

Sommaire

éditorial

◆ Les défis de la réforme

pages 2 à 5

◆ Réformer la gestion publique, comment ont-ils fait ?

◆ Articuler les différents niveaux administratifs

◆ Performance et sécurité publique

◆ Nouvelle culture, nouveaux managers

◆ Réussir la réforme en France

(compte-rendu des 1^{res} rencontres internationales de la gestion publique des 20 et 21 juin à Paris)

page 6

◆ Benchmarking (compte-rendu du séminaire IEAP/ Maastricht du 27 au 28 juin 2002)

◆ Contacts

Tél : 01 53 44 23 96
marie-therese.deleplace
michel.marechal
@institut.minefi.gouv.fr



En Europe et ailleurs, on observe une convergence croissante des réformes en matière de gestion publique. Un constat qu'ont permis d'analyser et d'approfondir les "1^{res} Rencontres internationales de la gestion publique" qui se sont déroulées à Paris les 20 et 21 juin dernier, en partenariat avec l'OCDE. Ce numéro de Perspective Gestions Publiques fait le bilan de ces rencontres. L'éditorial est signé par Richard Murray, intervenant dans la première table ronde.

Les défis de la réforme

engager de vrais managers au coeur du secteur public

Affirmer la dimension managériale des postes de responsabilités implique nécessairement une série de modifications profondes : nomination des dirigeants en les sélectionnant sur leur compétence de manager et décentralisation de la gestion des ressources humaines au niveau du responsable direct en lien avec la décentralisation des budgets ; détermination des grandes orientations et fixation d'objectifs précis ; mise en place d'instruments de pilotage, de contrôle et d'évaluation (instauration de rapports annuels de performance, création de systèmes d'audit externe, introduction de la comptabilité d'exercice et de mécanismes d'incitations aux économies, promotion de la qualité...) Toutes ces initiatives ont aussi vocation à favoriser ouverture et transparence afin que l'opinion publique et les médias débattent du service public et de l'utilisation de l'argent des contribuables. Une véritable révolution est en cours.

relever les défis de l'autonomie et de la responsabilité

Une fois ces grands principes retenus, il reste pourtant plusieurs défis à relever. J'en retiendrai deux.

Le premier concerne le statut des entités administratives chargées de la mise en oeuvre des politiques publiques quelle que soit leur forme juridique : "agences", établissements publics, services déconcentrés. Pour permettre à ces organisations et à leurs managers d'être autonomes et responsables de leur gestion par objectifs, il est indispensable que leur statut garantisse clairement leur indépendance, notamment vis-à-vis de l'autorité politique.

L'autre défi concerne la détermination d'outils appropriés pour évaluer la performance. Au lieu de contrôler la simple conformité aux règles et aux instructions, le responsable – l'autorité politique – doit s'assurer que le service a bien été délivré au regard de trois critères-clés : la pertinence (moyens/objectifs), l'efficacité (résultats/objectifs) et l'efficience (moyens/résultats). De même, le responsable doit chercher à déterminer si l'entité publique s'est donnée les moyens de pérenniser sa performance par une politique des ressources humaines à long terme, l'investissement nécessaire dans les nouvelles technologies et la gestion des connaissances...

introduire une bonne dose d'évaluation

Tout ceci requiert un suivi continu de la performance, assorti d'une bonne dose d'évaluation. Certes, la question sans doute la plus importante concerne la définition des priorités d'une politique publique parce que le seul contrôle interne des effets et des résultats ne suffit pas. Des études, des enquêtes et des évaluations externes sont nécessaires et celles-ci doivent être laissées à l'appréciation des responsables politiques. En tout état de cause, qualité, productivité, investissements, satisfaction des citoyens ne doivent pas être écartés. Si l'ensemble de ces indicateurs ne permettent pas, à eux seuls, de répondre à la question de l'impact d'une politique, ils permettent, s'ils sont bien choisis, de vérifier que l'agence se trouve sur la bonne voie.

Au bout du compte, c'est la mobilisation conjointe de ces deux dimensions, pilotage interne et définition et évaluation externes, qui permet de mettre une politique publique sur de bons rails.

Tous ces défis en faveur d'une nouvelle administration publique, que ce soit en France ou en Suède, nécessitent d'abord et avant tout une volonté affirmée de mieux servir les citoyens... Good luck !

Richard Murray

Agence de développement du Management public - Suède
Intervenant de la première table-ronde

sur le thème : "Réforme de la gestion publique : comment ont-ils fait ?"

Réformer la gestion publique

Comment ont-ils fait ?

