comme motivées et légitimes pour ne pas affecter le climat sur le lieu de travail et le moral de manière négative. La performance de tout groupe tend à varier en fonction de la distribution normale gaussienne (aussi appelée courbe en cloche) avec la majorité se regroupant autour de la médiane et un petit nombre de cas isolés situés au-dessus et en-dessous de la médiane. Prouver les différences afin d'introduire des différenciations de rémunération basées au sein de grands groupes regroupés autour de la médiane entraîne généralement des coûts de transaction élevés, avec une valeur ajoutée limitée. Le recours à la rémunération individualisée et différenciée ne doit donc pas être excessif. Il existe des valeurs inhérentes à la rémunération standardisée. Aussi la capacité de différencier doit-elle uniquement être utilisée dans les cas où les gestionnaires ont la compétence et la base de preuves matérielles suffisantes pour effectuer cette différenciation, et dans les cas où cela se justifie économiquement.

Source : OCDE (2010), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010 : Federal Government*, Éditions OCDE, Paris.

Cette évolution vers la gestion individuelle de la performance est significative non seulement pour la gestion individuelle des résultats, mais aussi parce qu'elle donne aux ministères et à leurs dirigeants plus de marge de manœuvre en termes de ressources humaines, changement qui va dans la direction d'un alignement avec les pays avancés de l'OCDE (voir section suivante).

Une modernisation du recrutement

Un autre axe des réformes de la RGPP a concerné le recrutement des fonctionnaires avec des réformes importantes de mutualisation des concours, une centralisation de la communication sur les concours (notamment avec un site internet dédié : SCORE), un processus de pilotage central des concours, une professionnalisation des jurys, et aussi un début de modification en profondeur des concours. Ces mesures constituent un début de rapprochement avec les pratiques des pays de l'OCDE. Si peu de pays de l'OCDE ont gardé un système de carrière semblable à celui de la France, le système de concours reste employé dans nombre de pays avec des différences néanmoins importantes par rapport à la France :

- Environ 400 000 personnes s'inscrivent à un concours de la fonction publique en France chaque année et 250 000 se présentent aux 450 concours (en 2008 seuls 7 % des fonctionnaires de l'État étaient recrutés sans concours). À ceci s'ajoutent

les concours et examens professionnels dits « internes », c'est-à-dire les fonctionnaires passant eux-mêmes des concours pour passer d'une catégorie d'emplois à une autre. Ils concernent 80 000 fonctionnaires au niveau de l'État pour environ 15 500 postes. Le coût de ces concours approche environ 110 millions d'euros. Il n'existe pas de comparateur international sur ce sujet mais il semble tout de même que ce soit un processus lourd qui mobilise une partie significative de la population active.

- Les compétences professionnelles restent sous-estimées dans les concours, qui privilégient les critères académiques, avec la plupart du temps des épreuves écrites (Silicani, 2008). Ces formes de concours se sont raréfiées au sein des pays de l'OCDE, y compris dans les pays faisant traditionnellement appel aux concours de masse (les autres pays, notamment ceux ayant une fonction publique d'emploi, recrutant plus traditionnellement poste par poste, avec publication systématique des vacances de postes).

Les réformes de la RGPP n'ont pas remis en cause le principe du concours, mais le font évoluer dans plusieurs directions importantes pour l'avenir :

- Tout d'abord, les réformes commencent à mutualiser les concours, allant dans la direction de partages futurs de la fonction concours entre de multiples organisations. Il s'agit d'une évolution intéressante qui va dans la direction de réformes très positives, par exemple en Belgique avec SELOR, une structure qui organise l'ensemble des concours de la fonction publique centrale, ou bien en Irlande, ou au niveau du Gouvernement fédéral au Canada.
- Ensuite, le recrutement de la fonction publique a été ouvert sans passage du concours dans un certain nombre de cas, notamment à travers le Pacte (parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État), qui permet de donner à des jeunes peu qualifiés une formation diplômante ou qualifiante de deux ans maximum devant déboucher, à la suite d'un examen professionnel d'accès à un emploi titulaire dans un corps ou un cadre d'emplois de catégorie C (les moins qualifiés). 375 candidats ont ainsi été recrutés dans la fonction publique de l'État en 2011.
- Les concours sont peu à peu professionnalisés, avec l'apparition d'épreuves de motivation, d'entretiens sur des travaux existants, de mise en situation et d'entretien collectif, de tests de personnalité, de cas pratiques, etc. Ces épreuves restent minoritaires mais sont encouragées. D'autre part, pour la première fois une place a été faite à la « reconnaissance des acquis de l'expérience » depuis la loi de 2007, dans le cadre des concours « internes » à la fonction publique, permettant de remplacer une épreuve de concours par de nouvelles modalités de sélection qui font valoir les compétences et savoir-faire professionnels.

Ces réformes commencent à amoindrir un décalage important qui existait entre le recrutement en France et celui des autres pays avancés de l'OCDE. La professionnalisation des concours semble aujourd'hui plus adaptée aux enjeux d'agilité que rencontre la fonction publique.

Du chemin dans cette voie reste néanmoins à faire, et les démarches entamées par la RGPP demandent à être poussées plus loin pour assurer un recrutement fondé sur les compétences.

D'autre part, le chantier de la gestion de l'attribution des emplois et des promotions à l'intérieur d'un même corps ou catégorie d'emplois n'a pas été ouvert. Il n'y a pas encore de procédure formalisée et systématisée obligeant à un minimum de concurrence et de transparence dans l'attribution de postes lors de l'évolution de carrière des fonctionnaires, contrairement à l'expérience des autres pays avancés de l'OCDE. La Bourse interministérielle des emplois est un premier pas dans cette direction mais est loin d'être encore systématisée. Cette mesure ne sera pas suffisante tant qu'une procédure obligatoire de mise en concurrence des candidats (si possible de l'ensemble des fonctions publiques pour faciliter la mobilité et la gestion des talents), et de transparence dans la sélection (avec au minimum, une pré-sélection d'une liste de candidats en accord avec la direction des ressources humaines, et une sélection suite à la réunion d'un panel) n'est pas formellement systématisée.

Enfin, se pose aussi la question de l'entrée de compétences en milieu de carrière à l'intérieur de la fonction publique, considérée comme importante pour assurer une mixité culturelle de travail dans la fonction publique, permettant d'apporter du personnel directement compétent. Ce type de recrutement est mis en œuvre dans d'autres pays de l'OCDE (naturellement dans les fonctions publiques d'emplois, mais la tendance dans les fonctions publiques de carrière est aussi d'assurer un plus grand nombre de recrutements de milieu de carrière). Il y a plusieurs façons d'assurer ce recrutement de milieu de carrière :

- en changeant graduellement la nature des concours par leur professionnalisation (comme en Belgique avec SELOR par exemple) ;
- en ouvrant certains postes de milieu de carrière à un recrutement extérieur avec une procédure de sélection plus professionnelle (type entretien et panel) (comme par exemple en Irlande) ;
- en intégrant peu à peu les contractuels dans la fonction publique bien que cette dernière stratégie pose un certain nombre d'autres questions complexes (voir section ci-dessous).

Mettre l'accent sur la gestion de l'encadrement supérieur et la capacité à gérer le changement

La gestion de l'encadrement supérieur est en France très spécifique par rapport aux autres pays de l'OCDE. La sélection souvent très précoce dans des corps d'élite, aux effectifs parfois très limités, et l'opacité du lien entre l'évolution de la carrière et la performance individuelle, sont couplées au lien étroit avec les fonctions politiques à travers le passage en cabinets ministériels, assez nombreux et étoffés par rapport à beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Ces facteurs font de la haute fonction publique française une haute fonction publique aux traits spécifiques, reconnue comme empreinte d'une culture relativement univoque. Ceci, ajouté au groupement par corps certes étroits mais souvent interministériels, facilite le flux d'information à l'intérieur de la haute fonction publique et réduit les coûts de transaction de la gestion de cette haute fonction publique.

Néanmoins, il n'existe pas de gestion proactive du leadership, ni de politique de formation et de sélection tout au long de la vie des compétences d'encadrement et de gestion du changement, contrairement aux autres pays avancés de l'OCDE. Des évolutions durant la RGPP ont toutefois vu le jour permettant de commencer une réforme importante pour l'avenir de la fonction publique.

Tout d'abord, les postes des niveaux les plus élevés de l'encadrement supérieur ont été ouverts à des personnes recrutées sur contrat. C'est une évolution importante, cohérente avec l'expérience d'autres pays de l'OCDE, qui permet d'apporter un regard nouveau et de dynamiser la culture de l'encadrement supérieur. Néanmoins, l'administration n'a pas formellement systématisé de procédures de recrutements transparentes en dehors du concours. Or, ces recrutements devraient être systématiquement encadrés par des procédures formalisées transparentes et ouvertes, qui pourraient faire l'objet de contrôles de la DGAFP.

La gestion de l'encadrement a aussi été quelque peu fluidifiée, avec la déconcentration au niveau ministériel des actes de gestion courante concernant les administrateurs civils, mais surtout, avec l'apparition d'un nouveau statut d'emploi unique et transversal pour régir l'ensemble des emplois de chefs de service déconcentré de l'État et de leurs adjoints. C'est un premier pas vers la création d'une haute fonction publique d'encadrement unifiée, réforme importante à mener dans les années qui viennent (voir ci-dessous).

Les avancées en termes de gestion de l'encadrement supérieur sont cependant timides. Cette dernière fait pourtant l'objet depuis de nombreuses années d'une attention très particulière dans l'ensemble des pays les plus avancés de l'OCDE en termes de sélection et formation tout au long de la vie, de mesure de la performance en lien avec la performance des organisations, et de responsabilisation dans la gestion des organisations. Beaucoup plus pourrait être fait pour améliorer leur sélection en renforçant la pré-sélection en milieu de carrière plutôt qu'à la fin des études universitaires, en instituant une procédure de sélection transparente pour ceux ne provenant pas du secteur public, en professionnalisant les concours, en créant un seul corps de la haute fonction publique, en instaurant des procédures formalisées de mise en concurrence transparentes systématiques pour l'attribution de tous les postes, et en les responsabilisant pour leur gestion (notamment par un cadre de responsabilisation comme au Canada ou aux États-Unis (voir encadrés 5.6 et 5.7)).

Enfin, si la RGPP ne s'attelle pas à la délégation de fonctions managériales plus importantes aux dirigeants des ministères ni à leur plus grande responsabilisation individuelle sur leur gestion, elle a néanmoins commencé à former les différents dirigeants en charge de la réforme, complétant des mesures mises en place progressivement autrement.

Encadré 5.6. La gestion des ressources humaines dans le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) au Canada

L'élément de gestion des ressources humaines du CRG (voir chapitre 2 pour les détails sur la CRG) fournit une structure commune pour évaluer la gestion des ressources humaines dans les services et les agences. Il fixe la vision, les attentes, les indicateurs de performance clés et les mesures associées pour une gestion saine des ressources humaines. Il est centré sur des résultats clés en matière d'effectifs, de lieu de travail, de leadership et d'infrastructure des RH et sur les mesures qui y sont associées. Ces résultats sont :

- une main-d'œuvre qui soit talentueuse, professionnelle, représentative, engagée et productive, et qui possède les compétences et les valeurs requises pour répondre aux besoins actuels et futurs ;
- un lieu de travail qui soit sain, sûr et équitable, et qui permette aux employés de travailler efficacement dans un environnement propice et dans une culture de l'excellence ;
- une forte capacité de leadership et de gestion pour diriger efficacement les organisations et les personnes dans un environnement complexe et dynamique ;
- une infrastructure efficace, qui facilite une planification organisationnelle efficace, soutenue par une gestion des ressources humaines stratégique et habilitante et qui obtienne des niveaux élevés de satisfaction des usagers.

Confiance et satisfaction des Canadiens à l'égard de la fonction publique							
Satisfaction des Canadiens à l'égard des services gouvernementaux		Confiance des Canadiens dans le gouvernement		Confiance des Canadiens dans la fonction publique			
Bien-être social et économique des Canadiens dans un contexte global							
Affaires économiques		Affaires sociales		Affaires internationales			
Politique publique et excellence du service			Fonction publique viable et productive				
Qualité des conseils touchant la politique publique		Qualité de la prestation des services et de l'exécution des programmes		Attrait de l'emploi dans la fonction publique	Maintien en poste des employés	Santé des employés	Productivité
Employés mobilisés			Culture d'excellence				
Satisfaction à l'égard du travail	Engagements envers l'organisation	Satisfaction à l'égard de l'organisation	Innovatrice	Axée sur les résultats	Souci de l'intérêt public	Axée sur les personnes	
Effectif			Milieu du travail				
Personnes talentueuses attirées et recrutées		Gestion du potentiel des employés		Travail bien géré		Milieu équitable, favorable et respectueux de l'éthique	
Talent approprié au bon endroit au bon moment		Perfectionnement des employés		Travail pertinent		Conditions et ressources matérielles	
Diversité des caractéristiques		Gestion du rendement		Charge de travail et niveau de stress appropriés		Rémunération appropriée	
						Relations de travail et communications positives	
Dotation fondée sur les valeurs		Cheminement professionnel		Habilitation		Milieu respectueux de l'éthique	
						Recours efficaces inspirant confiance	
Leadership (cadres supérieurs et superviseurs)							
Planification et établissement de l'orientation		Compétence		Valeurs			
Infrastructure habilitante de la gestion des personnes							
Capacités de gestion des personnes		Haute qualité du soutien et des conseils concernant la gestion des personnes		Connaissance de l'état de la fonction publique			
Talent approprié au bon endroit		Accès aux services de gestion des personnes		Recherche			
Stabilité		Qualité des services de gestion des personnes		Systèmes d'information			

Source : Informations fournies par l'examineur canadien pour la revue canadienne par les pairs du Brésil, et le secrétariat du Conseil du Trésor canadien, (2009), « TB management accountability framework », www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-eng.asp ; OCDE (2010), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government : Brazil 2010 : Federal Government*, Éditions OCDE, Paris, p. 267.

La RGPP s'est attelée à mieux accompagner les agents de la réforme, en même temps qu'un certain nombre de mesures ont été prises pour améliorer les capacités de ministères en termes de gestion des ressources humaines. Depuis la LOLF, un certain nombre d'initiatives avaient été mises en place pour accompagner les ministères vers une gestion ministérielle plus dynamique des ressources humaines. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, existante depuis la fin des années 1990, a pris un nouvel élan après la LOLF, avec la publication d'un guide méthodologique, et des projets de « transformation RH » ont été menés dans le cadre de la RGPP. Cela a permis d'identifier des marges de manœuvre RH ministérielles et interministérielles. L'École de la GRH a été créée en 2007, et repose sur un fonctionnement en réseau regroupant l'ensemble des ministères, visant à professionnaliser les agents qui travaillent ou souhaitent travailler dans le secteur des RH. Elle organise des rencontres professionnelles, et la mutualisation des ressources, la labellisation des formations et la construction de référentiels de formation.

Enfin, en 2010, il a été noté que la RGPP devait accompagner de façon plus importante les gestionnaires de la réforme et du changement, et dans une certaine mesure, professionnaliser cette fonction. L'École de modernisation de l'État (EME) a été créée en 2010, qui propose un programme de formation sur les fondamentaux de la conduite de la transformation (gestion de projet, management de la performance, conduite d'une restructuration par exemple) à l'ensemble des chefs de projet. Ce dispositif de formation s'est étendu l'année suivante aux cadres de l'État confrontés à des projets de transformation. Un peu plus d'une année après sa création, l'EME a accueilli près de 1 000 « auditeurs ».

Encadré 5.7. Le système d'alignement stratégique américain : les ressources humaines comme partenaire stratégique

Définition

Un système mis en œuvre par le Chef du capital humain, qui promeut l'alignement des stratégies de capital humain avec les missions, les buts, les objectifs de l'organisation, à travers l'analyse, la planification, l'investissement, la mesure, et la gestion des programmes de capital humain.

Standard

Les stratégies de gestion du capital humain sont alignées avec les missions, les buts, les objectifs organisationnels, et intégrés dans les plans stratégiques, les plans de performance, et les budgets des organisations.

Facteurs de réussite

Chaque système est basé sur des facteurs critiques de succès qui construisent le système complet. Les facteurs critiques de succès sont ceux sur lesquels l'organisation doit se concentrer pour atteindre les résultats en termes d'efficacité et d'efficacités et en accord avec les principes de mérite. Le système d'alignement stratégique comprend les éléments suivants :

- la planification en capital humain ;
- la planification de la main-d'œuvre ;

Encadré 5.7. Le système d'alignement stratégique américain : les ressources humaines comme partenaire stratégique (*suite*)

- les meilleures pratiques en capital humain et le partage des connaissances ;
- les ressources humaines en tant que partenaire stratégique.

Chaque facteur clé de réussite a des éléments clés d'efficacité qui sont liés à des indicateurs suggérés pour identifier comment l'organisation fonctionne par rapport à ces éléments clés.

