

**CONCOURS EXTERNE COMMUN ET INTERNE COMMUN POUR LE RECRUTEMENT DANS
LE PREMIER GRADE DE DIVERS CORPS DE FONCTIONNAIRES DE CATEGORIE B**

*Epreuve n° 1 : Cas pratique avec mise en situation à partir d'un dossier documentaire pouvant comporter des graphiques et des données chiffrées. Le dossier doit relever d'une problématique relative aux politiques publiques et comporter plusieurs questions précédées d'une présentation détaillée des attentes du jury destinées à mettre le candidat en situation de travail.
(Dossier de 20 pages maximum).*

ATTENTION

Il vous est rappelé que votre identité ne doit figurer que dans la partie supérieure de la bande en-tête de la copie (ou des copies) modèle EN mise(s) à votre disposition. Toute mention d'identité portée sur toute autre partie de la copie (2^{ème} partie de la bande en-tête, dans le texte du devoir, en fin de copie...) ou des copies que vous remettrez en fin d'épreuve entraînera l'annulation de votre épreuve.

Si la rédaction de votre devoir impose de mentionner des noms de personnes ou de villes et si ces noms ne sont pas précisés dans le sujet à traiter, vous utiliserez des lettres pour désigner ces personnes ou ces villes (A..., B..., Y..., Z...).

Ce document contient le sujet et comporte 20 pages, numérotées de 1 à 20. Assurez-vous que cet exemplaire est complet. Dans le cas contraire, demandez-en un autre au responsable de la salle.

L'usage de tout ouvrage de référence, de tout dictionnaire et de tout matériel électronique (y compris la calculatrice) est interdit.

**CONCOURS EXTERNE COMMUN ET INTERNE COMMUN POUR LE RECRUTEMENT DANS LE
PREMIER GRADE DE DIVERS CORPS DE FONCTIONNAIRES DE CATEGORIE B**

Session 2013

Durée : 3 heures

Coefficient : 3

Epreuve écrite n°1 : Cas pratique

Sujet

Vous êtes secrétaire administratif au sein d'un service déconcentré d'un ministère. Vous êtes sollicité par votre chef de bureau pour réaliser une note sur le bilan de la réforme relative à la « révision générale des politiques publiques » et les orientations préconisées dans le cadre de la « modernisation de l'action publique ».

En vous appuyant uniquement sur le dossier ci-joint, vous répondrez en particulier aux questions suivantes :

- Quel était l'objectif de la RGPP ?
- Quelles sont les principales limites qui sont formulées à l'égard de la démarche de la RGPP ?
- Comment remédier aux limites venant d'être exposées ?
- Quelles sont les principales préconisations de la mission des inspections ?
- Pourquoi avoir créé un nouveau secrétariat général pour la modernisation de l'action publique ?

Le dossier documentaire est composé des éléments suivants :

1. Extrait du site « La vie publique » en date du 9 décembre 2012 :
« Révision générale des politiques publiques : des limites avérées » **p. 3**
2. Extrait du site « La vie publique » en date du 27 septembre 2012 :
« RGPP : une méthode contestée » **p. 4**
3. Extrait du rapport d'information n° 4019 de l'assemblée nationale
établi par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques
sur l'évaluation de la révision générale des politiques publiques (RGPP)
de septembre 2012 **p. 5 et 6**
4. Extrait du rapport des inspections sur « le bilan de la RGPP
et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat »
de septembre 2012 **p. 7 à 16**
5. Extrait de la revue « Acteurs publics » n° 90 de décembre 2012
sur le nouveau secrétariat général pour la modernisation
de l'action publique **p. 17**
6. Circulaire du Premier ministre n° 5630/SG en date du 9 janvier 2013
relative à la modernisation de l'action publique **p 18 à 20**



- L Repères
- L Evaluation des politiques publiques

Révision générale des politiques publiques : des limites avérées

(<http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/evaluation/revision-generale-politiques-publiques-limites-averees.html>)

le 9 12 2011

ARCHIVES

Le rapport sur la révision générale des politiques publiques (RGPP) du Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale a été publié le 7 décembre 2011. Le rapport analyse la méthode, les mesures et les impacts financiers de la RGPP lancée en 2007.