- ❑ L'administration publique française se trouve confrontée aux enjeux de la mise en place de la réforme budgétaire
- ❑ On ne peut que s'interroger sur la démarche empruntée par certains pays de l'OCDE en matière de réforme de la gestion publique
- ❑ Examiner les voies suivies par d'autres pays avancés permet, en comparant les exemples, de dégager pistes et solutions
- ❑ La première table ronde des rencontres internationales a porté sur le thème "comment ont-ils fait ?"
- ❑ Le Brésil, le Canada, la Suède et l'Espagne sont venus présenter leurs expériences
- ❑

partir de chaque réalité

Dans le domaine de la gestion publique, les expériences des administrations étrangères sont riches d'enseignements et ont souvent une grande antériorité sur notre propre réflexion. Partir de leur histoire, des leçons qu'elles ont pu déjà tirer de leurs réformes afin de nous aider à poser les bonnes questions, a donc été le fil conducteur de cette première table ronde. Son objectif fut plus de brosser quatre contextes, quatre démarches de réforme que de détailler les étapes de leur mise en œuvre.

Identifier des convergences ?

Si la finalité est bien la même : passer d'une culture de moyens à une culture de résultats, la mise en œuvre dépend de l'histoire et du niveau de crise qui a pu servir de levier aux changements.

☒ Ainsi, la réforme au Brésil a répondu à un double objectif : affirmer les conditions démocratiques et mettre en place un système budgétaire cohérent.

☒ Si les agences existent en Suède depuis 1634, c'est l'importance du déficit budgétaire des années 80 qui va entraîner la généralisation d'un nouveau mode de management s'appuyant sur ces entités indépendantes afin de réduire les dépenses, d'améliorer l'efficacité et la qualité des services et obtenir ainsi un "**cost-effective government**".

☒ Si le Canada a aussi subi la pression budgétaire des années 80, il considère que sa réforme a plus été un processus continu

et innovant basé sur le pragmatisme. Selon l'intervenant canadien "cela ne peut se faire qu'en avançant pas à pas à travers une méthode d'amélioration continue" (**continuous improvement**).

☒ Cette culture du résultat a eu plus de mal à s'affirmer en Espagne malgré vingt ans d'élaboration de textes et de méthodes. La réforme budgétaire a été vécue par de nombreux managers comme une impulsion du seul ministère des finances et donc plus un exercice de production de chiffres qu'un outil pour rationaliser le pilotage des politiques publiques. A l'occasion de la publication du livre blanc sur "L'amélioration de la gestion publique" il y a deux ans, la réforme budgétaire a pris tout son sens. Elle a intégré un ensemble de préconisations qui manquait : relations entre les différents niveaux de gouvernement, simplification administrative et qualité du service rendu au citoyen.

transformer en profondeur

Ce qui a été rappelé par tous les intervenants, c'est le caractère systémique que doit prendre toute réforme : il ne doit pas s'agir uniquement de s'appuyer sur le levier budgétaire pour changer la culture "bureaucratique" mais bien de tirer tous les fils permettant à l'administration publique de se transformer en profondeur

- un pilotage non plus en fonction des seules contraintes internes mais prenant en compte les besoins exprimés par les citoyens,
- d'autres valeurs pour les managers,
- une GRH stratégique,

- des plans de formation pour tous les agents.

C'est ainsi que le Canada a décidé de publier un rapport annuel en direction du citoyen. Dix neuf indicateurs ont été élaborés afin de donner une image concrète des réalisations du gouvernement.

s'ouvrir à d'autres questions

D'autres thèmes soulevés ont suscité l'intérêt :

☒ Faut-il concevoir les programmes sur la pluriannualité comme l'envisagent les brésiliens qui associent programmation et planification ?

☒ Sur quelle base concevoir un contrôle a posteriori efficace ?

☒ Les rapports de performance présentés au Parlement influent-ils sur le débat public ?

Si, pour les pays intervenants, la pertinence des objectifs et la mesure de l'action publique sont encore perfectibles, le Canada a expliqué comment de telles réformes pouvaient permettre de construire une véritable passerelle entre systèmes différents.

jeter les bases d'un langage commun

Rendre compte de la dépense publique non plus sur la base de procédures marquées culturellement mais sur la réalisation d'objectifs de politique publique faciliterait le dialogue entre différentes communautés, les échanges d'expériences ainsi que les analyses comparatives, facteurs d'innovation.