Les mesures du système d'alignement stratégique

Les activités et les résultats de ce système sont évalués à travers un plan stratégique de capital humain documenté, qui comprend les buts, objectifs et stratégies de capital humain ; la planification de la main-d'œuvre ; et des mesures de la performance avec différentes étapes. Les organisations doivent soumettre ce plan de façon annuelle à OPM.

Source : Bureau fédéral américain (US Office of Personnel Management), www.opm.gov consulté en janvier 2011.

La gestion des contractuels

Bien que ne faisant pas partie directement des réformes de la RGPP, les réformes concernant l'emploi contractuel sont intéressantes au regard des autres réformes mentionnées ci-dessus, et de l'expérience des pays de l'OCDE. Dans l'emploi public en général (tous les niveaux d'administrations y compris les collectivités territoriales), la part des agents contractuels était de 14 % en 2008, et a augmenté de 2.8 % par an depuis 1998 (alors que l'emploi public augmentait de 1.3 % par an). Au sein de l'État, la part des non titulaires est de 6.6 % dans les ministères et 68.8 % dans les opérateurs de l'État (EPA et EPIC confondus), et a progressé de 1.8 point entre 1998 et 2008 dans la part de l'emploi public d'État, avec une forte accélération en 2007 et 2008. Quarante-et-un pourcent relèvent de catégories très spécifiques dans des missions de services publics tels que les assistants d'éducation et enseignants et chercheurs temporaires (plus de 100 000 personnes), recrutés locaux, adjoints de sécurité, le reste offre une compétence technique particulière ou occupe un emploi vacant (pour des raisons d'urgence, de difficulté de recrutement, de compétence spécialisée ou technique, ou des besoins occasionnels, ou saisonniers) (149 000 personnes en 2008 pour cette dernière catégorie)¹⁸. Au total, c'est donc une relativement grande proportion des agents publics dont les règles d'emplois diffèrent de celui général de la fonction publique. Si cette part est importante, elle semble correspondre néanmoins à un besoin de flexibilité en raison d'un statut général de l'emploi assez rigide qui couvre l'ensemble du personnel des fonctions publiques.

Cette partie des agents publics était peu régulée et employée dans des conditions relativement précaires. Depuis 2011, suite à un accord avec les syndicats, la titularisation de certains contractuels par la voie de concours professionnalisés et d'examens professionnels à être facilitée. Un dispositif de passage en contrat à durée indéterminée pour tous les agents qui ont plus de six années de contrat sur une période de huit ans, un assouplissement des règles de recours au contrat sur les emplois temporaires, et une amélioration des droits individuels des agents (qui pourront bénéficier de la rémunération liée à la performance, d'une meilleure couverture chômage, et de conditions de

licenciements plus encadrés) sont mis en place. C'est une évolution cohérente avec les évolutions dans les pays les plus avancés de l'OCDE. La question des modalités de recrutement et notamment de la transparence des processus de recrutements, pourrait faire l'objet d'un guide méthodologique et du contrôle de son application de la part de la DGAFP.

5.3. Résumé des recommandations

Lors des dernières années, un véritable tournant s'est opéré dans la gestion des ressources humaines de l'État qui, en dehors de la décentralisation et de la déconcentration, n'avait fait l'objet que d'ajustements relativement mineurs depuis de nombreuses années, alors qu'elle avait été au cœur de nombreuses réformes dans beaucoup des pays les plus avancés de l'OCDE. Ce tournant doit être confirmé en continuant les réformes, en amorçant de nouvelles, tout en révisant les approches visant à contenir ou diminuer la masse salariale.

Différencier les baisses des effectifs avec une approche stratégique des besoins en main-d'œuvre

Continuer la pression sur les effectifs de façon stratégique

Les baisses d'effectifs ont été centrales dans le processus RGPP, tant dans ses motivations, que dans sa mise en œuvre. Les baisses d'effectifs annoncées ont été tenues. Les taux de diminution ont été proches des gains de productivité automatiques des secteurs dans lesquels les gains de productivité sont proches de ceux du reste de l'économie. Elles ont été conduites comme dans les meilleures pratiques, en étant accompagnées de changements dans la GRH en termes de possibilités de mobilité, et en termes de changements organisationnels, qui, en sus de promouvoir la qualité, visaient aussi à engendrer des gains de productivité de long terme permettant d'accompagner le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

Il est important que la pression sur les effectifs continue de façon soutenable sur le long terme. Des mécanismes de gouvernance permettant cette pression constante pourraient être mis en place de façon systématique. Les coupes automatiques de productivité (voir chapitre 2) peuvent être mises en place dans certains secteurs. Des cibles d'effectifs et l'emploi de méthodes pour maintenir la pression sur les effectifs pourraient faire l'objet d'indicateurs de performance à l'intérieur d'un cadre de responsabilisation de gestion (voir chapitre 2).

Adosser les baisses d'effectifs à des critères plus clairs

Afin de préserver les capacités notamment dans les secteurs clés, il est néanmoins recommandé dans l'avenir d'adosser les baisses d'effectifs à des critères généraux permettant de mieux guider les directeurs d'administration :

- Comme prévu dans la RGPP II de 2011-2013, l'accent doit être mis sur les fonctions de « *back office* », notamment là où des gains de productivité sont attendus des réformes engagées, par exemple sur les fonctions support. Ces fonctions représentent cependant relativement peu d'agents, et la diminution que l'on peut attendre de la baisse du nombre d'agents publics provenant de ces fonctions est tout autant limitée.

- Pour les fonctions de « *front office* », une analyse sectorielle fine devrait pouvoir différencier les domaines où le nombre d'agents à l'interface des usagers est crucial pour le maintien de la qualité du service public de ceux là où des gains de productivité peuvent être faits.
- De façon plus générale, il serait intéressant de mettre en place dans l'avenir, à travers des coupes automatiques de productivité, des diminutions automatiques de personnel pour les secteurs et fonctions où les gains de productivité sont similaires à ceux de l'économie en général.
- Des baisses peuvent être attendues aussi des secteurs qui pourraient faire l'objet de réductions ou de réorganisations de missions, notamment au niveau de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités territoriales au profit de ces dernières, ou, lorsqu'il existe une offre adéquate dans le secteur privé, au profit du secteur privé (moyennant un plus grand suivi des coûts).

Sur le long terme, les réformes visant à améliorer l'agilité de l'administration, à responsabiliser l'encadrement supérieur dans la gestion des ressources humaines, et à mettre une pression continue sur les coûts, devraient aider dans l'avenir à ajuster plus finement et de façon progressive les besoins en main-d'œuvre dictés par les missions de service public sur le long terme. Une fois mises en œuvre, un indicateur de leur réussite sera que l'administration n'ait plus besoin de recourir à des réductions de personnel par à coups pour ajuster le nombre d'agents aux besoins.

S'assurer du suivi sur le long terme de l'ensemble des coûts de fonctionnement

Enfin, la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences pourrait s'enrichir au niveau ministériel d'une évaluation systématique de l'ensemble des coûts de production des services publics, prenant en compte les biens et services fournis par la main-d'œuvre publique, et les biens et services fournis par le secteur privé mais payés par la puissance publique. De même, il serait souhaitable que des réflexions systématiques dans la GPEEC soient menées pour évaluer les conditions d'une externalisation des services et son coût.

Développer une méthodologie systématique pour déterminer les hausses de salaires et de primes

Revoir le mode d'attribution et les montants du « retour » aux agents

La situation économique et budgétaire de 2012 est très différente de celle de 2007 lorsque la RGPP et ses principes ont été conçus. Au vu de la situation budgétaire actuelle et de l'expérience des réformes dans les autres pays de l'OCDE, le « retour aux agents » et autres augmentations récentes des rémunérations semblent aujourd'hui décalés par rapport à l'effort consenti (les diminutions du nombre d'agents sont limitées au total). De plus, alors qu'un principe d'incitation financière aux réformes est intéressant, il est tout aussi nécessaire de ne pas créer des attentes d'augmentations à chaque effort de réforme consenti dans le futur. Comme cela a commencé à être fait par la RGPP, il est nécessaire de profiter du retour catégoriel pour opérer des rattrapages stratégiques pour certains métiers. Enfin, il semble fondamental aujourd'hui que le retour catégoriel n'empêche pas une diminution nette de la masse salariale¹⁹.

Réformer la gestion des rémunérations pour en faire un outil de gestion stratégique des ressources humaines

La détermination des salaires et des primes se fait aujourd'hui en vase clos, avec des négociations de rattrapages de sous groupes par rapport à d'autres sous groupes, favorisant une hausse continue, sans logique propre liée aux besoins de main-d'œuvre, ni forcément à l'importance ou la difficulté de la tâche. Le système combine les désavantages d'un système centralisé qui offre peu de possibilités de flexibilité et de différenciations entre les individus, et ceux d'un système délégué mal agencé, avec une multiplication de variations peu transparentes.

La détermination des rémunérations demande à être revue et une méthodologie systématique permettant de prendre en compte l'ensemble des rémunérations tout au long de la vie gagnerait à être mise en place, avec une comparaison avec le secteur privé détaillée par métier. La DGFAP serait en charge de mettre au point cette méthodologie, et de détailler l'ensemble des rémunérations complètes pour tous les sous groupes.

Une négociation salariale en deux temps, d'abord au niveau centralisé, puis au niveau des ministères, pourrait être mise en place moyennant la détermination d'un cadre stricte de négociations. La DGAFP serait aussi en charge d'organiser ce dialogue social par ministère en établissant les critères de négociations, qui prennent en compte l'enveloppe budgétaire totale, les priorités de l'action gouvernementale (dans quels secteurs va-t-on embaucher, quels sont les secteurs prioritaires ?), le lien avec la performance individuelle et collective, et les changements de niveau de qualification. Enfin, la DGAFP établirait la méthodologie de comparaison des niveaux de rémunération par sous groupe (notamment par rapport au secteur privé, et découlant du concept de rémunération totale).

En période de croissance économique, et avec un système de rémunérations équilibré, juste et transparent entre les divers sous groupes d'employés, une augmentation générale des salaires peut bien sûr se justifier par ailleurs.

Continuer l'approche mesurée de la rémunération à la performance

Pour la rémunération liée à la performance, les évolutions en France sont cohérentes avec les leçons des pays qui l'ont mise en œuvre depuis les années 1990 et même auparavant. La France la met en œuvre par paliers, et sans en faire le cœur de la modernisation de la GRH. Cette approche mesurée est certainement la bonne approche sachant que la rémunération individuelle à la performance n'est qu'un aspect complémentaire d'une bonne politique de la prise en compte de la performance dans la GRH.

Enfin, un certain nombre de pays ont récemment supprimé l'avancement automatique à l'ancienneté dans l'emploi ou dans le grade. C'est une option intéressante à examiner pour l'avenir en France.

Continuer à développer l'agilité de la fonction publique

Continuer à responsabiliser les ministères et l'encadrement tout en renforçant l'interministérialité des ressources humaines

L'enjeu est aujourd'hui pour la France de renforcer l'interministérialité des ressources humaines, tout en déléguant plus de responsabilités aux ministères et aux structures

déconcentrées, assurant une meilleure adaptation sectorielle de la main-d'œuvre, et une plus grande agilité managériale, dans l'esprit de la LOLF.

Dans le cadre d'une plus grande délégation managériale, il est fondamental que la DGAFP continue à développer sa fonction de pilotage et de contrôle notamment en matière de développement de méthodologies communes à l'ensemble de la fonction publique, et d'indicateurs, et en pilotant l'aspect RH du cadre de responsabilisation de gestion. Ce cadre est en effet celui à travers lequel une cohérence de l'action gouvernementale peut être renforcée en même temps qu'une responsabilisation des différents acteurs. Des critères de performance RH permettent de suivre l'évolution des ministères et services déconcentrés. Pour cela, la DGAFP doit aussi moderniser sa fonction de pilote des ressources humaines, tout en développant la fonction mutualisée des RH.

Continuer la fusion des corps vers une approche de la fonction publique par métiers

Il n'est pas de doute que la fusion des corps demande à être continuée. Le nombre encore élevé des corps dans la fonction publique de l'État est une exception française, coûteuse en termes de mobilité, de gestion de carrière en fonction du mérite et des performances, et en termes de gestion des rémunérations. Les modes de gestion des autres pays montrent que l'existence de ces corps n'est pas nécessaire. Le *Livre blanc* prône le passage à une fonction publique de métiers, ce qui semble indispensable à une gestion moderne des ressources humaines.

Au vu des conditions économiques actuelles, on peut justifier d'un étalement dans le temps des rattrapages de rémunérations induits par la fusion des corps.

Une approche plus transparente et dynamique de la gestion des promotions et des carrières

La promotion entre catégories d'emplois par concours telle que pratiquée actuellement est un mécanisme qui n'est pas adapté aux enjeux de l'époque, étant fondée sur des critères souvent académiques et ne prenant pas suffisamment en compte la connaissance que les organisations ont des agents. Quant à la promotion à l'intérieur d'un grade, il n'existe pas de méthodologie systématique et formalisée permettant de prendre en compte la performance et les besoins de service. L'ancienneté est souvent le critère de choix, mais rien ne garantit l'absence de favoritisme. De façon générale, ces mécanismes de promotion interne sont une exception française, et, si des évolutions intéressantes ont eu lieu, des changements profonds gagneraient à être menés pour tirer profit de la connaissance organisationnelle de la performance des individus. Des procédures qui permettent d'assurer l'évaluation des compétences tout en assurant l'absence de favoritisme, telles que les panels, le recours à des consultants extérieurs, la publication de vacances avec des critères bien délimités, gagneraient à être mis en place de façon formelle et systématique. Il est entendu que les promotions doivent être relativement « évidentes » quand elles ont lieu, ce qui demande un travail sur la gestion des performances transparent.

De façon plus générale, c'est la carrière des agents – et l'attribution des postes – qui demande aussi à être gérée de façon plus dynamique et transparente. La publication des postes dans la bourse interministérielle va dans la bonne direction. Il est indispensable aussi que les postes ne soient plus réservés à certains corps. Les panels de recrutement systématiques sont aussi une bonne mesure pour améliorer la transparence.

Continuer la réforme des concours et développer les modes d'entrée dans la fonction publique en cours de carrière et en milieu de grade

La modernisation de la gestion de la fonction publique passera aussi par la poursuite de la mutualisation et la professionnalisation des concours. Une sortie progressive des concours à caractère essentiellement académique semble importante pour s'appuyer sur la compétence professionnelle des futurs recrutés. En effet, l'égalité à l'entrée n'est plus le critère unique qui doit définir les procédures d'entrée dans la fonction publique. La France est par ailleurs le seul pays à avoir gardé ce type de concours pour l'ensemble de sa fonction publique, alors qu'on ne voit pas de raison à ce que d'autres procédures de recrutement, à caractère plus professionnel et qui permettent d'évaluer les compétences ne puissent pas être mises en œuvre dans le recrutement. Elles peuvent garantir l'égalité et la transparence du recrutement, mais aussi la sélection de compétences professionnelles.

Cette évolution demande aussi que soit revu fondamentalement le principe d'entrée en bas de grade dans un corps afin d'ouvrir le recrutement à l'entrée dans la fonction publique à des agents expérimentés en milieu de carrière.

Ces réformes ne peuvent avoir lieu que peu à peu, en diversifiant les modes d'entrée dans la fonction publique. Un peu de chemin a été parcouru en ce sens à travers les réformes des contractuels, mais d'autres chantiers de réformes en ce sens gagneraient à être ouverts.

Continuer la réforme des contractuels

La réforme de la gestion des contractuels permet de diminuer la situation relativement précaire dans laquelle se trouvait 14 % des agents publics en 2008. Elle gagnerait à être complétée par une réforme sur la transparence du recrutement des contractuels, et la mise en place de procédures de recrutement garantissant un certain niveau d'égalité entre les candidats et de transparence.

Revoir le mode de gestion de l'encadrement supérieur

Le mode de gestion de l'encadrement supérieur est aussi une exception française qu'il semble nécessaire de moderniser pour la soutenabilité du processus de réforme de l'État. Le système est peu adapté aux enjeux d'aujourd'hui de construction d'une haute fonction publique gérée en fonction des compétences et performances, et aux exigences de transparence dans la gestion des individus et des carrières. C'est une situation décalée par rapport aux évolutions dans les autres pays de l'OCDE.

La première réforme d'importance concerne la fusion des corps, comme au niveau déconcentré, ou, si cela s'avère impossible en raison des résistances, la diminution de l'importance des corps dans la gestion de la haute fonction publique. Il semble important de pouvoir gérer la haute fonction publique comme un groupe unique (y compris les postes au niveau déconcentré), et que les postes soient ouverts à l'ensemble des agents en mesure de les occuper. On peut imaginer diviser en deux groupes, encadrement supérieur général, et emplois de direction pour les agents aux niveaux hiérarchiques les plus élevés (directeurs généraux et directeurs généraux adjoints), avec une transparence et publicité des postes ouverts, une procédure commune de recrutement à ces postes au fil de l'évolution des carrières, et une mise en concurrence transparente des candidats à ces postes.