Bien qu'initialement prévue comme une revue et une réflexion sur l'opportunité des missions de l'Etat, la RGPP s'est, selon le Comité, principalement traduite par une révision substantielle de l'organisation des services centraux et déconcentrés de l'État, avec l'objectif de "faire mieux avec moins". Elle a permis le lancement effectif de nombreuses réformes administratives parfois bloquées depuis plusieurs années. Toutefois, l'adossement de la RGPP à une baisse des moyens a conduit à l'assimilation, peut-être durable, de la réforme de l'État à une simple recherche d'économies. Pourtant, « le bilan budgétaire de la RGPP (personnel, intervention et fonctionnement) demeure dans l'ensemble une énigme, tant les informations, difficiles à obtenir sur le sujet, semblent discutables et parcellaires. » Il est néanmoins incontestable, bien que difficilement évaluable avec précision, que la RGPP a contribué à la maîtrise de la masse salariale de l'État et conduit, pour la première fois, à une légère baisse de son montant en valeur (projet de **loi de finances** pour 2012).

Pour le Comité, les modalités d'applications de la RGPP, définies sans une véritable implication et consultation des agents et des usagers du **service public**, ont suscité de telles réactions que, sans évolution, le processus est intenable à terme. Il est impératif que la question de la définition des missions de l'État soit désormais au centre de la réforme de l'Etat, le "faire mieux avec moins" à missions quasi inchangées ayant sans doute atteint ses limites.

Loi de finances

Loi qui détermine, pour un exercice (une année civile), la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. pour 2012).

Service public

Activité d'intérêt général prise en charge par une personne publique ou par une personne privée mais sous le contrôle d'une personne publique. On distingue les services publics d'ordre et de régulation (défense, justice...), ceux ayant pour but la protection sociale et sanitaire, ceux à vocation éducative et culturelle et ceux à caractère économique. Le régime juridique du service public est défini autour de trois principes : continuité du service public, égalité devant le service public et mutabilité (adaptabilité).



- L **Actualités**
- L **En bref**

RGPP : une méthode contestée

(<http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/rgpp-methode-contestee.html>)

le 27 09 2012

Le 25 septembre 2012, les trois inspections générales interministérielles, l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des affaires sociales ont remis au Premier ministre un rapport sur le bilan de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et les conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat.

Alors que les objectifs initiaux de la RGPP comprenaient l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des politiques publiques, le rapport montre que la méthode employée a réduit la RGPP à une recherche rapide d'économies budgétaires, notamment par la règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. L'approche de la RGPP a été, en outre, limitée à l'Etat, sans analyse des politiques partagées avec les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale. Au final, la démarche a été très mal vécue par de nombreux agents de l'Etat, des réformes de grande ampleur ont été menées mais sans qu'il soit possible d'en évaluer le réel impact financier. La mission considère cependant que l'exercice de rénovation de l'action publique doit être poursuivi pour créer les conditions d'une maîtrise durable des dépenses publiques. Pour cela, la mission propose trois orientations :

- lancer un examen des politiques partagées avec d'autres acteurs, notamment les plus concernées par la **décentralisation**,
- donner la parole aux agents afin de recueillir leurs propositions dans le fonctionnement des services,
- faire de l'amélioration de la gestion des ressources humaines un chantier prioritaire, afin de se donner les moyens d'accompagner les futures réformes.

Le Premier ministre doit réunir, le 1er octobre 2012, l'ensemble du **Gouvernement** pour un séminaire gouvernemental sur la modernisation de l'action publique.

Décentralisation

Processus consistant pour l'Etat à transférer au profit des collectivités territoriales certaines compétences et les ressources correspondantes.