Mesurer la performance publique

- ❑ La troisième table ronde a porté sur la "mesure de la performance publique"
- ❑ Ce thème a été illustré à travers la politique de sécurité
- ❑ Les pays intervenants (Canada, Pays-Bas, Danemark) ont expliqué leur stratégie de mise en œuvre
- ❑

performance et sécurité publique

Illustrer à travers l'exemple de la sécurité, les problématiques, les méthodes et les techniques existants chez nos collègues étrangers en matière de gestion de cette politique publique, était l'objectif de cette table ronde. Si en France, cette pratique est encore émergente, le Canada, le Danemark et les Pays-Bas ont fait la preuve qu'il était possible de mener une politique de la performance en matière de sécurité et de mettre en place un pilotage par les résultats d'une politique régalienne.

développement d'une politique contractuelle

En 1999, la Gendarmerie royale du Canada a été l'un des 12 départements pilotes choisis pour introduire un contrôle moderne fondé sur l'évaluation des résultats, démontrant ainsi qu'un pilotage par objectifs et qu'un changement culturel de la police sont possibles. Ainsi, la gendarmerie a conclu une série de contrats de sécurité avec les provinces canadiennes, accompagnés de financements pluriannuels et contenant 36 critères d'évaluation de programmes (indicateurs de performance). De même, la lutte contre la

criminalité au Danemark a été marquée dans les années 90 par la mise en place d'un management par la performance qui s'appuie sur un contrôle interne des résultats, une évaluation de la performance des services et la publication de rapports annuels de performance qui mettent en lumière la réalisation ou la non réalisation des objectifs assignés. La première génération de contrats qui se termine a porté sur la modernisation des procédures et les moyens mis en œuvre pour réaliser les objectifs. La seconde génération s'attache désormais aux effets des contrats d'objectifs.

un système d'information intégré

Un système intégré d'information peut être mis en place pour assurer le pilotage par les résultats de la politique de sécurité. Ceci repose sur des statistiques fiables de la criminalité. Comme le montre l'expérience canadienne, la réalisation de cette base de données a nécessité un véritable changement culturel. Il a fallu réviser les relations entre les managers de terrain et les responsables budgétaires, améliorer l'information des managers et l'information sur les performances, accroître la transparence

Articuler les différents niveaux

□ La seconde table ronde a porté sur l'articulation entre les différents niveaux administratifs chargés de la mise en œuvre des politiques publiques □ Cette recherche de cohérence soulève trois grandes questions □ D'une part l'articulation entre le niveau politique et les différents niveaux administratifs □ D'autre part la clarification des rôles respectifs du gouvernement, de l'État central, des régions et des entités administratives □ Et enfin l'organisation de la coopération interadministrative et interministérielle pour la mise en œuvre des politiques publiques □ La Suisse (canton du Valais) et la Finlande illustrent la cohérence entre les différents niveaux de gouvernement □ L'Australie et le Royaume-Uni constituent des exemples d'une articulation transversale □ Ces différentes formes (contrats, Balanced scorecards, Public Service Agreement) permettent un pilotage stratégique □

L'expérience suisse

Comment faire le lien entre parlement, ministères et administrations ?

Dans un esprit assez proche de la réforme budgétaire française, le canton du Valais expérimente des contrats en cascade qui lient le Parlement, le gouvernement et les administrations. Ces contrats délimitent les compétences et les responsabilités de chaque échelon. Les trois niveaux de contrat permettent de déterminer, dans le cadre d'un processus de négociation, les objectifs politiques stratégiques et opérationnels mesurables, de déléguer d'importantes compétences de gestion au niveau opérationnel et d'assurer la cohérence entre ce qui est décidé au niveau politique et ce qui est à réaliser par les services. Ils offrent une vue d'ensemble de l'action de l'État et de l'administration. Pour la première fois, les objectifs à atteindre sont formellement

énoncés, ce qui favorise la sensibilisation des acteurs politiques et administratifs aux résultats et à la performance.

Finlande, l'utilisation de tableaux de bord

La Finlande met en œuvre un pilotage stratégique de l'action publique avec des contrats s'appuyant sur des tableaux de bord prospectifs (balanced scorecards). Ils sont fondés sur quatre grands piliers, toujours les mêmes quelque soit la structure concernée (ministères, agences...) :

- Effectivité : impact sur la société, les citoyens et le niveau politique ;
- Ressources : utilisation optimale des ressources pour assurer le meilleur service public au meilleur coût ;
- Procédures et structures : objectif de performance de l'organisation et de qualité du service ;

- Amélioration et compétence : concernent la communauté de travail et le personnel.

Ce cadre commun dans lequel se déclinent les objectifs spécifiques de chaque service assure la cohésion de l'ensemble du secteur public.

La notion d'équilibre est aussi particulièrement importante, les différents objectifs doivent se compléter, la cohérence vient justement de leur articulation (balanced) harmonieuse. Sans oublier le facteur humain et le dialogue qui supposent confiance et respect mutuel, engagement et ouverture et qui sont des éléments très importants de succès.