Deuxièmement, la gestion des performances individuelles de l'encadrement supérieur doit devenir une réalité significative dans la gestion des organisations notamment à travers le contrat de responsabilisation des dirigeants. La capacité à gérer et à mettre en œuvre des réformes doit être au cœur de la gestion des performances de l'encadrement supérieur.

Enfin, les efforts de formation continue et de développement du leadership de cet encadrement supérieur doivent être renforcés, permettant aussi de renforcer une culture commune qui peut être mise à mal par les réformes d'ouverture et de mise en concurrence. Là encore, les expériences des pays de l'OCDE dont la France pourrait s'inspirer sont nombreuses.

Insister sur la nécessaire diminution des effectifs au niveau local

La question du niveau de l'emploi public en général demande de poser celle des augmentations de personnel dans les collectivités territoriales. Il y a un lien entre le millefeuille organisationnel (notamment entre communes, structures intercommunales et départements) et les augmentations des effectifs (voir chapitres 1 et 2). D'autre part, des mécanismes visant à encourager les baisses d'effectifs demandent à être réfléchis, même si on peut s'attendre, dans le contexte de la crise, à une baisse avec la diminution des ressources des collectivités territoriales, comme dans d'autres pays de l'OCDE. Quoiqu'il en soit, il semble urgent d'entamer une réflexion nationale sur ce thème afin que les baisses de ressources des collectivités territoriales ne soient pas uniquement compensées par une baisse de transferts et de provision de services publics, mais aussi par des gains d'efficience significatifs dans les collectivités territoriales.

Notes

1. Et les entreprises publiques.
2. Ces coûts comprennent essentiellement la rémunération des agents, et le coût des biens et services consommés par l'administration ou destinées aux citoyens/usagers, produits par le secteur privé (ou les entreprises publiques) et financés par les administrations publiques.
3. Et les entreprises publiques.
4. Le périmètre est différent de celui précédemment cité pour l'emploi public. Il ne comprend pas notamment les agents qui ne font pas partie de la fonction publique (voir encadré 5.1).
5. En équivalents temps plein.
6. Voir Cour des comptes (2009 : 10).
7. Néanmoins, on note une croissance importante des effectifs des opérateurs de l'État de 48 000 agents entre 2006 et 2009, de 22 000 agents depuis 2007 et 14 000 depuis 2008, c'est-à-dire depuis le début de la mise en œuvre de la RGPP (même si ces chiffres sont soumis à caution en raison de difficultés statistiques) (Cour des comptes, 2009 : 62). Ces chiffres ne sont pas à périmètre constant et incluent la bascule d'emplois de l'État vers les universités maintenant autonomes.
8. Au Royaume-Uni, le « *civil service* » se définit comme la fonction publique au cœur de machine de l'État et met en œuvre la politique gouvernementale. Il y a aujourd'hui 489 000 agents et 453 000 en équivalents temps plein dans le « *civil service* ». La plupart travaillent dans les ministères et les « agences exécutives ». La plupart des agents des « *quangos* », de l'armée, du *National Health Service*, des autorités locales ou des entreprises publiques, ne sont pas des « *civil servants* ».
9. Voir notamment l'analyse générale de l'OCDE (2011b), chapitre 2.
10. Informations tirées des entretiens à la DGAFP.
11. Chiffres donnés par la Direction du budget.
12. Les administrations territoriales sont tenues de financer tous leurs coûts de fonctionnement par leurs revenus et ne peuvent recourir à la dette que pour financer leurs investissements, et non pour financer les dépenses de fonctionnement ou les remboursements de capital des échéances de prêts. Le remboursement de capital des échéances de prêts doit être financé par les surplus du budget de fonctionnement ou les ressources des investissements.
13. Même si les données ne sont pas disponibles, il est probable que les départs soient moins importants que pour la fonction publique de l'État, mais historiquement tout de même plus importants que par le passé.

14. « Estimée à 430 millions d'euros, sans les rapports annuels de performance (soit la moitié des économies supposées avoir résulté de la « règle du un sur deux »), elle a plutôt été en réalité de l'ordre de 700 millions d'euros. » (Cour des comptes, 2010).
15. La Loi de 2007 relative au travail, à l'emploi, et au pouvoir d'achat (TEPA) prévoit que les rémunérations correspondant aux heures de travail effectuées au-delà de la durée légale du travail de 35 heures sont exonérées de l'impôt sur le revenu et ouvrent droit à une réduction des cotisations salariales de sécurité sociale assises sur ces heures supplémentaires.
16. Les fonctionnaires de catégorie A sont ceux exerçant des fonctions correspondant à des emplois de conception, de direction et d'encadrement ; ceux de catégorie B à des fonctions correspondant à des emplois d'application et de rédaction ; et ceux de catégorie C à des fonctions correspondant à des emplois d'exécution (sans condition de diplôme à l'entrée).
17. Chiffres donnés lors des entretiens avec la DGAFP.
18. Chiffres tirés de ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État (2010a).
19. Hors facteurs indépendants de croissance des dépenses de personnel tels que le vieillissement ou les effets de structure de l'emploi.

Références bibliographiques

- Acteurs Publics (2011), « La RGPP Academy », juin, www.acteurspublics.com/article/13-06-11/la-rgpp-academy.
- Barbier-Gauchard, A., A. Guilloux et M. Le Guilly (2010), *Tableau de bord de l'emploi public : situation de la France et comparaisons internationales*, Centre d'analyse stratégique, décembre, Paris.
- Chevallier, J. (2010), « Révision générale des politiques publiques et gestion des ressources humaines », dans *Revue française d'administration publique*, No. 136, École nationale d'administration, Strasbourg.
- Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire (2010), « Compte rendu no. 2 », 5 octobre, Assemblée Nationale, Paris.
- Conseil de modernisation des politiques publiques (2011), « Sommaire », www.rgpp.modernisation.gouv.fr/fileadmin/user_upload/dossier_cmpp4.pdf.
- Cour des comptes (2009), « Rapport public thématique : les effectifs de l'État 1980-2008 : un état des lieux », Cour des comptes, Paris.
- Cour des comptes (2010), « Communication da la Commission des finances de l'assemblée nationale : les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État », Cour des comptes, Paris, www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/divers/58_2_59344_masse_salariale.pdf, consulté en janvier 2012.
- Direction générale de l'administration et de la fonction publique (2011), « Politique salariale du gouvernement : renforcer le pouvoir d'achat et moderniser la rémunération des fonctionnaires », ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, Paris, avril.
- Guilloux, A. et O. Passet (2011), « Tendances de l'emploi public : où en est-on ? », Centre d'analyse stratégique *Note de synthèse*, No. 214, Centre d'analyse stratégique, Paris, www.strategie.gouv.fr/content/note-de-synthese-214-tendances-de-l%E2%80%99emploi-public-ou-en-est-fevrier-2011.
- Inspection générale des finances ; ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ; ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État (2010), « Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger », No. 2010-M-098-02, avril, Paris.
- Lisis, J., A. Verdier-Molinié et S. Gorreri (2008), « Fonction publique: le big bang aura-t-il lieu ? », dans *Société Civile*, No. 86, la Fondation iFRAP, Paris.
- McDonald, Paula (2009) présentation donnée lors de la 5ème réunion régionale du groupe de travail sur la fonction publique et l'intégrité, Initiative OCDE-MOAN, 16 juin 2009, Rabat, Maroc

- Ministère du Budget des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État (2009), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique : politiques et pratiques 2008-2009*, Vol. 2, La documentation française, Paris.
- Ministère Budget des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État (2010a), « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique : faits et chiffres 2009-2010 », Vol. 1, La documentation française, Paris, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/114000001/0000.pdf>.
- Ministère Budget des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État (2010b), *Rapport annuel sur l'État de la fonction publique : politiques et pratiques 2009-2010*, Vol. 2, La documentation française, Paris.
- OCDE (2007), *Vieillesse et service public : le défi des ressources humaines*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264029736-fr>.
- OCDE(2010a), « Enquête de l'OCDE sur la consolidation fiscale », OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), « Enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines », OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), « Getting it right : restructuring the government workforce », GOV/PGC/PEM(2010)4, 9-10 décembre, OCDE, Paris.
- OCDE (2010d), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010: Federal Government*, Éditions OCDE, Paris, p. 92.
- OCDE (2011a), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Public Servants as Partners for Growth : Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), *Regards sur l'éducation 2011 : les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-fr>.
- OCDE (2011 d), *Panorama de la santé 2011 : les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2011-en.
- Rexed, K., C. Moll, N. Manning et J. Allain (2007), « Governance of decentralised pay setting in selected OECD countries », *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/3, Éditions OCDE, Paris.
- Secrétariat général du gouvernement (2011), « Document cadre : profile des compétences managériales des cadres dirigeants de l'État », 13 janvier, Paris.
- Secrétariat général du gouvernement (2011), « Document cadre : processus d'identification des cadres à haut potentiel », 3 janvier, Paris.
- Secrétariat général du gouvernement (2011), « Programme interministériel 2011 : formation et développement des cadres dirigeants de l'État », Paris.
- Silicani, J.L. (2008), *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique: faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, Paris.

Glossaire

Administrations publiques (ou administration publique) : La définition du terme d'administrations publiques est la même que celle de la terminologie internationale du Système des Comptes Nationaux (S13), et comprend toutes les unités institutionnelles qui sont des autres producteurs non marchands (voir 3.26) dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et dont la majeure partie des ressources provient de contributions obligatoires versées par des unités appartenant aux autres secteurs et/ou toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale. Elles incluent : *i)* l'administration centrale (S.1311) – c'est-à-dire l'État dans ce rapport en y assimilant des organismes divers d'administration centrale (voir ci-dessous) ; *ii)* les administrations d'états fédérés (S.1312) dans les pays fédéraux ; *iii)* les administrations locales (S.1313) ; et *iv)* les administrations de sécurité sociale (S.1314).

Administration électronique ou administration numérique : Utilisation de technologie de l'information et de communication (TIC), et en particulier d'Internet, dans le but d'améliorer le fonctionnement de l'administration et la fourniture de services.

Administrations déconcentrées : Administrations de l'État au niveau local qui bénéficient de délégations de compétences mais sans autonomie juridique par rapport à l'autorité de l'État.

Agences : Le terme d'agences prête souvent à confusion dans la terminologie internationale. Il comprend un certain nombre d'institutions qui sont « à distance » des ministères centraux, en ce qu'elles ont une certaine autonomie managériale ou une budgétisation séparée, ou alors une absence de relation hiérarchique. Elles n'ont pas de personnalité légale séparée (sauf exceptions) et agissent au nom de l'État (ou au niveau des collectivités territoriales). Il en existe deux grandes catégories : *i)* les agences dites « exécutives », qui bénéficient d'une forme d'autonomie managériale, en général mises à distance des ministères centraux afin de mieux identifier les coûts d'un produit ou service particulier et permettre un ajustement managérial aux changements des marchés et demandes des usagers, mais les ministères gardent un pouvoir hiérarchique ; *ii)* les agences dites « indépendantes », mises à distance des ministères centraux afin d'offrir une crédibilité et une légitimité à ces organismes évoluant dans des domaines sensibles ou soumis à des changements économiques et juridiques importants tels que les processus de déréglementation et d'ouverture à la concurrence, ou alors les analyses statistiques, ou les commissions électorales, etc.

Agents publics : Ensemble des personnes rémunérées individuellement en leurs noms et directement par les administrations publiques. En France, les agents publics sont dans l'immense majorité des fonctionnaires (voir définition ci-dessous). Le reste étant des agents contractuels, de droit public ou privé selon les administrations.

Audit interne : Vise à prévenir les risques financiers d'un ministère ou d'une organisation publique associés au non respect de la réglementation ou à la mise en œuvre de politiques inefficace. L'audit interne fonctionne grâce aux audits financiers pour contrôler l'exactitude des comptes, le respect de la réglementation, et le bien fondé des procédures administratives, et aux audits de performance, qui visent à contrôler l'efficacité et l'efficience des politiques.

Back office : Le fonctionnement interne d'une organisation qui soutient ses processus de mission et qui n'est pas accessible ou visible du grand public. Les fonctions de *back office* comprennent entre autres les fonctions supports (voir ci-dessous), mais aussi, par exemple, les fonctions de formulation des politiques ou de supervision. L'emploi administratif (voir ci-dessous) est employé dans des fonctions de *back office*.

Collectivité territoriale : Administration distincte de l'État qui exerce certaines compétences sur un territoire que l'État a décentralisées. La France reconnaît cinq types de collectivités territoriales : la région, le département, la commune, la collectivité à statut particulier, et la collectivité d'outre mer (existent également des établissements publics de coopération intercommunale). Une collectivité territoriale est définie par trois critères : *i)* elle est dotée de la personnalité morale, de l'autonomie administrative. Elle dispose ainsi de son propre personnel et de son propre budget ; *ii)* elle détient des compétences propres, qui lui sont confiées par le législateur ; *iii)* elle exerce un pouvoir de décision, qui s'exerce par délibération au sein d'un conseil de représentants élus. Les décisions sont ensuite appliquées par les pouvoirs exécutifs locaux ; elles ont un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Les différents niveaux n'ont pas d'autorité les uns sur les autres.

Comité de pilotage RGPP : Il existe dans chaque ministère et est placé sous la responsabilité du secrétaire général. Il coordonne l'application des décisions, anime l'équipe des chefs de projet en charge de la mise en œuvre des décisions de la RGPP et examine l'avancement de chaque mesure, sur la base d'indicateurs de suivi précis.

Commune : Plus petite division administrative en France qui correspond, généralement, au territoire d'une ville, une partie d'une ville, d'un village, ou un regroupement de villages. La France compte actuellement 36 682 communes en métropole. Voir aussi collectivités territoriales.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) : Placé sous l'autorité du Président de la République, il a pour but de réunir l'ensemble du gouvernement et des membres permanents du comité de suivi pour valider les décisions étudiées préalablement en comité de suivi, fixer les grandes orientations de la réforme, et définir les étapes de la réforme.

Conseil général : Assemblée délibérante d'un département avec les représentants, les conseillers généraux, élus au suffrage universel. Les principales compétences du Conseil général incluent : l'aide sociale au niveau local comme la prévention sanitaire, l'enseignement et gestion des collèges, gestion des routes, le financement des pompiers, le développement local, et la culture.

Conseil régional : L'assemblée délibérante d'une région, établie en 1982 pendant le processus de décentralisation. Ses représentants, les conseillers régionaux, sont élus au suffrage universel. Les principales compétences du Conseil régional incluent : l'action économique, l'aménagement du territoire, l'enseignement et gestion des lycées, l'environnement, l'organisation des transports ferroviaires régionaux.

Contractuels : Sont employés comme non titulaires des administrations publiques, et ne sont donc pas employés sous statut de la fonction publique même s'ils peuvent être employés sous des contrats de droit public. La plupart ont des contrats à durée déterminée.

Corps : Les corps groupent les fonctionnaires de la fonction publique d'État ou de la fonction publique hospitalière soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades. Ces corps sont eux-mêmes divisés en grades ou classes.

Coupe automatique de productivité : Coupe budgétaire dont le niveau est fondé sur les gains de productivité présumés de l'année passée ou de l'année à venir. Depuis les années 1980-1990, un certain nombre de pays ont mis en place ces coupes automatiques de productivité, l'idée étant de compenser, pour les services publics, l'absence d'incitations aux gains de productivité qui existe sur les marchés des biens marchands grâce à la concurrence. En général, ces coupes s'appliquent aux dépenses de fonctionnement (y compris de personnel), avec une grande variabilité d'application en fonction des secteurs et des fonctions.

Décentralisation : Transfert de compétences de l'État vers des collectivités territoriales.

Déconcentration : Comme la décentralisation, il consiste également en une délégation de compétences, mais vers des agents ou organisme locaux de l'administration d'État. À la différence des collectivités territoriales, ces derniers sont soumis à l'autorité de l'État et ne disposent d'aucune autonomie.

Département : Division administrative de la France formant le second niveau de division territoriale après les régions administratives qui sont des regroupements de départements. Un département est aussi une collectivité territoriale. La France compte actuellement 101 départements, dont 96 en métropole (territoire hors territoires extérieurs) et 5 en outre-mer.

Dépenses de fonctionnement : Concernent les dépenses liées au fonctionnement des administrations, c'est-à-dire essentiellement, les dépenses de personnel (masse salariale) et la consommation intermédiaire (achats et passation de marchés).

Dépenses d'intervention : Comprennent l'ensemble des dépenses qui visent à avoir un effet direct sur la société et l'économie – par exemple, dépenses sociales, dépenses de soutien à l'économie. Elles comprennent essentiellement les subventions, les prestations sociales (y compris les transferts sociaux), les transferts en capital, les autres transferts, et la part d'investissement qui n'est pas utilisée pour la production de biens et services (surtout des investissements d'infrastructure).

Dépenses de transferts : Représentent une grande partie des dépenses d'intervention (qui comprennent en plus, notamment, les subventions et une partie de l'investissement). Il s'agit de celles transférées sans contrepartie. Ils peuvent être monétaires (ou « en espèces »), ou en nature (à travers la fourniture d'un bien ou d'un service).