Gouvernement

Organe collégial composé du Premier ministre, des ministres et des secrétaires d'Etat chargé de l'exécution des lois et de la direction de la politique nationale.

[...]

2.- L'association des agents publics s'est bornée à leur information, dans le cadre d'un discours général parfois ambigu sur la portée de la RGPP

Les rapporteurs ont indiqué *supra*, s'appuyant entre autres sur le cas de l'éducation nationale, que les états-majors des administrations déconcentrées de l'État n'avaient pas été associés à la phase d'élaboration des mesures de la RGPP ; il n'est pas certain au demeurant que les administrations centrales elles-mêmes aient été associées à la démarche des équipes mixtes d'audit.

A fortiori, il est patent que les agents publics dans leur ensemble n'ont pas participé à cette phase et n'en ont pas été informés. Interrogés à ce sujet par les rapporteurs, les rectorats confirment pleinement ce constat. Ils évoquent aussi les modalités utilisées pour l'information des agents, une fois les décisions prises. Pour ce faire, beaucoup de rectorats ont transmis des informations à l'occasion des échanges ayant eu lieu dans le cadre des instances paritaires statutaires de consultation des personnels (conseil académique de l'Éducation nationale – CAEN –, comités techniques paritaires académiques – CTPA – et comités techniques paritaires spéciaux – CTPS).

Une consultation des personnels ou de leurs représentants a parfois été organisée pour présenter et préparer la mise en œuvre de certaines mesures ; des temps d'échanges spécifiques ont été ainsi mis en place par certains rectorats, à différents échelons, afin d'informer des finalités des réformes nationales et d'engager un dialogue sur les modalités de leur déclinaison sur le territoire académique.

Un rectorat évoque également l'organisation de réunions par les services d'inspection à destination des enseignants exerçant dans leur ressort territorial, ainsi que la réalisation de présentations par les chefs d'établissements, devant les conseils d'enseignement, le conseil pédagogique et certaines instances délibératives des établissements scolaires (commission permanente et conseil d'administration).

Les rectorats observent que le placement « *off shore* » de l'enseignement scolaire par rapport à la RGPP, encouragé par le ministère, a conduit à ne pas présenter au personnel les mesures pourtant officiellement « labellisées » RGPP comme en découlant. Le ministère a ainsi présenté ces réformes des « *mesures de modernisation et d'amélioration de l'action éducative* ».

Cette « stratégie » d'évitement du label RGPP a sans doute contribué a contrario à l'assimilation pure et simple de la RGPP à la seule « règle du un sur deux » pour les agents d'un ministère de surcroît fortement contributeur en matière de baisses d'effectifs ; elle a pu empêcher ces agents de pondérer leur vision de la RGPP, issue de cette seule règle, par les effets, parfois considérés comme positifs par ces agents, des mesures de nature pédagogique portées par le ministère au titre de la RGPP (comme la généralisation de l'accompagnement éducatif dans les collèges et son extension à certaines écoles primaires).

Au-delà de ce ministère, l'absence d'information, à défaut d'association, des agents publics lors de la phase de lancement de la RGPP a, plus généralement, amoindri la visibilité des mesures proprement dites de la RGPP, en regard d'une règle simple et opérationnelle de baisse des effectifs. La « chronologie » – qui a d'abord vu posée la « règle du un sur deux » puis lancée la définition, en secret, des mesures – ne pouvait conduire qu'au soupçon que celles-ci n'avaient pas d'autre objet que le « service » de cette règle, sans considération de la qualité du service rendu.

Le Gouvernement a pourtant tenté d'accompagner la RGPP par une réflexion d'ensemble, et concertée, concernant la fonction publique. Il a ainsi lancé le 1^{er} octobre 2007 une conférence nationale sur les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique. Cette conférence s'est achevée au début du mois de mars 2008 et a conduit à la publication d'une synthèse des contributions produites à l'occasion de cette conférence, portant 100 propositions recoupant certains éléments relatifs aux ressources humaines accompagnant la RGPP, sans que cette synthèse fasse d'ailleurs explicitement référence à celle-ci.