La formule finlandaise repose sur la volonté, parfois difficile à mettre en œuvre, d'articuler les structures et les individus. Elle doit permettre une compréhension partagée des priorités, des objectifs et des actions à entreprendre.

Australie, le guichet unique

Centrelink, en Australie, est un guichet unique offrant des prestations pour le compte du ministère des affaires sociales, du ministère de l'emploi et du ministère de l'éducation nationale. Il a permis de pallier pour les usagers, la complexité des structures de l'administration australienne. En

retour, le recueil d'informations réalisé par Centrelink se révèle extrêmement utile pour le gouvernement central dans son pilotage de l'action publique. Ces informations servent dans la lutte contre la fraude en matière de sécurité sociale, d'immigration ou de fiscalité.

Centrelink est une agence qui dispose d'une autonomie de gestion. Des contrats formels ont été passés avec les ministères concernés déterminant ses conditions d'intervention, ce qui n'empêche pas la nécessité de maintenir un dialogue informel afin de traiter les problèmes en amont. Il a tissé des partenariats

avec les collectivités territoriales, lui permettant d'être plus proche des besoins de la population, mais aussi de promouvoir la coopération au niveau local sur des projets gouvernementaux. Depuis peu, il étend ses services en direction du secteur privé pour aider ses clients (paiement direct de services ou de loyers venant de déduction d'allocations sociales, fourniture d'attestation pour l'obtention de réduction de tarifs pour les transports, l'électricité...). L'extension récente de ses missions (aides en cas de catastrophes naturelles, incendies...) démontre que malgré des difficultés, l'Australie a su mettre en place un front

office ayant de multiples fonctions, travaillant à la fois pour la population et pour les ministères.

"Contrats de service" made in UK

Pour sa part, le Royaume-Uni développe des contrats de service (Public service agreement - PSA) qui sont la clé de voûte de la démarche initiée par le gouvernement. Il s'agit de formaliser les objectifs

des ministères et de les rendre publics auprès des citoyens.

Le programme "Sure start" d'aide à la petite enfance dans les milieux défavorisés dispose de son propre PSA, ce qui n'est pas fréquent pour les politiques interministérielles. Ce PSA est d'autant plus important que le programme concerne

neuf ministères et qu'il se décline en programmes locaux (500 sont prévus fin 2004) mis en œuvre par des associations regroupant des parents, les représentants des collectivités locales, des membres des services sociaux, santé, éducation... Le PSA permet de s'assurer que les objectifs sont partagés par tous, à tous les niveaux. Il fixe pour trois ans le cadre, les objectifs et les indicateurs

mesurant les progrès réalisés. Il est accompagné pour la mise en œuvre d'un "Service Delivery Agreement" (SDA) qui décline aussi

ses objectifs.

Mais, partant du principe que les régions sont différentes et que les besoins ne sont pas identiques partout, il laisse les partenaires locaux prendre les initiatives qu'ils souhaitent en fonction des moyens dont ils disposent ; ils ont aussi une grande autonomie pour atteindre leurs objectifs. Pour l'instant, la question des sanctions ne s'est pas posée, il s'agit plutôt d'aider les unités locales qui ont des difficultés,

à réaliser leurs objectifs ; mais si finalement, le programme n'est pas rempli, les crédits pourraient être retirés. "Sure start" est un projet récent qui doit encore régler un certain nombre de problèmes, notamment la coexistence de plusieurs niveaux de reporting. Il devra aussi se préparer à évoluer en fonction de l'expérience acquise.

un pilotage stratégique made in France

La France se pose aussi ces problèmes d'articulation entre les différents niveaux de responsabilité. La décentralisation doit connaître une phase d'approfondissement et la réforme budgétaire entraîne des exigences nouvelles. En effet, le développement prévu des programmes assortis de rapports de performance, ainsi que les missions à caractère intermin-

istériel n'épouseront pas forcément les structures administratives actuelles. Ces réformes à venir soulèvent de manière accrue la question de la responsabilité et de la stratégie.

Centrelink

Créé en 1997, Centrelink est une agence de prestations interministérielles (70 prestations ou services). Doté d'une autonomie de gestion, il dispose actuellement de 1000 points d'accueil, dont 8 centres d'appel.

Sure Start

Dans le domaine de l'amélioration de la santé, l'objectif du PSA porte sur la diminution de 10% du nombre de mères qui fument pendant leur grossesse dans la zone de chaque programme local, il est accompagné de trois objectifs dans le cadre du SDA : aider les parents et leur fournir les informations nécessaires, donner des guides en matière d'hygiène et de sécurité et faire baisser de 10% le nombre d'enfants de moins de 3 ans hospitalisés d'urgence pour gastro-entérites, infections respiratoires ou blessures graves.