Emploi administratif : Mesure l'emploi en dehors de la prestation de services aux citoyens/usagers. L'emploi administratif ne comprend pas : les militaires, la police, le personnel des institutions pénitentiaires, d'autres prestations de services collectifs (par exemple, les unités chargées de la construction ou de la gestion des infrastructures de transport), l'ensemble des institutions éducatives, les prestataires de soins de santé, ni les autres institutions impliquées dans la prestation de services individuels (services culturels, services sociaux, etc.), qu'il s'agisse d'institutions à but non lucratif publiques ou privées ou d'unités normales des administrations publiques.

État : Dans ce rapport, l'État est défini comme l'administration centrale dans les Comptes nationaux. Sauf lorsqu'on parle spécifiquement du budget de l'État ou de la fonction publique d'État, qui regroupent la personnalité légale de l'État seulement. Voir définition des administrations publiques et Éléments méthodologiques).

Fonction publique/fonctionnaire : La fonction publique regroupe l'ensemble des fonctionnaires, soit un peu plus de 5 millions d'agents au sein de l'ensemble des administrations publiques, dont l'emploi est régi par un statut. Le statut général de la fonction publique régit l'ensemble des trois fonctions publiques : fonction publique d'État, fonction publique locale (collectivités territoriales) et fonction publique hospitalière.

Fonction publique de métier : Terme utilisé dans le *Livre Blanc sur l'avenir de la fonction publique* (2008), et qui vise à différencier la fonction publique de métier d'abord de la fonction publique de carrière d'aujourd'hui qui favorise le grade sur l'emploi, et aussi d'une fonction publique d'emploi, qui favorise l'emploi sur le grade. Dans une fonction publique de métier, le métier est au croisement d'une qualification professionnelle qui est le critère de recrutement, et de l'emploi, c'est-à-dire de la fonction qu'occupe l'agent après son recrutement. Le métier est un type de famille d'emploi large à l'intérieur duquel les agents publics font leur carrière.

Fonctions supports : Fonctions qui visent à soutenir la gestion du fonctionnement des administrations, y compris : les ressources humaines et l'organisation administrative, la gestion des achats, les finances (budget, comptabilité, paiement), l'audit interne, la communication, les technologies de l'information et des communications, l'immobilier et les installations (bureautique, voitures, restauration, sécurité, reproduction).

Front office : Les services de première ligne en interaction avec les citoyens, les associations et les entreprises.

Gestion des moyens opérationnels : Comprend l'ensemble des moyens utilisés pour le fonctionnement des administrations, y compris les ressources humaines et le budget, mais aussi l'immobilier, les achats, la logistique et les TIC.

Guichet unique : Plateforme qui centralise l'accès aux démarches, et/ou qui reçoit et centralise toute l'information pour un certain nombre de démarches et permet de faire toutes ces démarches au même endroit afin de simplifier un processus pour les citoyens, des entreprises, et autres entités de société civile. Il peut prendre des différentes formes – des bureaux physiques, des permanences téléphoniques, et des sites web.

Lean management : Méthode participative visant à éliminer la non qualité dans les organisations et à faciliter l'efficacité des processus.

Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : Remplace l'ancien système budgétaire en substituant une logique de résultats à la logique de moyens en assignant des objectifs précis aux différentes politiques publiques (qui désormais structurent le budget), et en mesurant la réalisation par des indicateurs de performance.

Masse salariale : Ensemble des coûts liés aux rémunérations des agents, y compris les différentes primes et les cotisations sociales.

Mission : En matière de procédure budgétaire, définie à l'article 7 de LOLF, « l'ensemble de programmes concourant à une politique publique définie » qui sont attribués à un ou plusieurs services et d'un ou plusieurs ministères.

Mutualisation : Mise en commun. On parle souvent de mutualisation des fonctions supports, qui concerne la mise en commun des services et outils des fonctions supports,

soit au niveau d'un ministère, soit au niveau d'un ensemble de ministères ou d'autres organisations publiques.

Nouvelle gestion publique : Mouvement de réformes des administrations publiques qui a commencé dans les années 1990 dans certains pays anglophones et s'est propagé dans un certain nombre de pays de l'OCDE, qui comprenait essentiellement : *i)* la séparation organisationnelle entre l'exécution et l'élaboration des politiques publiques ; *ii)* une autonomie renforcée pour les gestionnaires avec une plus grande responsabilisation managériale ; *iii)* le pilotage des politiques publiques sur la base de leur « performance » ; *iv)* l'externalisation d'un plus grand nombre de services au secteur privé.

Opérateurs de l'État : La notion d'opérateurs de l'État est née avec la mise en œuvre de la LOLF. Il s'agit d'une institution publique à but non lucratif qui appartient à et qui est contrôlée par l'État qui lui a le contrôle ultime sur la gestion opérationnelle et est le garant des risques associés. Les opérateurs de l'État ont une personnalité légale séparée de l'État, mais des statuts juridiques très différents.

Optimisation : Démarche cherchant à assurer le meilleur service au moindre coût.

Préfecture : Une structure représentant l'État au niveau local c'est-à-dire aux niveaux de la région (préfecture de région), du département (préfecture de département), et de l'arrondissement (sous-préfecture).

Produit : Dans l'évaluation des performances, les produits sont définis comme les biens ou services produits par les organismes gouvernementaux (par exemple les heures d'enseignement, les prestations sociales calculées et payées).

Programme : En matière de procédure budgétaire, défini à l'article 7 de LOLF, « un programme regroupe les crédits destinées à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

Réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) : Initiée en 2007 dans le cadre de la RGPP, elle vise à poursuivre la déconcentration du service d'État. Elle prévoit le pilotage des politiques publiques au niveau régional et la mise en œuvre de ces politiques au niveau départemental.

Revue des dépenses (« *spending review* ») : Examen systématique des dépenses d'intervention et de fonctionnement visant à évaluer l'efficacité et l'efficience des dépenses, mais avant tout à faire des économies budgétaires. En général, cet examen est effectué de façon centralisée sous l'autorité du ministère du Budget ou du bureau du Premier ministre, et le suivi à travers la procédure budgétaire.

Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) : Haut fonctionnaire au sein de la préfecture de région chargé de coordonner la politique de l'État de développement économique et d'aménagement du territoire et aussi de faire le lien entre l'État et le conseil régional.

Région : Division administrative de la France, constituée d'un regroupement de départements. La France compte actuellement 26 régions, dont 21 en métropole, 4 en outre-mer, et l'une qui est l'île de Corse. La région désigne aussi la collectivité territoriale au niveau régional.

Résultat : Référence à ce qui est finalement obtenu par une activité. Les résultats reflètent les résultats prévus ou imprévus des actions du gouvernement, mais peut également prendre compte des facteurs indépendants des actions du gouvernement.

Retour catégoriel : Ce terme a été employé au cours de la conception et la mise en œuvre de la RGPP et vise à définir le retour aux fonctionnaires des économies induites par le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite à hauteur de 50 %, par des mesures catégorielles (non générales), qui peuvent être indiciaires, indemnitaires ou statutaires.

Secrétaire général : Le Secrétaire général d'un ministère est le pilote d'une structure, au niveau de l'État, qui agit de manière transverse dans le domaine des fonctions supports (RH, fonction financière, communication, SI, logistique, immobilier, etc.). Il exerce un rôle d'impulsion et de suivi des chantiers de modernisation au sein de son ministère, notamment les chantiers liés à la révision générale des politiques publiques. En outre, il assiste souvent le ministre dans l'exercice de ses responsabilités de défense et de sécurité.

Technologies de l'information et de communication (TIC) : Tout équipement ou système d'interconnexion (ou sous-système) de l'équipement qui inclut toutes les formes de la technologie utilisée pour créer, stocker, manipuler, gérer, déplacer, afficher, échanger, transmettre ou recevoir des informations dans ses diverses formes. Ces formes peuvent inclure: des données d'entreprise; les conversations vocales ; des images fixes ; films, des présentations multimédias et d'autres formes pas encore conçu. Communication se réfère à un système de symboles et de significations partagés qui lie les personnes dans un groupe, communauté ou culture.

Annexe A

La dépense publique dans la production de biens et services dans le domaine public

Tableau A.1. Dépenses des administrations publiques en % du PIB, 2007 et 2010 dans la production de biens et services dans le domaine public

	Dépenses publiques pour la production de biens et de services dans le domaine public	
	2007	2010
Allemagne	18.4	20.1
Australie		
Autriche	18.8	20.0
Belgique	22.3	24.5
Canada		
Chili		13.1
Corée	13.8	14.9
Danemark	27.1	30.8
Espagne	18.0	20.1
Estonie	17.3	21.0
États-Unis	18.3	20.0
Finlande	24.4	28.3
France	23.4	25.2
Grèce	17.9	17.6
Hongrie	21.1	21.2
Irlande	16.8	19.9
Islande	25.6	26.9
Israël	25.2	24.9
Italie	18.6	19.9
Japon	15.8	17.7
Luxembourg	14.6	16.2
Mexique		
Norvège	20.4	23.0
Nouvelle-Zélande	20.0	21.9
Pays-Bas	26.1	29.5
Pologne	17.6	18.4
Portugal	20.4	22.2
République slovaque	15.8	18.2
République tchèque	19.0	20.5
Royaume-Uni	22.6	24.6
Slovénie	18.1	21.0
Suède	26.5	27.9
Suisse	12.1	13.0
Turquie	16.1	17.7

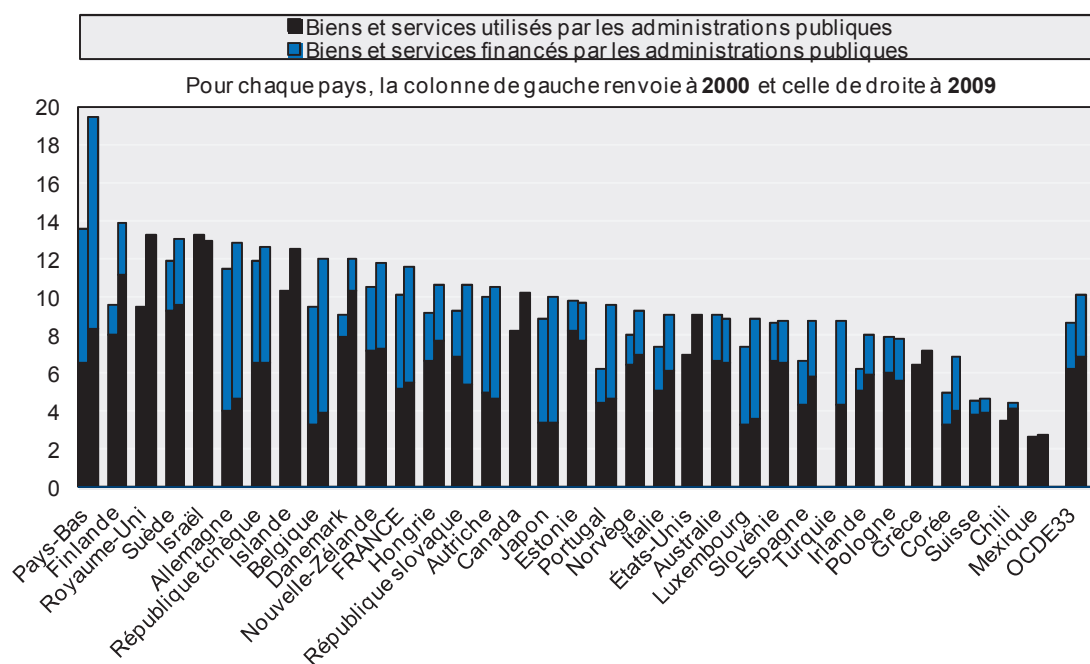
Note : La consommation de capital fixe est exclue. Informations sur les données concernant Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>. Voir OECD (2011), *Government At A Glance*, OECD, Paris, p. 73 for the methodology.

Annexe B

Externalisations des administrations publiques et consommation de l'administration publique

Graphique B.1. Dépenses d'externalisation

% du PIB



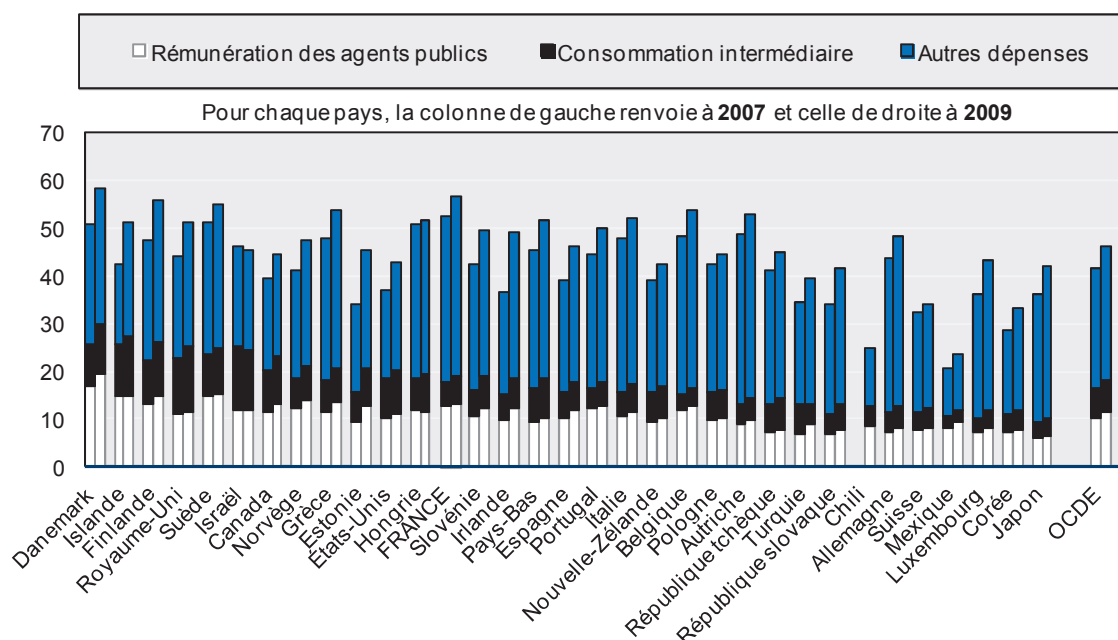
Note : Ce tableau montre toutes les dépenses d'externalisation financées par les administrations publiques, que ce soit pour sa propre consommation (consommation intermédiaire—biens et services utilisés par les administrations publiques), ou pour la consommation par les citoyens directement. Les données sur l'Australie sont basées sur une combinaison des statistiques financières du gouvernement et des données sur les comptes nationaux fournies par le Bureau australien des statistiques. Informations sur les données concernant Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Dépenses d'externalisation : coûts des biens et services financés par l'administration publique et consommés par l'administration publique ou les usagers mais non fournis par les administrations publiques.

Source : OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris.