Cette synthèse avait vocation à inspirer les travaux de M. Jean-Ludovic Silicani, conseiller d'État, désigné rapporteur général d'une mission tendant à l'élaboration d'un livre blanc « *sur l'avenir de la fonction publique et le service public de demain* », aux termes d'une lettre de mission que lui ont adressée M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique et M. André Santini, secrétaire d'État à la fonction publique, dès le 20 septembre 2007 en amont de la conférence nationale.

Le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique – « faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France » – a été remis par M. Jean-Ludovic Silicani le 17 avril 2008 aux ministres qui l'avaient chargé de cette mission, soit après le dépôt au Sénat, le 9 avril 2008, du projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique. Les 40 propositions de ce livre blanc, à l'instar de la synthèse qui l'a inspiré, « se situent » dans l'esprit des dispositions relatives à la fonction publique qui ont accompagné la RGPP, sans, dans le cas du livre blanc non plus, l'évoquer expressément.

Le communiqué rapportant la communication de M. Éric Woerth faite devant le Conseil des ministres le 16 avril 2008, soit la veille de la remise officielle du livre blanc, précise, prudemment, qu'« *à partir des recommandations qui y seront formulées et avant d'indiquer la suite qu'ils entendent leur donner, les ministres chargés de la fonction publique engageront, avant l'été, des discussions avec l'ensemble des parties prenantes, en particulier avec les parlementaires, les partis politiques représentés au Parlement et les partenaires sociaux, confédérations syndicales comme fédérations de fonctionnaires.* »

Différentes enquêtes d'opinion et les témoignages syndicaux recueillis par les rapporteurs lors de la table ronde qu'ils ont organisée le 27 septembre 2011 témoignent que cette discussion et cette concertation n'ont pas convaincu les représentants des agents publics du bien-fondé des réformes liées à la RGPP.

[...]

[...]

4. Propositions de méthode pour une nouvelle politique de rénovation de l'action publique

Il n'existe pas de piste unique pour assurer l'adaptation du service public aux enjeux et aux besoins d'aujourd'hui. Au contraire, il importe de mener de front plusieurs actions, d'ambitions et de durées différentes, avec un programme de travail séquencé dans sa mise en œuvre et dans ses effets.

Conformément aux orientations proposées ci-avant et dans le contexte actuel, la mission suggère en premier lieu de lever rapidement les incertitudes sur les réformes en cours (4.1). Elle propose ensuite de mobiliser la capacité de proposition des agents (4.2) tout en lançant par ailleurs des chantiers structurants de revue des politiques publiques (4.3) et d'amélioration de la gestion des ressources humaines (4.4). La méthode pour conduire ces chantiers passe par le maintien d'un pilotage interministériel fort et par une nouvelle articulation de la démarche de rénovation de l'action publique avec la procédure budgétaire (4.5). Elle doit également veiller à associer l'ensemble des acteurs et partenaires (4.6).

4.1 Stabiliser les réformes engagées

Si l'annonce par le Premier ministre que « *la période de la RGPP est close* »¹ a satisfait la plupart des interlocuteurs rencontrés, l'incertitude demeure quant au sort des réformes engagées ou des démarches amorcées sur les services aux usagers.

Le message sur la fin de la période de la RGPP a été interprété de différentes façons par les décideurs et les acteurs de terrain. Un affichage clair du Gouvernement devrait intervenir rapidement sur le devenir des mesures RGPP en cours.

4.1.1. Dans les secteurs fortement restructurés pendant la RGPP, une période de stabilisation des organisations est nécessaire

Les mesures RGPP les plus lourdes portent sur des réorganisations de services. Elles sont, pour la plupart, réalisées. Certes, les effets positifs attendus ne sont pas encore perceptibles partout ; certains schémas d'organisation demeurent critiqués, notamment par les représentants du personnel. La concrétisation des synergies attendues peut nécessiter des ajustements fonctionnels. Toutefois, une véritable évaluation demande davantage de recul.