Nouvelle culture, nouveaux managers

□ La quatrième table ronde a porté sur l'émergence de nouvelles valeurs en matière de responsabilisation des cadres supérieurs, de politique de recrutement et de gestion des Ressources Humaines □ Les administrations publiques italienne, belge, finlandaise ont témoigné de leurs expériences □

des moyens aux résultats

La réforme budgétaire en France est une réforme de grande ampleur qui ne se borne pas à modifier, sur le plan technique, les procédures budgétaires. Elle est susceptible d'être porteuse de mutations plus profondes que l'on pourrait qualifier de révolution des logiques politiques et administratives. Elle devrait, à ce titre, impliquer un véritable changement de culture, un vaste mouvement de réforme du management public et donc des ressources humaines.

Dès lors que l'on considère la réforme sous cet angle élargi, un certain nombre de questions se pose : comment la France entend-elle concilier fonction publique de carrière et gestion orientée vers les résultats ? Comment entend-elle intégrer la logique de métier, liée aux notions de performance et de responsabilité, dans le mode de gestion des cadres ?

La majeure partie des pays ayant réformé leur administration en profondeur, en orientant la gestion publique vers la performance, ont radicalement modifié les modes de recrutement, de gestion et de formation et en particulier de leurs cadres supérieurs.

“Rapport entre politique et gestionnaires, responsabilisation, recrutement, rémunération et incitations, valeurs”, sont les mots clés qui ressortent des différents exposés.

modifier les relations

Aux politiques, la charge de définir les missions des politiques publiques, les objectifs stratégiques à atteindre et de contrôler les résultats ; aux gestionnaires et aux managers, la charge, une fois les objectifs traduits en actions, de les mettre en œuvre.

La réforme "Copernic" en Belgique, les mesures engagées avec le décret de 1993 en Italie, sont l'illustration de cette clarification imposée entre politique et administratif.

La création des conseils stratégiques au sein des services publics fédéraux belges marque la séparation entre ce qui est du ressort du politique et ce qui relève de l'administratif. Ces conseils sont un lieu de dialogue et d'arbitrage entre les orientations et les objectifs définis au niveau politique et les plans stratégiques conçus par les services.

De la même manière, aucun ministre ne peut s'immiscer dans la gestion adminis-

trative en Italie, son rôle étant circonscrit à un rôle d'impulsion, d'orientation et de contrôle.

responsabiliser pour réformer

En contrepartie de la séparation entre le politique et le gestionnaire, la responsabilité qui incombe aux gestionnaires se trouve accrue. Elle prend appui sur une toute autre logique de gestion des cadres supérieurs.

✂ en Belgique

La Belgique a entrepris de "re-recruter" l'ensemble des présidents et des directeurs généraux des services publics fédéraux sur la base de nouvelles règles. Thérapie de choc s'il en est, cette politique a pour ambition de responsabiliser largement les gestionnaires et les cadres supérieurs. Sous contrat à durée déterminée, les titulaires de ces fonctions ne sont plus recrutés sur la base d'une compétence technique, mais sur leur capacité à animer une équipe, à mener à bien leurs projets et à définir un plan de management. L'estimation des résultats obtenus est à la fois la base de l'évaluation des présidents et des directeurs généraux et le garant de leur autonomie de gestion.

✂ en Italie

L'attribution des fonctions de direction a été largement modifiée dans l'optique d'épouser les orientations nouvelles données à la gestion publique (budget par programme, définition d'objectifs et d'indicateurs de performance, obligation de rendre compte...) : caractère temporaire des fonctions de direction (avec maintien du principe de garantie de l'emploi dans la fonction publique) ; politique de rajeunissement des cadres dirigeants permettant l'émergence d'une nouvelle culture favorisée par des départs massifs à la retraite ; lancement expérimental de politiques de mobilité des dirigeants entre le public et le

privé et plus généralement recours plus important à des cadres externes par le biais de contrats de droit privé ; évaluation des cadres dirigeants sur la base de la réalisation des objectifs, sont des mesures visant à réformer la logique de gestion des cadres. L'Italie enracine ainsi une nouvelle logique managériale.

aller vers de nouvelles formes d'incitation

S'assurer que les personnes les plus compétentes et les plus dynamiques restent dans le secteur public est le défi majeur pour une administration plus exigeante en termes de responsabilités.

L'ensemble des pays évoqués ont fait évoluer les règles de rémunération en assortissant le traitement de base (qui s'approche du niveau existant dans le privé) d'émoluments liés au niveau de responsabilité et aux résultats obtenus. La Belgique est même allée plus loin en définissant, suivant cette logique, treize critères permettant de différencier les rémunérations.