Graphique B.2. **Part des dépenses publiques consommées par les administrations publiques dans les dépenses publiques totales, et autres dépenses publiques 2007 et 2009**

% du PIB

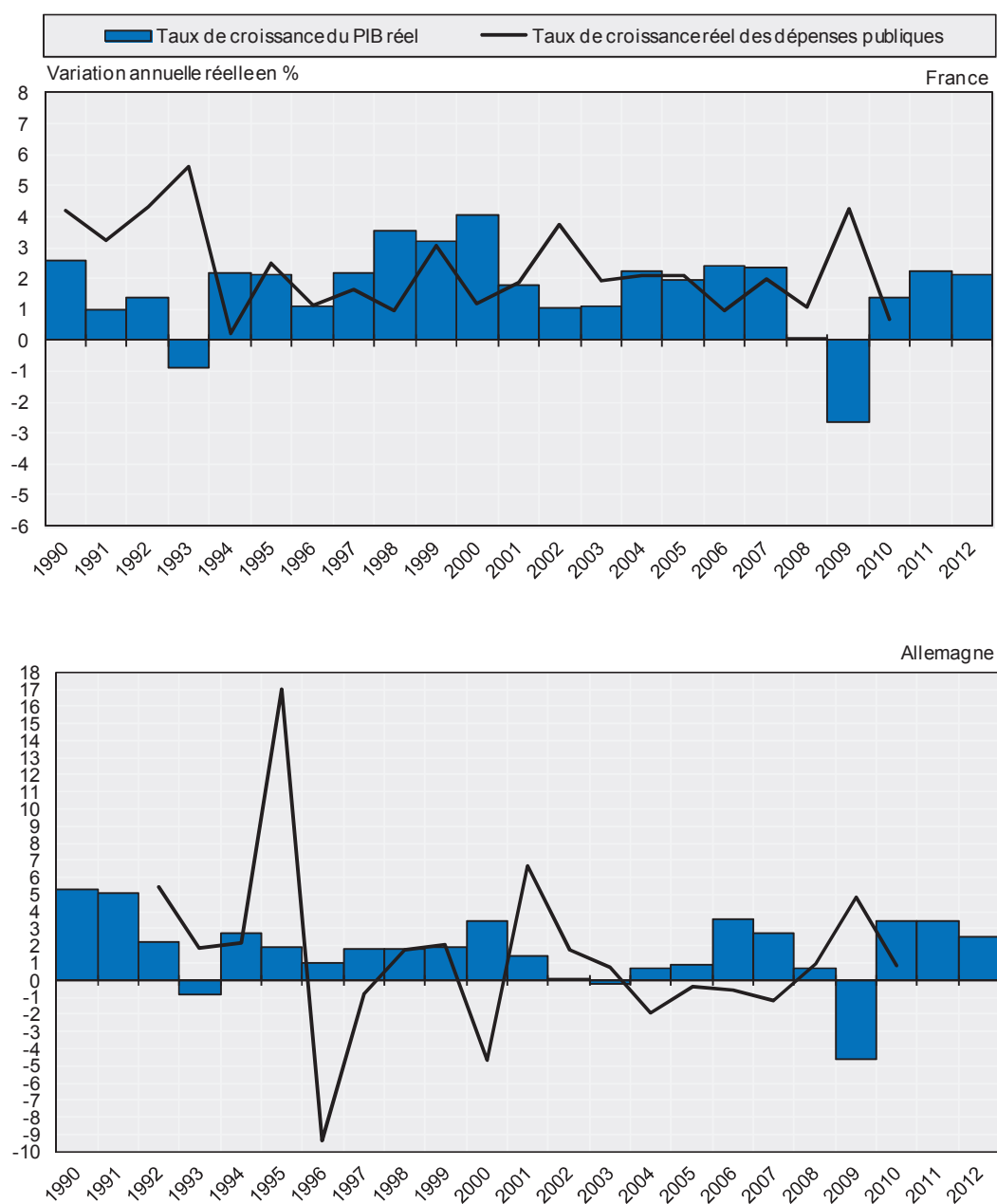


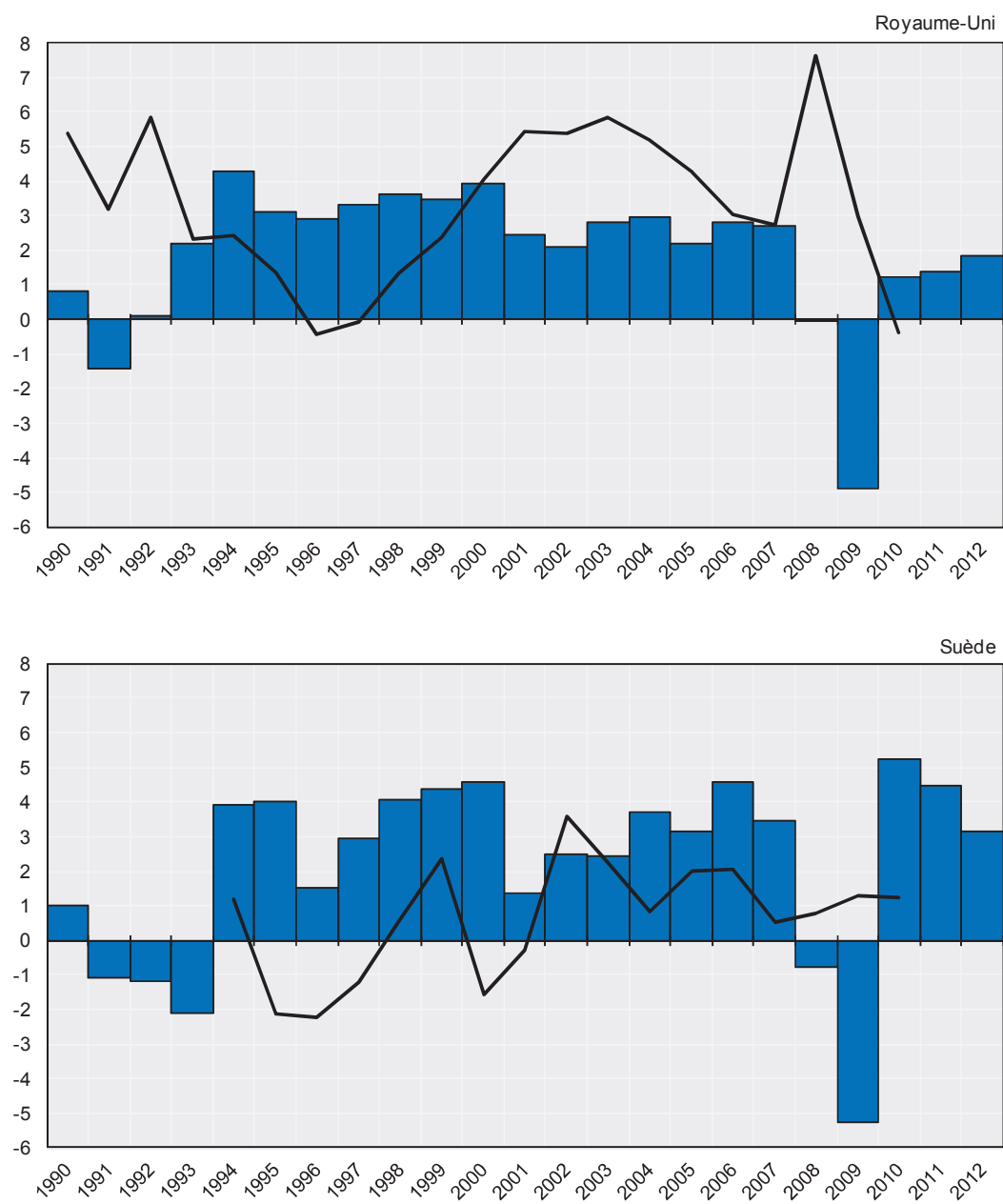
Note : Ce graphique montre la part des ressources consommées par l'administration publique qui ne sont pas pour utilisation immédiate par les citoyens et qui incluent les rémunérations des agents publics et les services et les biens achetés par l'administration pour sa propre utilisation (consommation intermédiaire), dans les dépenses totales de l'administration publique. Informations sur les données concernant Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : Comptes nationaux OCDE.

Annexe C

Dépenses publiques et croissance économique



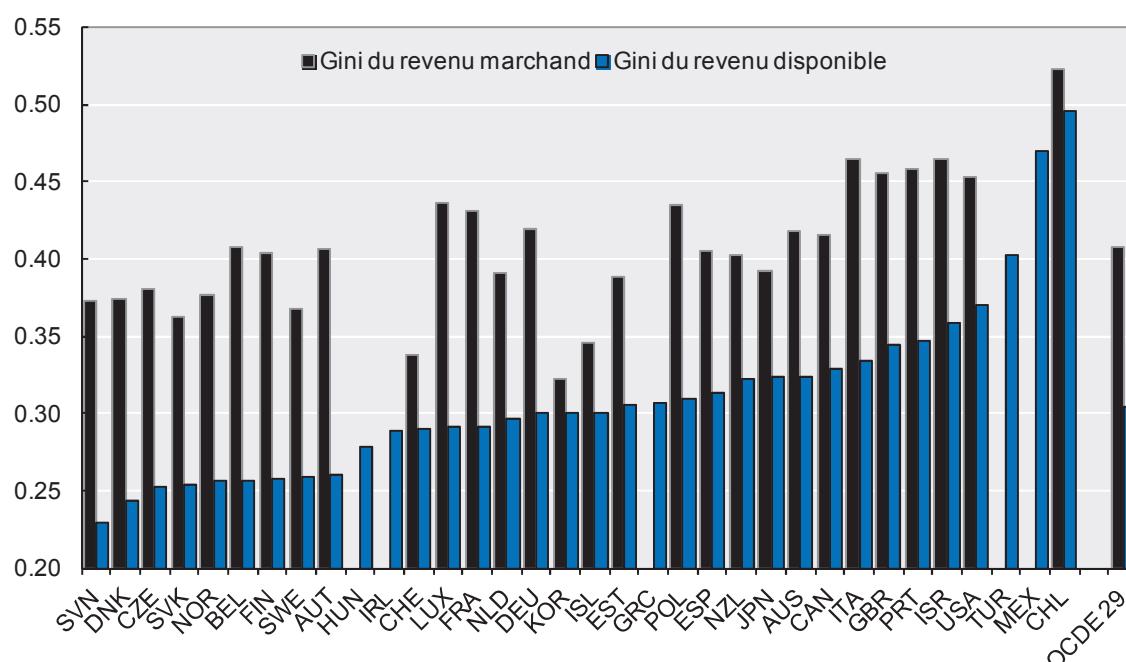


Source : Comptes nationaux OCDE.

Annexe D

Inégalités des revenus et redistribution à la fin des années 2000

Graphique D.1. Inégalités et redistribution dans les pays de l'OCDE à la fin des années 2000



Note : La fin des années 2000 se situe entre 2006 et 2009. La moyenne de l'OCDE exclue la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, le Mexique et la Turquie. La valeur de ce coefficient Gini varie entre 0, qui correspond à une « égalité parfaite » (chaque personne reçoit la même fraction des revenus) et 1, qui représente une « inégalité parfaite » (la fraction de la population la plus riche reçoit l'intégralité des revenus). Le revenu marchand correspond au salaire du travail, le revenu du capital et de l'épargne. Le revenu disponible correspond au revenu marchand plus les transferts sociaux et moins l'impôt sur le revenu. Le revenu est ajusté par la taille du ménage. Les données sont pour la population en âge de travailler. Informations sur les données concernant Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : OCDE, Base de données sur la distribution des revenus et la pauvreté, 2011.

Annexe E

Rapide historique des réformes de l'État en France¹

La cadre français de gouvernance et de réglementation a des origines historiques anciennes. Bien que certaines prémices de l'État de droit moderne aient commencé à être mises en place sous l'Ancien Régime, une grande partie du système juridique et administratif très centralisé remonte à la période napoléonienne. Le rôle de l'État a aussi été renforcé à certaines périodes ultérieures de l'histoire française, notamment dans les années 1930 et dans l'immédiat après-Seconde Guerre mondiale lorsque l'État acquit des pouvoirs accrus grâce au programme de nationalisation et au processus de planification. Si d'autres périodes ont été marquées par des phases plus libérales, à la fois au 19^{ème} siècle et dans les décennies qui ont suivi, d'un point de vue historique, la gouvernance publique en France a été fortement marquée par l'existence de prérogatives et par la définition d'un État unitaire fort.

Les six vagues de réformes de l'État en France depuis 1958

Première vague

L'établissement de la Communauté économique européenne en 1958 et la fin de la guerre d'Algérie ont conduit à la première vague de réformes (1962-1972) visant à rationaliser l'appareil administratif de l'État pour refléter ces changements politiques. L'effort principal consistait en un programme de réforme du budget, la rationalisation des choix budgétaires (RCB), coordonné par le ministère des Finances. La RCB était influencée par le système budgétaire américain de planification/programmation et visait à restructurer le budget sur la base principalement d'évaluations *ex ante* réalisées dans chaque ministère et qui mesuraient le futur impact socio-économique des politiques publiques. L'idée générale de la réforme était de créer un cercle vertueux de prise de décision budgétaire qui conduirait à la modernisation de la gestion du secteur public. La mise en place de la RCB n'a pas été médiatisée. L'échec de la RCB est devenu patent en 1984 : non seulement l'instrument n'était pas beaucoup utilisé par les décideurs politiques mais il était source de difficultés dans les relations entre le ministère des Finances en charge du programme et les ministères engageant les dépenses. Il avait aussi perdu de sa crédibilité à la suite des crises macroéconomiques de 1975 et 1982.

Deuxième vague

La nature politisée de la deuxième vague de réformes (1972-1981) la distingue nettement de celle qui a donné naissance à la RCB. Ces nouvelles réformes reposaient sur l'existence d'une société civile française plus structurée qui a commencé à réclamer un État plus libéral et plus transparent à l'issue du mouvement de protestation de 1968, lequel avait provoqué la quasi-paralysie de l'économie française. Cela s'est traduit par l'adoption de plusieurs lois sur l'information visant à protéger les droits des citoyens face

à l'État et leur accès aux informations de l'administration, et a contribué à créer une mentalité favorable aux politiques de décentralisation qui allaient être menées dans la vague de réformes suivante.

Troisième vague de réformes

Une troisième vague de réformes (1981-1984) s'est concrétisée par trois actions principales. Premièrement, le gouvernement a commencé à décentraliser les responsabilités de l'État aux collectivités territoriales par le biais de deux réformes entre 1982 et 1983. Ces deux réformes ont créé de nouvelles institutions, les conseils régionaux, et ont renforcé le pouvoir décisionnaire des institutions locales existantes, les 96 conseils généraux et les grandes municipalités. Ces décentralisations ont eu trois résultats : elles ont libéré les autorités locales du contrôle préfectoral auquel elles étaient jusqu'alors soumises ; elles ont doté de pouvoirs de décision les échelons local et régional dans des domaines comme l'éducation, les affaires sociales et le développement économique ; et elles ont créé des blocs de compétences pour décider de la nature des décisions à attribuer à chaque échelon de gouvernement (régional, départemental ou communal). Deuxièmement, le gouvernement a étendu le statut de fonctionnaire à des parties de la fonction publique qui n'en relevaient pas jusqu'alors. Et troisièmement, la Direction du budget a introduit des réformes visant à réduire les dépenses publiques liées aux fonctions administratives, même si les économies réalisées ont été limitées.

Quatrième vague

La quatrième vague de réformes a été plus portée par les fonctionnaires pour moderniser l'État en améliorant son efficacité fonctionnelle. Cela a conduit à un usage limité par l'État français d'instruments comme les cercles de qualité, les centres de responsabilité et les évaluations de la politique publique servant à déterminer le fonctionnement interne de l'administration.

Cinquième vague

La modernisation de l'État s'est transformée en « réforme de l'État » lors de la cinquième vague de réformes (1991-1997) qui a été largement instiguée par un document de 1995 « relatif à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics », ayant circulé à l'initiative du Premier ministre dans le double contexte de la construction européenne et des opportunités créées par les nouvelles technologies de l'information et des communication. Ce rapport proposait une nouvelle architecture générale pour l'État s'appuyant sur les réformes de la NGP qui suggéraient d'engager des actions de manière à largement réorganiser les administrations centrales, à réduire le nombre d'agents de l'État, à revoir les priorités gouvernementales à l'aune des priorités européennes et à renouveler la gestion publique des ressources humaines. Pour des raisons de contexte particulières, aucune réforme importante n'a été mise en œuvre entre 1991 et 1997 mais le rôle accru des ministres du Budget, de l'Intérieur et de la Fonction publique au cours de cette période a conduit à trois efforts importants de chacun de ces ministères pour réformer les lois contrôlant le secteur public pendant la sixième vague de réformes (1997-2007).

Parallèlement à ces réformes et tentatives de réformes, une réforme de la réglementation et la libéralisation des industries de réseau a eu lieu à la fin des années 1980 et au cours des années 1990. De grands ajustements structurels ont été apportés aux marchés de produits. Un long processus de privatisation a vu la propriété

directe de l'État chuter considérablement, plaçant entre les mains du secteur privé la quasi-totalité des secteurs de la banque, de l'assurance et de la production industrielle. La libéralisation des industries de réseau et l'introduction de nouveaux cadres réglementaires pro-concurrence ont aussi été lancées et se poursuivent aujourd'hui encore. La politique sur la concurrence a commencé à avoir davantage d'influence, suite à l'abolition des contrôles des prix en 1986 et à l'établissement d'une autorité de la concurrence indépendante.

Sixième vague

En 2001, la Loi organique sur la loi des finances (LOLF) a été adoptée (voir encadré 1.1). Similaire aux efforts menés dans le cadre de la RCB, cette loi a pour but de réformer la planification et le contrôle des dépenses publiques grâce à une logique axée sur la performance, plutôt qu'à une approche basée sur les moyens, en liant les questions budgétaires à des actions publiques clairement définies. Elle vise donc à accroître l'efficacité des dépenses publiques en termes de coûts et à faciliter l'introduction d'une plus grande transparence et d'une légitimité accrue dans les questions budgétaires. Toutefois, contrairement à la RCB, la mise en place de la LOLF n'était pas une décision uniquement de l'administration. Elle a ainsi bénéficié du soutien à la fois de l'administration et du Parlement auquel elle confère un rôle spécifique. Bien que la LOLF ait été adoptée en 2001, le premier budget entièrement passé sous la nouvelle loi a seulement été adopté en 2006, dans la mesure où d'importants changements institutionnels se sont avérés nécessaires pour faciliter sa mise en œuvre.

Le deuxième grand effort mené dans la sixième vague de réformes concernait la décentralisation. Pour accroître l'efficacité de la tentative de décentralisation des années 1980, une réforme constitutionnelle a été adoptée en 2003 et de nouvelles lois de décentralisation en 2004 ont vu le jour, qui reconnaissent 4 niveaux d'administration : les municipalités, les départements, les régions (nouveau) et les zones de statut spécial (nouveau). Elle accorde aussi l'autonomie financière aux collectivités territoriales.

Le dernier effort en date a été mené par le ministère de la Fonction publique entre 2004 et 2006. Influencés par la LOLF et la pression croissante de la construction européenne pour des informations claires basées sur les résultats, de nouveaux instruments de gestion ont été introduits pour rationaliser et réorganiser la haute fonction publique en France, y compris une réforme de l'École nationale d'Administration (ENA) et la mise en de mécanismes de rémunération axée sur la performance. Ces réformes n'ont pas été drastiques mais elles ont initié un mouvement vers l'institution d'une gestion et d'une formation améliorées et basées sur la performance, sur lequel il sera possible de s'appuyer par la suite.