Cela étant, si la rémunération est un élément non négligeable, d'autres formes d'incitation sont à expérimenter.

Ces pays ont mis en œuvre des réformes budgétaires et structurelles qui touchent bien sûr les processus d'élaboration budgétaire, les rap-

ports entre l'administration centrale et ses services (plus ou moins autonomes, services déconcentrés ou agences) mais également les mesures d'accompagnement nécessaires pour orchestrer le changement de culture qui en découle...

Pour coller aux évolutions de la société, il ressort de cette table ronde que c'est bien l'encadrement supérieur qui doit être porteur des réformes et animateur des projets... Les cadres supérieurs doivent se transformer en managers s'ils comptent relever le défi d'un État plus attractif, plus efficace et plus à l'écoute des citoyens...

Comité national Douanes finlandaises

Cet exemple est sans doute le plus abouti en matière de politique de gestion des ressources humaines et particulièrement des cadres dirigeants.

Dans l'optique d'améliorer sa compétitivité, sa réactivité et sa fiabilité, la stratégie des Douanes finlandaises fonctionne sur la base d'une cascade de contrats de performance qui font l'objet, à intervalles réguliers, de discussions au sein d'un groupe de pilotage réunissant les directions des différents échelons (niveau national, départemental, etc.) ainsi que les représentants des personnels.

Une importance tout aussi grande est attachée à la satisfaction des cadres, à leur appropriation des missions définies, à leur mobilité accrue au sein des services qu'à leur rémunération.

Performance et politique de sécurité (suite de la page 2)

et la responsabilité des managers sur des objectifs. En définitive, le fait de rendre compte des résultats a permis de pouvoir anticiper les besoins de l'organisation.

une nécessaire évaluation

La confrontation des résultats au degré de satisfaction de la population peut se révéler essentielle à la bonne mise en œuvre de contrats, comme l'a mis en lumière l'expérience néerlandaise.

Ainsi, aux Pays-Bas en matière de sécurité, le ministère de l'Intérieur définit les priorités nationales et fixe dans les contrats des objectifs pour les polices locales. Une mesure de la performance de la police de proximité est réalisée régulièrement dans les villes

et s'accompagne d'enquêtes d'opinion auprès d'une grande partie de la population sur les thèmes de la sécurité, du crime, du voisinage, de la jeunesse et des relations police/citoyens. Il en ressort une évaluation de la satisfaction du citoyen vis-à-vis de sa police et la détermination des attentes de la population. Ces évaluations donnent lieu à la publication de rapports de performance portant sur les questions de sécurité, de qualité de la vie et de qualité du contact entre police et citoyen. L'utilisation du "feed back" des citoyens pour évaluer les effets a permis de se rendre compte que les résultats ne correspondent pas toujours aux objectifs. L'étude des résultats peut ne pas correspondre à la perception des effets de la politique publique de sécurité par les citoyens.

Réussir la réforme en France

□ A l'issue de la première édition des "Rencontres internationales de la gestion publique", Henri Guillaume a tiré les enseignements majeurs de ces deux journées □ Inspecteur général des finances, il préside la Mission pour l'économie numérique au MINEFI □ Dans son exposé final, il s'est appuyé sur l'analyse comparative sur la "nouvelle gestion publique" qu'il a piloté dans 8 pays (Canada et Etats-Unis pour l'Amérique, Finlande, Suède, Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni, Italie pour l'Europe) □ Cette analyse comparative fait l'objet d'un ouvrage "Gestion publique, l'État et la performance" publié aux Presses de la Fondation nationale des sciences politiques □

comment tirer profit des expériences des autres ?

Selon Henri Guillaume, pour garantir le succès d'une réforme de la gestion publique, il faut d'abord un projet politique clair, conforme aux attentes et aux souhaits formulés par les citoyens. Cette volonté politique doit savoir se muer en implication dans la mise en œuvre, afin de mieux assurer le pilotage de la réforme. Or, en France dit-il, "on parle d'abord de réforme de l'État quand partout ailleurs on parle de "réforme de la gestion publique" ou de "New Public Management". Cette différence de langage illustrerait la tendance qu'ont les politiques français à considérer l'exigence de la réforme de l'État comme un des éléments de "l'art de gouverner", tandis que la modernisation de la gestion publique ne serait traitée, elle, que comme un simple problème d'intendance.

analyser les conditions du succès...

Les différentes réformes observées en Europe et en Amérique ne se sont pas construites ex-nihilo. Partout, elles résultent d'un long processus, pour certains enclenchés dans les années 70. Elles se rejoignent sur un certain nombre de mécanismes.

Les années 90 ont été marquées par l'an-crage des réformes budgétaires où le rôle du budget a connu une évolution progressive au sein d'organisations administratives adaptées aux nouveaux enjeux, mais où le rôle des ministères - qui ont gardé la vision globale des politiques publiques et des dépenses - est demeuré important.

... dépasser les obstacles

Pour sa part, la France doit-elle s'inscrire dans un processus aussi long ? Ou doit-elle passer d'emblée à la dernière génération en matière d'innovation de la gestion

publique et reconquérir ainsi peu à peu son label d'excellence ?

Cependant, pour dépasser les résistances au changement et la méfiance face aux concepts "d'efficacité", de "productivité" et de "performance" qui demeurent tabous en France, la légitimation politique est indispensable.

La nouvelle loi organique représente une opportunité à saisir. Elle crée d'une part une nouvelle nomenclature budgétaire (réforme des programmes et fongibilité des crédits). Elle stimule d'autre part la diffusion d'une nouvelle culture de la gestion publique.

L'identification du "centre de responsabilité administrative doté d'une autonomie de gestion" en sera une des clés de voûte. Pour cela, faut-il à l'instar de nos partenaires, créer des "agences" alors qu'elles ont mauvaise presse ? Ne faudrait-il pas, comme les Pays-Bas - qui ont élaboré 12 critères d'accréditation -, mettre en place un processus de certification des entités administratives (implantation du management, développement d'une gestion patrimoniale, procédure de reporting...) qui seraient habilitées à disposer de ressources financières gérées de manière autonome ?

Ces structures, préexistantes ou créées et quel que soit leur nom, auraient à rendre des comptes en aval sur l'utilisation des moyens et l'affectation des fonds. La mise en place d'un contrôle a posteriori de la dépense publique suppose une réflexion approfondie sur les fonctions distinctes de conception et de contrôle avec celles de la gestion.

... agir sans précipitation

Quant au problème des ressources humaines et du statut de la fonction publique, Henri Guillaume souhaiterait que les décideurs ne prennent pas le risque "d'ouvrir trop de chantiers en même temps".

La LOLF fixe d'ores et déjà un plafond des emplois par programme et par ministère au sein duquel toutes les possibi-

Quelques points saillants

Henri Guillaume analyse les caractéristiques des réformes de la manière suivante.

☞ introduction du contrôle a posteriori avec une vision globale du budget par programmes et non plus par nature de dépenses et apparition de la pluri-annualité qui ne s'est pas substituée d'un coup à l'annualité (Etats-Unis et Suède)

☞ évolution de l'organisation administrative avec mise en place de la gestion de la performance accompagnée d'une décentralisation vers les collectivités locales, de privatisation ou à travers la création d'un "système d'agences" (Next Steps au Royaume-Uni)

☞ rénovation des outils comptables avec la mise en place de la comptabilité analytique

☞ adaptation de la gestion des Ressources Humaines (emploi - recrutement - rémunération, voire licenciement) qui est peu à peu décentralisée.

lités de souplesse existantes doivent d'abord être utilisées. Elle devra être prolongée au delà de 2006 pour généraliser la mise en œuvre de la gestion par la performance à tous les niveaux.

donner rendez-vous dans 5 ans

En concluant son intervention, Henri Guillaume a donné rendez-vous à l'assemblée et à nos partenaires français et étrangers aux 5èmes Rencontres internationales de la gestion publique en 2006 pour "y fêter ensemble le succès de la mise en œuvre de la LOLF".



Les textes des différents intervenants aux quatre tables - rondes organisées lors des "1^{res Rencontres internationales de la gestion publique" des 20 et 21 juin 2002 à Paris sont disponibles à la demande. NB : La plupart d'entre elles sont écrites en anglais}

N'hésitez pas à prendre contact avec l'équipe Recherche - Études - Veille de l'IGPDE au 01 53 44 23 96 ou par mail (voir coordonnées en page 1).

S'améliorer en apprenant des autres

□ L'IEAP a organisé un séminaire sur le benchmarking □ Il a eu lieu les 27 et 28 juin à Maastricht □ Le benchmarking est le processus par lequel une organisation se compare à d'autres □ Au terme de ce processus, elle tire des leçons afin d'améliorer sa performance □

Améliorer la performance publique est une préoccupation largement répandue en Europe, comme l'a confirmé la forte participation au groupe de travail sur le benchmarking organisé par l'Institut européen d'administration publique (IEAP, Maastricht) en juin dernier. L'intérêt de ce séminaire a été de présenter de façon pratique des expériences très diverses de benchmarking : objectifs, mise en œuvre, résultats, suites à donner.

comparer pour mieux comprendre

Au cours des dernières années, le benchmarking a été largement utilisé dans le monde pour comparer les services publics : comprendre comment font les autres, ce qui leur permet d'être efficaces, être capable ensuite de tirer des leçons utilisables dans son organisation au regard de sa propre culture. Il ne s'agit pas d'établir des palmarès mais de mieux se connaître et d'apprendre des autres.