Notes

1. Cette annexe s'appuie essentiellement sur Bezes P. (2009), *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Presses universitaires de France, Paris et Rouban, L. (2008), « La réforme de l'État et son contexte : réformer l'État : pourquoi et pour quoi ? », dans Tronquoy, P., *La réforme de l'État*, Cahiers français, No. 346, La documentation française, Paris. OCDE (2004).

Annexe F

Les réformes de la Nouvelle gestion publique visant à instaurer une culture managériale dans les pays de l'OCDE¹

Le « managérialisme » est l'une des principales influences des réformes de la Nouvelle gestion publique (NGP) qui ont été mises en place par plusieurs pays de l'OCDE à commencer par les initiatives du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande au début des années 1990. Bien qu'il n'existe pas de données quantitatives qui prouveraient qu'en elles-mêmes les réformes de la NGP ont amélioré l'efficacité des secteurs publics, plusieurs leçons de ce mouvement peuvent s'avérer utiles, si on les extrapole et on les étend à la France, pour garantir des gains d'efficacité continus et pour adapter les administrations à l'évolution des circonstances et des priorités. La NGP a en effet tendance à faciliter les changements continus et à permettre d'éviter d'avoir à faire de grands exercices de mise à niveau qui sont généralement plus difficiles et plus chers à mener.

Les idées de la Nouvelle gestion publique ont souvent fait l'objet de descriptions dans des rapports et des publications, avec certaines variations mais avec un noyau central commun. Ce noyau comprend :

- La séparation de l'exécution et de l'élaboration des politiques publiques. L'exécution doit avoir lieu dans des agences qui bénéficient d'une certaine autonomie par rapport au ministère central. Ces agences doivent avoir leur propre administration financière, séparée de celle des ministères. L'administration financière doit être basée sur une comptabilité sur la base des droits constatés et fournir des indications sur le coût par unité de production. Les agences doivent être financées sur la base du modèle acheteur-fournisseur selon lequel l'agence vend ses produits au ministère central pour un prix unitaire donné.
- Une autonomie renforcée pour les gestionnaires en matière de gestion du fonctionnement, à la fois pour ce qui est de l'élaboration des politiques et de leur exécution (« laisser les gestionnaires gérer ») : cela implique un assouplissement ou une suppression des normes de gestion opérationnelle communes à l'ensemble de l'administration publique. Les normes de gestion opérationnelle s'appliquent à l'utilisation des moyens de fonctionnement : les ressources humaines et l'organisation humaine ; le financement (élaboration du budget et comptabilité) ; l'audit interne ; la communication ; l'immobilier et les installations (reproduction, sécurité, restauration, transport, etc.) ; l'information et les TIC ; ainsi que les achats.
- Le pilotage et le contrôle des agences exécutives sur la base de produits mesurés : cela oblige chaque agence à définir ses produits et requiert aussi l'élaboration d'indicateurs quantitatifs pour mesurer ces produits. Les budgets des agences doivent être basés sur des objectifs de production et des coûts par unité produite. Rétrospectivement, les agences doivent rendre compte de la réalisation de leurs

objectifs de production et des sanctions financières peuvent être appliquées en cas de mauvaise performance.

- Une budgétisation basée sur les produits mesurés (budgétisation basée sur la performance) : la mesure de la production ne sert pas seulement de base au financement des agences mais aussi de base au budget de l'administration en tant que tel. Tous les ministères doivent formuler leurs objectifs sous la forme de résultats et de produits attendus. La classification budgétaire repose sur des groupes homogènes de résultats et de produits. Le budget est un document de politique publique qui informe le Parlement et le public de ce que l'administration veut réaliser, de ce qu'il va faire pour atteindre ce but et de ce que ses activités vont coûter. L'administration est rétrospectivement responsable de ses réalisations et de leurs coûts.
- L'externalisation sur le marché de la production intermédiaire : l'ensemble de la production intermédiaire, qu'elle soit le fait d'agences publiques ou le résultat d'achats, doit faire l'objet d'une comparaison permanente de sa qualité et de ses prix (consultation des acteurs du marché). Si le marché est mieux classé – ce qui sera souvent le cas compte tenu de la meilleure qualité de ses incitations – la production intermédiaire doit être externalisée et la production publique supprimée.

Les réformes de la Nouvelle gestion publique qui ont été menées dans certains pays ont incontestablement réussi. Séparer l'exécution des politiques publiques de leur élaboration a permis de séparer du noyau de l'État les fonctions d'exécution (entre 80 % et 90 %) et d'en faciliter le pilotage. De plus, ces réformes ont concentré l'attention sur les différences existant entre les exigences des services respectifs en matière de ressources humaines. La concurrence entre prestataires de service a généralement amélioré la qualité des services et l'efficacité de la prestation. La reclassification du budget sur la base des « produits » a conduit à une réduction du nombre de lignes budgétaires et à une plus grande transparence dans les dépenses effectuées. L'externalisation a parfois conduit à une réduction des coûts et à une meilleure qualité des produits intermédiaires, en particulier dans les cas où la demande publique ne requerrait pas des actifs spécifiques. Toutefois, la Nouvelle gestion publique a aussi conduit à davantage de résultats négatifs, notamment la croissance non voulue des fonctions supports et des échelons hiérarchiques dans les agences exécutives, une certaine démotivation des professionnels de la prestation de services du fait de la recherche sans fin d'une efficacité accrue (prestataires de soins, enseignants, officiers de police), l'accumulation de fonds publics dans des agences hors du contrôle des ministères et la perte de contrôle des ministères et du Parlement sur la prestation de services.

Une nouvelle période de réforme des administrations publiques est actuellement en cours dans plusieurs pays de l'OCDE (en particulier le Royaume-Uni, les pays nordiques et les Pays-Bas) pour adapter certaines réformes de la Nouvelle gestion publique. Certaines de ces tendances peuvent être décrites comme « plus de *'frontline'* moins de *'back office'* », ou comme le disent les Danois : « plus de mains chaudes, moins de mains froides », l'idée étant de mettre davantage l'accent sur la prestation de services et moins sur les services administratifs. De nombreux ajustements en cours sont aussi influencés par les TIC. Bien qu'il soit encore tôt, il est d'ores et déjà possible de discerner certains traits communs à ces réformes mises en œuvre actuellement. Ces caractéristiques incluent :

- la réallocation des ressources publiques des services administratifs à la prestation de services ;
- une meilleure intégration de l'expertise des services dans l'élaboration des politiques publiques ;
- le regroupement des agences exécutives ou la mise en place d'unités de traitement communes ;
- le partage des services de fonctions supports entre agences ;
- des normes plus strictes de gestion du fonctionnement pour l'ensemble des moyens de fonctionnement ;
- l'application des normes de gestion du fonctionnement dans l'ensemble de l'administration publique, y compris dans les agences exécutives (fin des libertés spéciales des dirigeants exécutifs) ;
- la concentration de la tâche de fixation des normes de gestion du fonctionnement pour l'ensemble des moyens de fonctionnement dans un petit nombre de ministères ;
- la séparation du financement des agences et du pilotage et du contrôle de la production ;
- le pilotage et le contrôle des produits effectués grâce à un dialogue permanent sur les politiques publiques plutôt que sur la base d'indicateurs de produits ;
- la réduction des informations sur les produits et les résultats dans la documentation budgétaire ;
- une répartition plus cohérente des tâches entre les différents échelons de l'administration ;
- une plus grande importance accordée à la satisfaction des préférences des habitants par l'enrichissement de la variété de l'offre et aux solutions personnalisées adaptées aux individus et aux entreprises.

Note

1. OCDE (2010), *Public Administration after “New Public Management”*, Value for Money in Government Series, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086449-en>.

Annexe G

Résumé de l'histoire de la décentralisation en France

Les responsabilités des communes sont restées relativement stables au fil du temps mais la France a commencé à décentraliser des responsabilités à d'autres collectivités territoriales au début des années 1980 afin d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques et de rapprocher les processus décisionnels de la population, en laissant une plus grande marge de manœuvre aux collectivités territoriales. À cette époque, l'État, désireux d'allouer des blocs homogènes de responsabilités au niveau approprié, se mit à transférer ses responsabilités par « blocs ». De plus, en 1986, les conseils régionaux ont commencé à être élus au suffrage universel direct.

Bien que cette première phase, ou « premier acte » de ce processus de décentralisation ne semble pas avoir atteint tous ses objectifs, elle a tout de même modifié en profondeur le système politique et administratif français et donné un coup de pouce supplémentaire aux collectivités territoriales. Cette première étape a été suivie plus récemment par ce qui est généralement appelé le « deuxième acte » du processus de décentralisation, avec les nouvelles lois de 2003 et 2004. Ces lois n'ont pas seulement renforcé le transfert des pouvoirs et responsabilités (aux départements, aux régions et, de manière marginale, aux communes) mais elles ont aussi impliqué une réforme constitutionnelle. La région est désormais reconnue dans la Constitution. De plus, l'autonomie financière dont bénéficiaient déjà les collectivités territoriales (sous la forme de ressources à leur entière disposition) s'est vue renforcée. La loi stipule désormais que les impôts et autres ressources propres doivent représenter une « part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». Il est enfin stipulé que le transfert de responsabilités de l'État doit s'accompagner de l'allocation de ressources équivalentes (comme pour la création ou l'extension de responsabilités qui impliquent une augmentation des dépenses).

Une dernière loi modifiant la décentralisation a été adoptée en 2010 pour créer une autre structure nommée « métropole » pour les grandes zones métropolitaines, pour fusionner les élus locaux aux niveaux des départements et des régions et limiter l'action des départements et des régions à leurs compétences définies. Son application se fera de façon graduelle.

Annexe H

Les responsabilités des collectivités territoriales en France

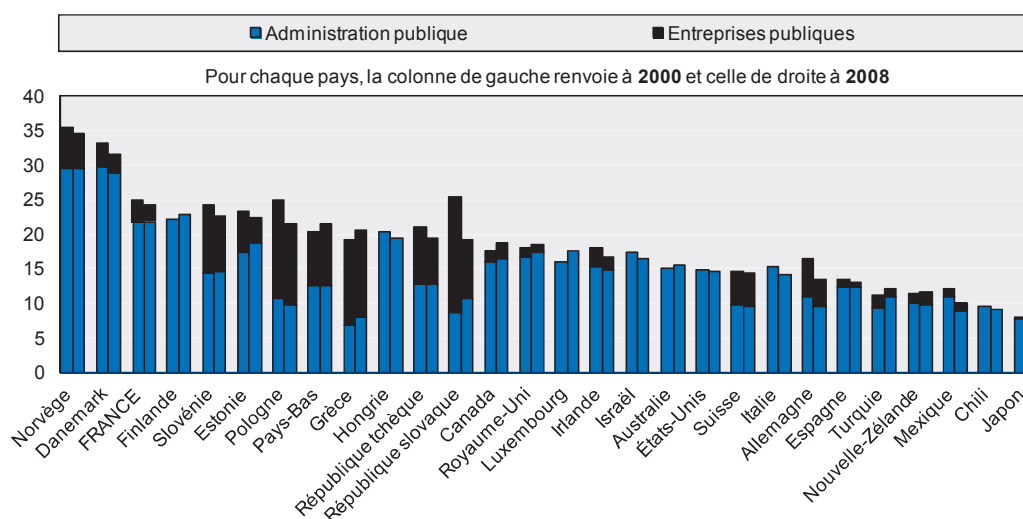
Régions	Départements	Municipalités
– Éducation (création, construction, maintenance et fonctionnement des lycées ; établissements éducatifs spécialisés ; formation professionnelle et apprentissage) ; – Planification (développement régional et plan d'utilisation des sols, contrats de planification État-région) ; – Transports (transport scolaire, transport routier, transport ferroviaire) ; – Développement économique (aide économique, gestion des fonds structurels de l'Union européenne) ; – Environnement (protection de l'environnement, gestion du patrimoine et des sites, plan régional de protection de la qualité de l'air, classification des réserves naturelles régionales) ; – Affaires culturelles (archives régionales, musées régionaux, protection du patrimoine historique et liste des monuments et du patrimoine artistique).	– Assistance sociale (aide aux enfants, aide sociale aux familles, logement pour les handicapés et les personnes âgées, supervision des établissements sociaux du département) ; – Éducation (création, construction, maintenance et fonctionnement des collèges) ; – Planification régionale (programme d'aide à l'équipement rural, contrats de planification associée État-région) ; – Transports (transport scolaire en dehors des villes, transport de passagers entre les villes) ; – Développement économique (aide économique directe, aide indirecte aux entreprises) ; – Planification urbaine ; – Environnement (plan départemental de collecte des déchets) ; – Culture (archives départementales, musées départementaux, bibliothèque centrale de prêt).	– Assistance sociale (crèches, foyers pour sans-abri, bureaux municipaux d'hygiène) ; – Éducation (création, construction, maintenance et fonctionnement des classes maternelles et des écoles primaires) ; – Planification (planification régionale – initiatives communes inter-municipales, planification municipale) ; – Transport scolaire (financement et organisation à l'intérieur des frontières municipales) ; – Développement économique complémentaire de celui des régions et des départements ; – Environnement (drainage, distribution d'eau potable, collective et traitement des déchets ménagers) ; – Culture (écoles d'art, archives municipales, musées municipaux, académies de musique).

Source : OCDE-KIPF (2011), *Relations institutionnelles et financières aux différents échelons de gouvernement*, Éditions OCDE, Paris.

Annexe I

Taille des entreprises publiques

Dans le système des Comptes nationaux, il n'est pas possible d'analyser la taille des entreprises publiques dans l'économie. Cela n'est pas nécessairement très important dans la mesure où la part du financement public qui finance les entreprises publiques est incluse dans les dépenses publiques. L'une des manières d'aborder l'importance des entreprises publiques en dehors des dépenses publiques est par le biais des chiffres de l'emploi. Ces données montrent que dans la plupart des pays, ces chiffres restent limités dans une perspective macroéconomique, même en France.



Note : Informations sur les données concernant Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : Organisation internationale du travail (OIT), base de données LABORSTA, les données pour la Turquie proviennent du ministère des Finances et de l'Institut turc des statistiques. Les données sur le Japon viennent du recensement japonais des établissements et des entreprises et de l'OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris, p. 102.

Annexe J

Emploi dans l'État par type d'activité

Tableau J.1. **Emploi administratif dans l'État par type d'activité**

% de l'emploi administratif total dans l'État en équivalents temps plein, 2009

	Australie	Autriche	Canada	Danemark	Espagne	Finlande	France	Norvège	Pays-Bas	Moyenne
Élaboration des politiques publiques	18.5	15.0	s.o.	5.1	18.3	8.5	86.7	9.0	7.8	10.3 (11.7)
Exécution administrative des politiques publiques	31.5	48.7	s.o.	88.8	68.1	68.5		57.4	79.9	55.4 (63.3)
Supervision administrative/réglementation	17.0	13.8	9.1	4.9	0.5	7.0		27.5	6.6	10.8
Fonctions supports	33.0	22.5	18.3	1.1	13.1	16.1	13.3	6.1	5.7	14.5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Remarque : Les données pour la France sont pour 2011. La France a signalé que seule une répartition entre les fonctions supports et les autres activités était possible. La moyenne est calculée sans la France. Les moyennes sont calculées en utilisant O des données non disponibles. Le nombre entre parenthèses est la vraie moyenne pour les pays dont les données sont disponibles.

Sources : Base de données de l'OCDE sur les finances et l'emploi publics (PFED), 2011.

Annexe K

Définir la qualité des services publics : la nécessaire combinaison de plusieurs perspectives¹

L'activité de l'État vise généralement à atteindre des objectifs sociaux et économiques stratégiques. Cela inclut la promotion de la croissance économique, le développement d'une population instruite et en bonne santé, le maintien de la sécurité et la qualité de l'environnement, ainsi que la réduction des fractures numériques. Les programmes de réforme de l'État, tels que la RGPP, fournissent les outils nécessaires pour (re)centrer les efforts de l'administration publique sur la prestation de services qui soient cohérents avec les objectifs sociétaux et pour utiliser les technologies modernes pour améliorer leur performance.

L'efficacité dans la fourniture des services publics est importante pour la réalisation des objectifs sociétaux. Mais l'État est aussi responsable de la réalisation d'objectifs au « niveau micro », par exemple la satisfaction des besoins des citoyens individuels, et il doit le faire d'une manière efficace et économe. Différents prismes peuvent donc être utilisés pour évaluer la qualité des services publics, et plus particulièrement ceux : *i*) des usagers ; *ii*) des contribuables ; et *iii*) de la société en général. Pour évaluer la qualité, chacun de ces groupes pose une question différente :

- Usagers : le service et sa prestation ont-ils répondu à mes besoins et à mes attentes ?
- Contribuables : le service a-t-il été fourni de manière efficace et économe ?
- Société : le service et sa prestation correspondent-ils aux valeurs de la société et contribuent-ils à la réalisation des objectifs des politiques publiques ?