Il ne doit pas rester un exercice isolé mais au contraire faire partie d'un processus permanent de recherche d'amélioration, sachant qu'il existe d'autres outils comme les modèles de gestion par la qualité totale : EFQM (European foundation quality management) ou le CAF (cadre d'autoévaluation des fonctions publiques). Même si les résultats révèlent des insuffisances, comme le montre l'exemple allemand, il permet d'engager une dynamique de changement.

évaluer et identifier les "bonnes pratiques"

La Commission a aussi mené une analyse comparative sur les politiques nationales ou régionales visant à développer le commerce électronique dans les petites et moyennes entreprises. Sa finalité était d'aider les États membres à évaluer leur politique, identifier les bonnes pratiques sur la base ces expériences et voir dans quelle mesure une initiative ou des fonds européens pouvaient venir en complément.

Cette étude est disponible sur le site :

<http://europa.eu.int/comm/enterprise/ict/policy/benchmarking.htm>

L'offre de services en ligne aux citoyens et aux entreprises par les gouvernements fait également l'objet d'un benchmarking régulier qui peut être consulté sur le site :

http://europa.eu.int/information_society/europe/

Des informations plus précises sur le benchmarking sont disponibles dans le Guide sur le contrôle de gestion, fiche 21, publié par le ministère de la Fonction publique.

Site internet : www.fonction-publique.gouv.fr

L'IEAP a aussi créé sur son site un espace dédié au CAF : www.eipa.nl/CAF/CAFmenu.htm

Voir aussi le site : www.benchmarking.gov.uk

Subventions et indicateurs

L'exemple allemand

L'étude de benchmarking concernait les services traitant les demandes de subventions dans six ministères. Des groupes de travail ont choisi des indicateurs dans le cadre du modèle des tableaux de bord prospectifs (Balanced scorecards). Ont été examinés le coût des services, le taux d'acceptation des demandes, la durée d'instruction, le nombre de signatures nécessaires. Après la phase de centralisation des informations et d'analyse, cette étude a permis de formuler plusieurs recommandations : normaliser les informations pour assurer une plus grande transparence, définir des objectifs stratégiques et opérationnels, assurer plus d'efficacité avec la mise en place d'instruments de contrôle et améliorer les systèmes informatiques.

Le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 a décidé de développer toutes les initiatives favorisant la connaissance mutuelle et la diffusion des "bonnes pratiques". La Commission européenne a donc lancé plusieurs études sur ses propres services et ceux des États membres. Elle a par exemple réalisé une étude comparative entre les centres d'appels téléphoniques d'une entreprise travaillant dans le secteur des ressources humaines, du service social de la DG Admin et le numéro vert de la région wallonne. L'objectif du benchmarking était d'améliorer le service aux clients et de voir quelles prestations supplémentaires il était possible de leur apporter. Les domaines à améliorer avaient été au préalable identifiés grâce à l'application du CAF.

Douvres et Helsinki, Benchmarking douanier

Le programme européen Douane 2002 encourage la coopération entre administrations et notamment le benchmarking avec pour objectif général l'identification des bonnes pratiques en matières de lutte contre la fraude. Un guide méthodologique a d'ailleurs été publié.

http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/trade_customs/docs/benchmark_fr.pdf

Les services douaniers des ports de Douvres et d'Helsinki qui ont une activité et une taille comparables, ont, dans ce cadre, souhaité engager une collaboration qui s'est poursuivie même après la fin de l'opération.

Avec ce benchmarking, la Finlande confrontée à l'élargissement de l'Union européenne, à la suppression des déclarations douanières et donc à une réduction des informations disponibles, désirait voir quelles réponses avaient été données par le Royaume-Uni. Ce dernier, pour sa part, y voyait une opportunité de mettre à plat ses procédures et d'améliorer ses performances.

Le benchmarking offrait une méthode de travail plus rigoureuse que de simples échanges ou visites mutuelles. Il a permis à la Finlande d'améliorer la collecte d'informations en amont, de définir des profils de risques et d'indicateurs, de perfectionner les systèmes informatiques. Le Royaume-Uni a confirmé sa stratégie centrée sur les résultats et non sur les statistiques de saisies. Des groupes de travail permettent de prolonger le travail entrepris.