En termes opérationnels, chaque groupe d'usagers accordera plus d'attention à un (ou plusieurs, voir tableau K.1) aspect particulier du processus de fourniture du service. Les usagers mettront surtout l'accent sur les **produits** d'un service (par exemple la fourniture d'un service de santé particulier ou de l'aide à la création d'entreprises) ; pour les contribuables, les aspects les plus importants seront très certainement les **moyens** (par exemple les dépenses totales sur la santé ou sur le plan de relance économique) et leurs relations avec les **impacts** immédiats (par exemple, le nombre de patients traités, le nombre de sociétés créées) ; quant à la société dans son ensemble, elle s'intéresse à l'évaluation des **résultats** généraux sur le long terme (par exemple, l'espérance de vie, la qualité de l'environnement, la croissance économique). Enfin, la qualité des **processus** sera très certainement étudiée par chaque groupe : les usagers se préoccupent de la transparence et de la réactivité ; les contribuables de la transparence et de la reddition de comptes quant à utilisation des fonds publics, par exemple en ce qui concerne le salaire des agents publics ; enfin, la société (les citoyens) demande que les processus de l'administration respectent les critères d'intégrité et les autres grandes valeurs de la société.

Tableau K.1. Aspects de la qualité de service et leur pertinence pour les différents évaluateurs

	Usagers	Contribuables	Société
Intrants		+	
Processus	+	+	+
Produits	+		
Impacts		+	
Résultats			+

Les études complètes de la qualité des services publics doivent prendre en compte une partie, si ce n'est la totalité, de ces aspects. Toutefois, les programmes de réforme du secteur public n'établissent pas toujours de liens directs entre la prestation de services publics et la réalisation des objectifs globaux des politiques publiques (Il existe des exceptions : les réformes des achats publics peuvent inclure des clauses spécifiques en soutien aux objectifs des politiques publiques, par exemple l'amélioration de l'accès pour les petites et moyennes entreprises, ou l'établissement de critères environnementaux pour l'achat des biens et des services (achats « verts »). Il s'agit là d'une question de praticabilité et non pas de l'absence de demande d'outils pouvant effectivement établir ces liens. Les évaluations basées sur les résultats sont plus complexes que celles évaluant les produits ou moyens. De plus, les liens entre les moyens, les produits, les impacts et les résultats ne sont pas nécessairement linéaires, unidirectionnels ou causaux (OCDE, 2009).

De fait, une étude empirique montre qu'il n'y a pas de solution magique pour couvrir tous les aspects dans une même évaluation de la qualité (voir tableau K.2). Il s'agit plutôt d'appliquer le bon modèle à un ensemble de priorités et de perspectives. Les modèles d'évaluation qui prédominent pour chaque perspective sont les suivants.

Les modèles qui mettent l'accent sur les usagers sont largement inspirés des approches du secteur privé mesurant la satisfaction des clients (voir par exemple la cartographie du parcours client au Royaume-Uni, ou *Citizens First* au Canada). Leur avantage principal est leur capacité à évaluer directement la dimension complexe de la perception individuelle de l'utilisateur. Mais ces modèles négligent souvent le point de vue des groupes d'utilisateurs non citoyens, tels que les entreprises ou les associations. De plus, leur capacité à repérer les inefficacités administratives (« *back office* ») peut être limitée si l'accent est mis exclusivement sur l'interface entre l'utilisateur du service et l'administration.

Les modèles d'évaluation des coûts sont souvent utilisés dans les programmes d'audit externe et interne de l'administration publique. Ils peuvent aussi servir à établir des comparaisons (par exemple, les modèles des coûts standards ou l'évaluation des formalités administratives). Mais ils fournissent une perspective limitée des coûts et des impacts liés à l'(in)action de l'État et réduisent parfois les services publics et la réglementation à de simples questions de « coûts » et de « charges ». Les analyses monétaires manquent souvent de la capacité de rendre compte des coûts et des bénéfices lorsque la tarification des biens et services publics n'est pas (pleinement) développée, comme c'est le cas dans les domaines de la politique sociale et environnementale.

Enfin, certains modèles tentent de lier la prestation de services publics (processus, produits) aux objectifs stratégiques (résultats). Cela signifie que la performance de la prestation de services n'est pas seulement mesurée par le biais de la satisfaction des usagers ou de l'efficacité économique, mais aussi par la manière dont elle contribue à atteindre les grands objectifs des politiques publiques (notamment le Cadre commun

d'évaluation, les Contrats de service public). Une adoption plus large de ces méthodes est gênée par la complexité qu'il y a à lier performance et satisfaction des usagers avec des résultats sur le long terme qui sont aussi déterminés par des décisions au niveau politique, des événements extérieurs et des facteurs culturels.

Tableau K.2. **Caractéristiques des principaux modèles utilisés pour mesurer la qualité du service**

Modèle	Avantages	Inconvénients
Outil Mesures communes / <i>Citizens First</i>	– <i>Feedback</i> fourni par les usagers des services (citoyens) – L'analyse couvre les dimensions de la satisfaction des usagers et de la performance de la prestation – Les dimensions sont quantifiables et comparables – Lancé et utilisé dans les différentes administrations canadiennes	– Aucun <i>feedback</i> des autres groupes d'usagers, par exemple les entreprises – Lignes directrices opérationnelles disponibles, mais payantes pour les institutions en dehors du Canada – Faible taux d'adoption en dehors du Canada
Cartographie du parcours client	– <i>Feedback</i> fourni par les usagers des services et leurs représentants – Utilisation de scénarios individuels (« les événements de vie ») pour identifier le « parcours » nécessaire dans l'administration publique pour atteindre l'objectif de l'utilisateur – Les facteurs de temps et de ressources du « parcours » peuvent être quantifiés et comparés – Adapté à partir des modèles du secteur privé – Lancé au Royaume-Uni et de plus en plus utilisé dans d'autres administrations nationales	– Aucun <i>feedback</i> des agents de la prestation – Peu d'attention portée aux transactions de « <i>back office</i> » dans l'administration – Le processus de cartographie individuelle nécessite d'importants efforts et ressources – Peu de conseils opérationnels disponibles (le Cabinet britannique a supprimé le <i>Customer Insight Forum</i> ; conseil privé disponible par le biais d'organisations du secteur privé) – Décision « <i>ex ante</i> » des différents degrés de priorité dans les « parcours » nécessaires pour réduire les coûts, en fonction de la cartographie – Faible taux d'adoption global
Modèle des coûts standards / Évaluation des formalités administratives	– <i>Feedback</i> fourni par les entreprises, les associations professionnelles, les experts – Couvre les coûts financiers et administratifs de la réglementation et de la conformité – Les dimensions sont quantifiables et comparables – Des lignes directrices opérationnelles détaillées sont disponibles (distribuées par l'intermédiaire du réseau et des publications de l'OCDE) – Lancé aux Pays-Bas et utilisé aujourd'hui dans de nombreux pays (surtout européens) de l'OCDE	– Pas de prise en compte des coûts pour les individus – Pas de prise en compte des avantages socio-économiques des obligations légales – Pas de prise en compte des coûts sociétaux en cas de non-conformité
Cadre commun d'évaluation (<i>Common Assessment Framework</i>)	– <i>Feedback</i> fourni par les agents de la prestation de service et par les usagers des services/leurs représentants – Huit « principes d'excellence » fournissent une gamme étendue de dimensions de l'évaluation – Lancé par le Gouvernement britannique et utilisé aujourd'hui dans de nombreuses institutions publiques d'Europe	– Pas de distinction claire entre les buts et les moyens – Très forte hétérogénéité des aspects de l'évaluation – Indicateurs difficiles à quantifier et à comparer – Conseils opérationnels disponibles limités (principalement sous la forme de séminaires payants) – Faible taux d'adoption en dehors de l'Europe
Contrats de service public (<i>public service agreements</i>)	– Évaluation faite par les responsables de services, les bureaux du trésor et de l'audit central – L'évaluation couvre les objectifs en termes de processus, de produits et de résultats avec l'accent mis sur ces derniers (optimisation de l'utilisation des ressources) – La plupart des dimensions sont quantifiées et comparables – Lancé et utilisé par le Gouvernement britannique entre 1997 et 2010	– Des lignes directrices opérationnelles ont été mises à la disposition des services publics concernés – Le Gouvernement britannique a mis un terme à la pratique des <i>public service agreements</i> en 2011 – Quasiment aucune adoption en dehors du Royaume-Uni

Il faut noter que malgré l'utilisation répandue des TIC dans l'administration publique aujourd'hui, leur rôle en tant que moteur de l'amélioration de la qualité des services publics n'est pas systématiquement analysé dans les différents pays. Les modèles des coûts standards, par exemple, incluent des comparaisons du temps nécessaire pour se conformer aux règles sur la fourniture d'information par des voies manuelles par opposition aux canaux de fourniture numériques. C'est un bon point de départ mais cela souligne aussi le problème plus général de la réduction fréquente de l'administration électronique au simple rôle de canal supplémentaire pour la fourniture des services publics. Cette perspective étroite ne prend pas en compte la gamme étendue d'outils informatiques que les administrations publiques utilisent pour renforcer l'efficacité des processus internes au secteur public et pour stimuler l'engagement public et la participation dans les processus politiques.

Note

- ¹ Sources : OCDE (2004a), *L'administration électronique : un impératif*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264101203-fr>, OCDE (2009a), *Measuring Government Activity*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060784-en>; OCDE (2010a), *Denmark : Efficient e-Government for Smarter Public Service Delivery*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087118-en>; O'Reilly, T. (2010), « Government as a platform », dans Lathrop et Ruma (eds.), *Open Government : Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, O'Reilly Media, Sebastopol, CA.

Annexe L

Comparaison des lignes téléphoniques d'appel de l'administration publique dans différents pays¹

Les administrations européennes fournissent de plus en plus des lignes téléphoniques d'appel centralisées. L'objectif commun de ces lignes est d'accroître la disponibilité de services et d'informations personnalisés pour les citoyens. Et la plupart des pays manifestent en effet la volonté de créer des centres d'appels de l'administration publique pour compléter les autres modes de fourniture des services publics. Cela dit, ces lignes téléphoniques sont différentes d'un pays à l'autre. Quatre catégories principales de différences sont présentées ici.

La gamme des services offerts

La France occupe une position moyenne en ce qui concerne la gamme de sujets traités par la ligne d'appel de l'État. La forte intégration entre le portail web *www.service-public.fr* et la ligne d'appel 3939 permet à l'opérateur des échanges entre les deux services : les services populaires du site web qui attire plus de 5 millions de visiteurs chaque année ont toutes les chances d'être également populaires auprès des personnes contactant le 3939 et vice versa. Cette intégration étroite entre le portail web national et la ligne d'appel constitue un avantage qui est en voie d'être saisi par des pays comme le Danemark (*Borger.dk*), l'Italie (*Linea Amica*) et l'Espagne (*060.es*). Mais la gamme des services offerts par les lignes d'appel de l'administration publique est plus étendue en Allemagne, en Belgique (Flandres), en Espagne, en Italie et à Malte. Ces pays fournissent des informations dans davantage de domaines ainsi que sur des points relevant des collectivités territoriales. Les domaines importants à inclure en France semblent être les services de santé et d'éducation. La capacité à répondre à des questions dans ces domaines placerait la France à l'avant-garde de l'Europe pour les lignes téléphoniques d'appel de l'administration publique.

La portée des services téléphoniques

Le 3939 français est similaire à la majorité des lignes d'appel de l'administration publique en ce sens qu'il fournit uniquement des services d'information. Cela s'explique en partie par le fait que ces lignes nationales ont été créées relativement récemment et qu'une expansion de leurs services nécessite des tests délicats et une expérimentation pilote préalable des concepts. Cependant, en Belgique, au Danemark, en Hongrie et en Irlande, les lignes d'appel de l'administration publique proposent déjà une aide personnalisée pour remplir les formulaires en ligne. Des services davantage orientés vers les transactions sont proposés en Grèce et en Italie (1500 et *Linea Amica*), ce qui distingue ces lignes d'appel de celles des autres pays européens car elles permettent aux

personnes qui les contactent de demander des exemplaires de documents officiels et de se renseigner sur le statut de leurs dossiers et de leurs questions.

Il est important de garder à l'esprit l'authentification d'une personne lorsqu'il s'agit de traiter des questions relatives à un cas particulier ou révélant des informations identifiables individuellement. Le Portugal et l'Espagne, par exemple, ont prévu d'intégrer leurs mécanismes d'identification électronique (*Cartão do Cidadão* et *DNI electrónico*) pour permettre l'authentification sur les lignes nationales d'appel de l'administration publique. Un développement des services fournis par le 3939 français doit donc impérativement s'accompagner de considérations plus stratégiques sur la gestion de l'identité numérique.

Accessibilité

Horaires d'ouverture : la ligne téléphonique du service public fonctionne du lundi au vendredi de 8h à 20h et le samedi de 8h30 à 18h, ce qui permet d'accéder aux informations au-delà des horaires d'ouverture classiques. C'est un très bon résultat par rapport à la situation des autres pays européens, qui n'est surpassé que la disponibilité 24h/24 les jours ouvrables proposée en Grèce et en Hongrie, mais la valeur ajoutée de tels horaires en France resterait à être démontrer.

Dispositions pour les groupes à besoins spécifiques : en France, le service est actuellement limité aux appels téléphoniques et est donc source de difficultés pour les personnes malentendantes ou ayant des problèmes pour s'exprimer. Pour pouvoir répondre aux demandes d'information de ces groupes, la ligne téléphonique allemande fournit un système de vidéophonie aux malentendants (*115-Gebärdentelefon*) et le service téléphonique d'information des citoyens irlandais (CIPS) propose des réponses par SMS et un chat en ligne aux personnes ayant des difficultés d'audition ou d'expression orale.

Organisation

Le système français transfère les demandes directement aux agents ou organisations spécialisées. Ce qui fait peut-être défaut est un système de distribution de tickets permettant d'être rappelé au cas où il serait impossible de répondre à une question immédiatement. L'Allemagne, l'Italie et le *Postbus 51* danois ont déjà mis en place ce type de systèmes.

La ligne téléphonique française diffère de celle de la plupart des autres pays européens en ce sens que les centres d'appel qui traitent initialement les appels reçus sont entièrement externalisés à des opérateurs privés. Cette externalisation concerne aussi bien le personnel et que l'infrastructure technique. Seul le centre d'appels de Metz (créé en 2010 pour recevoir les appels des agents de première ligne) possède des agents de la Direction de l'information légale et administrative (DILA), mais la gestion de l'infrastructure y est aussi externalisée. Environ la moitié des demandes d'information est satisfaite au premier niveau par les agents du secteur privé qui ont été formés pour répondre aux questions récurrentes à l'aide d'un système de gestion des connaissances. L'autre moitié des questions est transférée au personnel spécialisé (deuxième niveau).

Une différence fondamentale existe dans la structure organisationnelle des lignes d'appel française et allemande – avec des conséquences sur la gamme de services offerts. Alors que la France a choisi d'avoir une fédération de centres d'appels gérée au niveau central, la ligne d'appel allemande 115 est une fédération de centres d'appels

fonctionnant et organisés au niveau local. Le cas allemand est certes influencé par la structure fédérale du pays et par le fait que la ligne d'appels intègre les anciennes lignes d'appel municipales, mais cette structure a des conséquences sur la prestation des services par téléphone. Les appels au 115 national sont d'abord traités par le centre d'appels local qui peut donc aussi fournir des informations plus localisées. Un autre exemple d'informations localisées est le cas italien de *Linea Amica* puisque les agents des administrations locales sont disponibles pour répondre dans les cas où les agents de la ligne nationale ne connaissent pas la réponse. Les informations localisées peuvent être importantes dans certains cas, par exemple les informations aux transfrontaliers.

Un autre argument en faveur d'informations localisées peut être la gestion des situations de crise. Le centre d'appels local des Abruzzes de *Linea Amica* en Italie a reçu un pic d'appels au moment du tremblement de terre de 2009 et a pu fournir les informations essentielles aux personnes désireuses de connaître l'état de la réouverture des services, des efforts de reconstruction, etc. Cet exemple montre que de tels numéros de services, s'ils sont suffisamment connus de la population, peuvent être potentiellement utilisés pour la gestion des situations de crise et des catastrophes naturelles.

Notes

1. *Sources* : IfG.cc (2010), « Einheitliche Behördenrufnummern in der Europäischen Union », rapport réalisé à la demande du ministère allemande de l'Intérieur, octobre Italie; informations publiques tirées des lignes d'appels nationales ; OCDE (2010b), « Modernising the public administration : a study on Italy », OCDE, Paris

Annexe M

Nouveau dispositif français d'immatriculation des véhicules : complexité et simplicité réunies¹

La France est récemment passée à un nouveau dispositif d'immatriculation des véhicules. L'une des principales raisons derrière ce changement était la volonté d'étendre les espaces de nommage disponibles grâce à une nouvelle nomenclature pour les plaques d'immatriculation des véhicules. Le gouvernement a profité de cette occasion pour réformer le processus même d'immatriculation. Avant le changement, les voitures pouvaient uniquement être immatriculées dans des bureaux officiels (dans les préfectures ou les sous-préfectures) dont les horaires d'ouverture sont limités et les files d'attente longues.

Le nouveau Système d'immatriculation véhicule (SIV) permet à des intermédiaires d'immatriculer une voiture, tandis que les cessions de titre de propriété d'une voiture peuvent maintenant être initiées en ligne. En 2010, le SIV a traité plus de 10 millions d'immatriculation de véhicules neufs ou d'occasion. Près de 30 000 entités commerciales, comme les concessionnaires ou les garages, se sont déjà enregistrées sur le système SIV. La capacité du système illustre le potentiel des TIC à permettre des synergies inédites entre l'administratif du « *back office* » et le contact clientèle du « *front office* » pour améliorer un service public existant. C'est aussi un bon exemple de soutien d'un projet informatique mettant en relation environ 40 groupes d'acteurs dotés chacun de leur propre système et dont l'interopérabilité a dû être développée.

Note

1. *Source* : Entretien avec Jérôme Filippini, Directeur interministériel des systèmes d'information et de communication.

Annexe N

Impliquer les agents publics dans l'amélioration du service Facturier de Bercy¹

L'administration publique consomme beaucoup de biens et de services. Toutefois, les retards de paiement pour certains de ces biens et services peuvent parfois provoquer des problèmes de liquidité chez les fournisseurs. Ce sujet est devenu d'autant plus important avec la crise économique puisque des entreprises en difficulté ont risqué de se retrouver avec de graves problèmes de trésorerie à cause de factures non payées par l'État pendant de longues périodes. Cette situation est particulièrement dommageable pour les petites et moyennes entreprises qui ont généralement peu de réserves de trésorerie et dont les opportunités d'obtenir des prêts ont été réduites par la nouvelle frilosité des banques.

Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Bercy) traite plus de 80 000 factures par an. En 2007, le délai global de paiement (DGP) dans l'administration publique était de 54 jours, soit près de deux mois. La DGME a fait de la réduction de ce délai une priorité et a participé à un processus de modernisation de six mois dont le résultat a été la baisse significative du DGP à seulement 16 jours en 2010. Les factures liées au plan de relance français ont été traitées en priorité avec un délai moyen de deux jours seulement.

L'effort de modernisation a nécessité une reconfiguration audacieuse des processus « commerciaux » et une certaine simplification des systèmes informatiques. Mais des résultats aussi impressionnants n'auraient pu être atteints sans la forte participation des agents publics chargés des services centraux de paiement. Des mécanismes de *feedback* ont été établis pour permettre aux employés d'exprimer leurs suggestions. La DGME a organisé plusieurs ateliers avec les agents, notamment pour établir des indicateurs permettant d'évaluer les améliorations du service. Enfin, des manuels de procédures ainsi qu'un système de suivi ont été élaborés conjointement et peuvent maintenant être consultés par les employés. Dans cet exercice de modernisation, le rôle de l'agent public en tant que générateur d'idées a bien été pris en compte de manière systématique dès le début du projet.

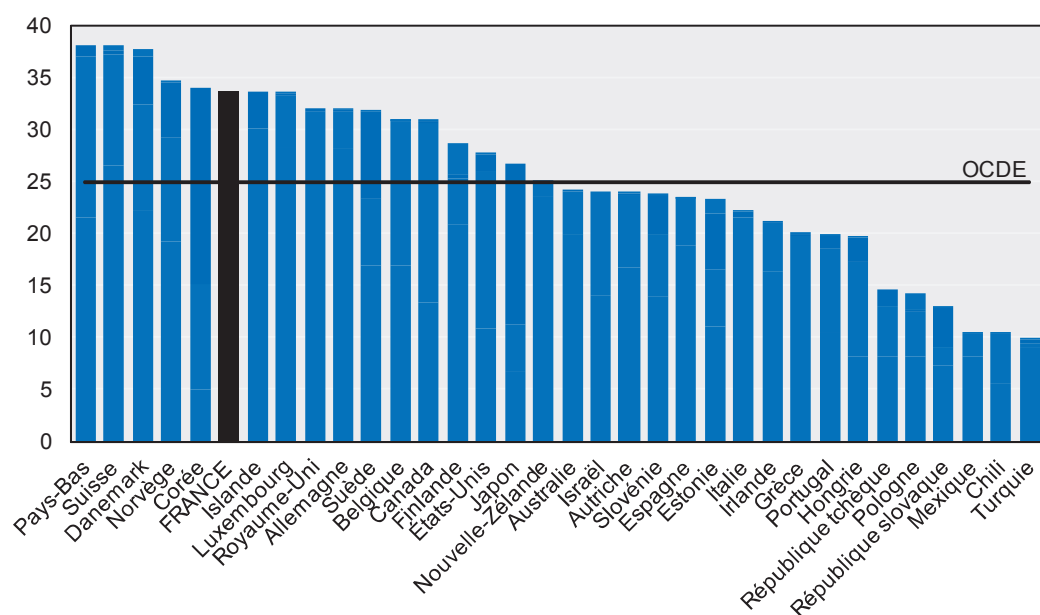
Note

1. *Sources* : DGME (Direction générale de la modernisation de l'État) (2010), « Transformation(s). La lettre de la DGME », DGME, Paris, janvier ; Banque de France (2011), « Rapport annuel de l'Observatoire des délais de paiement », Paris, mai.

Annexe O

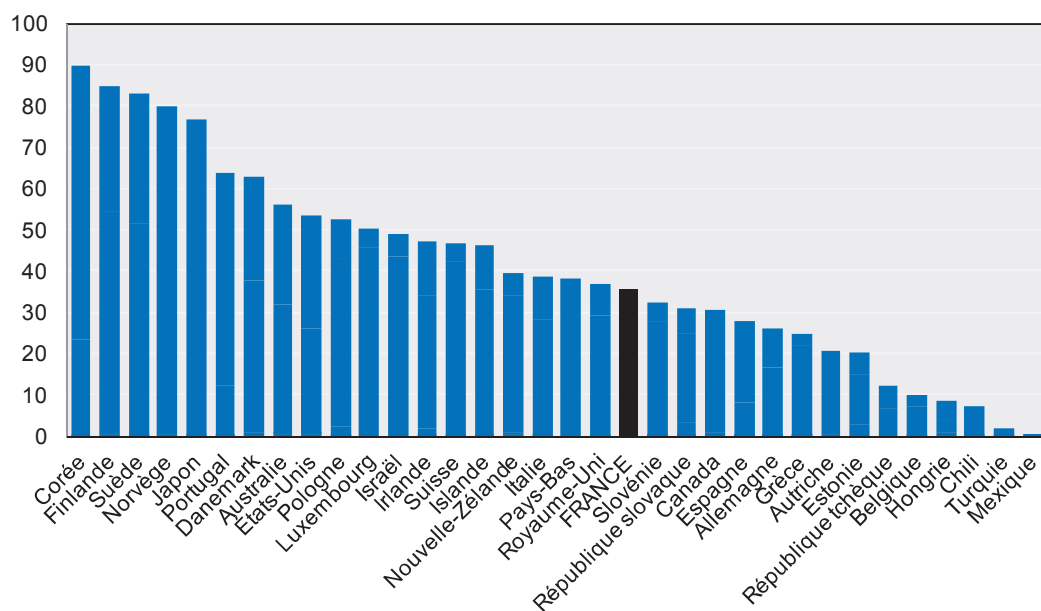
Abonnements haut débit

Graphique O.1. Abonnements au haut débit fixe dans les pays de l'OCDE pour 100 habitants, décembre 2010



Note : Informations sur les données concernant Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Graphique O.2. Abonnements au haut débit sans fil pour 100 habitants, décembre 2010



Notes : Le haut débit sans fil comprend les abonnements spécifiques pour la transmission de données mobiles, les abonnements standard du haut débit mobile, le sans fil fixe terrestre et les connexions satellite. Pour de plus amples informations, se reporter au document source.

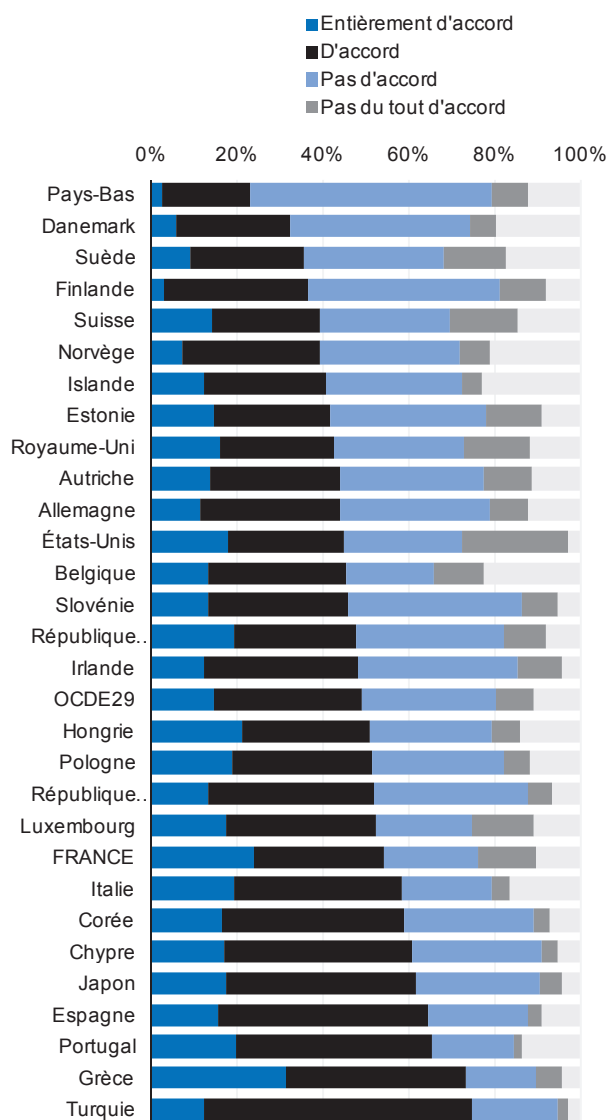
Source : OCDE (2011), *Perspectives des communications de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.

Annexe P

Innobaromètre de l'Union européenne 2010

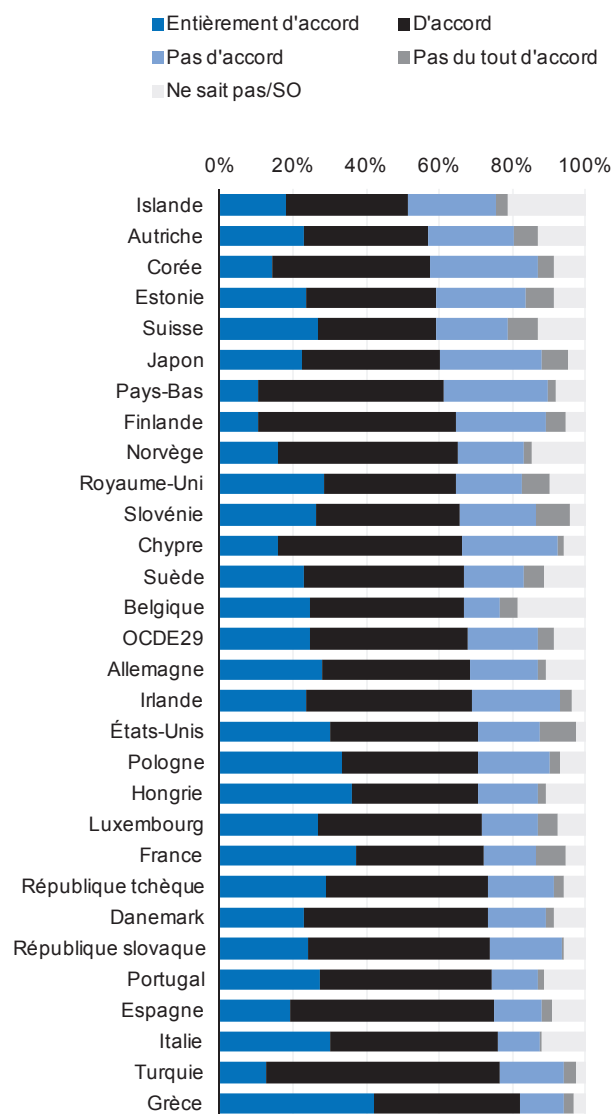
Graphique P.1. Innobaromètre de l'Union européenne 2010

« Il est difficile de trouver suffisamment d'information sur comment fonder une activité commerciale »



Graphique P.1. Innobaromètre de l'Union européenne 2010 (suite)

« Il est difficile de fonder une activité commerciale à cause des démarches administratives complexes »



Note : Classé par ordre ascendant de la somme des réponses « entièrement d'accord » et « d'accord ».

Source : Gallup (2011), *Innobarometer 2010. Analytical Report: Innovation in Public Administration*, rapport et enquête réalisés à la demande de la Commission européenne.

Annexe R

La rémunération liée à la performance dans les administrations centrales des pays de l'OCDE (2010)

Country	La rémunération liée à la performance est utilisée dans l'État	Si oui, la rémunération liée à la performance est utilisée pour la plupart des agents publics	Si oui, la rémunération liée à la performance est seulement utilisée pour les hauts fonctionnaires	Si oui, la rémunération liée à la performance est seulement utilisée pour quelques organisations	Les organisations utilisent surtout des primes de performance ponctuelles	Les organisations utilisent surtout des augmentations de rémunération permanentes liées à la performance	Portion max. du salaire de base que la rémunération liée à la performance peut représenter
Allemagne	●	●	○	○	●	○	6-10 %
Australie	●	●	○	○	●	●	1-5 %
Autriche	●	●	○	○	●	○	1-5 %
Belgique	○	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
Canada	●	○	●	○	●	●	11-20 %
Chili	●	●	●	○	●	●	6-10 %
Corée	●	●	○	○	●	●	6-10 %
Danemark	●	●	○	○	●	○	..
Espagne	●	●	○	○	●	○	6-10 %
Estonie	●	●	○	○	●	●	..
États-Unis	●	●	○	○	●	●	1-5 %
Finlande	●	●	○	○	○	●	Plus de 40 %
France	●	●	○	○	○	●	21-40 %
Grèce	○	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
Hongrie	●	●	○	○	○	●	21-40 %
Irlande	●	○	●	○	○	○	11-20 %
Islande	○	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
Israël	●	●	○	○	○	●	21-40 %
Italie	●	●	○	○	●	○	11-20 %

Country	La rémunération liée à la performance est utilisée dans l'État	Si oui, la rémunération liée à la performance est utilisée pour la plupart des agents publics	Si oui, la rémunération liée à la performance est seulement utilisée pour les hauts fonctionnaires	Si oui, la rémunération liée à la performance est seulement utilisée pour quelques organisations	Les organisations utilisent surtout des primes de performance ponctuelles	Les organisations utilisent surtout des augmentations de rémunération permanentes liées à la performance	Portion max. du salaire de base que la rémunération liée à la performance peut représenter
Mexique	☐	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
Norvège	☒	☐	☒	☐	☐	☒	21-40 %
Nouvelle-Zélande	☒	☐	☒	☐	☒	☐	11-20 %
Pays-Bas	☒	☐	☐	☒	☐	☒	6-10 %
Pologne	☐	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
Portugal	☒	☒	☐	☐	☒	☐	6-10 %
République slovaque	..	☐	☐	☐	☐	☐	..
République tchèque	☒	☒	☐	☐	☒	☒	11-20 %
Royaume-Uni	☒	☒	☐	☐	☒	☒	11-20 %
Slovénie	☒	☒	☐	☐	☒	☒	11-20 %
Suède	☒	☒	☐	☐	☐	☒	21-40 %
Suisse	☒	☒	☐	☐	☒	☒	11-20 %
Turquie	☐	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
Brésil	☒	☒	☐	☐	☐	☒	1-5 %
Fédération de Russie	..	☐	☐	☐	☐	☐	..
Ukraine	☐	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a

☒ Oui
☐ Non
 .. Données manquants
 n.a. Non applicable

Notes : République tchèque : proportion maximum du salaire de base de rémunération à la performance peut représenter 50 %. De façon exceptionnelle, les cadres aux plus hauts niveaux peuvent recevoir une proportion de 100 % du salaire de base. Cependant, la part de la rémunération à la performance pour la plupart des agents s'élève autour de 20 %. Estonie: la part maximum du salaire de base que peut représenter la rémunération à la performance n'est pas régulée. Informations sur les données concernant Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

FRANCE

UNE PERSPECTIVE INTERNATIONALE SUR LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Sommaire

Chapitre 1. Le contexte général de la réforme de l'État en France

Chapitre 2. Périmètre, méthode et bilan de la RGPP

Chapitre 3. La RGPP et la rationalisation de l'organisation de l'État

Chapitre 4. La RGPP et l'amélioration de la qualité du service public

Chapitre 5. La RGPP et les réformes de la gestion des ressources humaines de l'État

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : France : Une perspective internationale sur la Révision générale des politiques publiques*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264167605-fr>

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.