La mission est ainsi amenée à **recommander une période de stabilité pour les organisations affectées par la RGPP**. Il convient d'éviter toute décision hâtive qui conduirait à une succession de réorganisations, travers reproché à la RGPP à juste titre. Un retour en arrière pourrait s'avérer plus pénalisant pour les agents, les services et les usagers, voire être interprété comme un désaveu des efforts de changement accomplis par toute la chaîne hiérarchique et les équipes.

En outre, s'agissant des services territoriaux il apparaît souhaitable que la stratégie interministérielle de présence de l'Etat soit précisée en préalable à tout aménagement, les ministères ne portant pas les mêmes visions en la matière (cf. annexe 9) et un nouvel acte de décentralisation étant en préparation. Cette réflexion ne pourra pas faire l'économie d'une analyse prospective lucide de la répartition des effectifs et des compétences sur le territoire et des évolutions en cours. Il est en effet nécessaire de mettre sur la table la contrainte en termes d'effectifs qui pèse sur les choix à venir.

Stabilité des structures ne veut pas dire immobilisme. Cette période de stabilité est à mettre à profit pour permettre aux nouvelles structures de trouver toute leur place et pour renforcer les liens nécessaires entre :

- administrations centrales² ;

¹ Communiqué de presse du 6 juillet 2012.

² Entre DGCCRF et DGAL par exemple pour piloter les directions départementales de la protection des populations.

- administrations centrales et directions régionales, en laissant davantage de marge d'action à ces dernières ;
- directions régionales et services départementaux, qui ont besoin d'un appui « métier » renforcé.

4.1.2. Lever l'incertitude sur les mesures en cours qui doivent être menées à leur terme

Quelques mesures RGPP sont en déshérence, soit parce qu'elles ont été mal étudiées au départ, soit parce qu'elles ne présentent pas ou plus d'intérêt. Quant aux autres mesures, elles sont porteuses d'économies intégrées dans les hypothèses budgétaires pour 2013 ou correspondent à des actions de simplification en termes de dynamique de modernisation voire un coût qu'il conviendrait de financer par des mesures d'économies de remplacement.

L'achèvement des mesures RGPP semble donc s'imposer, sauf exceptions.

Exemples de mesures en cours

- Mesures de réorganisation déjà bien engagées, par exemple, celles de l'administration centrale du ministère de la justice ou du service de santé des armées ;
- Démarches d'efficacité qui nécessitent du temps pour produire leurs pleins effets, notamment la politique d'achats, la rationalisation des fonctions logistiques et celle des systèmes d'information ;
- Mesure de modernisation et de simplification visant à répondre aux attentes des usagers : amélioration de l'accueil « multi-canal », simplification de la vie des entreprises...

Des arbitrages interministériels pourraient ainsi établir la liste des mesures inactives ou sans objet, lever des blocages éventuels, les autres mesures étant menées à leur terme.

4.2. Mobiliser la capacité de proposition des agents

La vie des organisations conduit à la complexité croissante de leur fonctionnement, surtout avec la succession de mesures de modernisation dont l'articulation n'a pas toujours été bien étudiée (cf. annexes 8 et 9).

Un des défauts majeurs de la RGPP est d'avoir négligé la connaissance qu'ont les agents des difficultés rencontrées et des solutions à y apporter, ainsi que leur capacité de proposition en termes d'évaluation des missions, de réforme et de simplification. C'est pourquoi la mission pense nécessaire de donner désormais la parole aux services sur ces différents points.

Extrait des contributions des préfets de région

« La RGPP et la RéATE ont été « top-down ». Une nouvelle vague devrait s'attacher à être « bottom up » avec les services de l'Etat (et pas uniquement avec les élus) pour s'assurer de l'appropriation. »

« La méthode devrait être ascendante en s'appuyant sur des initiatives locales favorisant largement l'innovation, avec à l'appui un texte cadre qui l'autorise. »

« Il est important de s'appuyer sur le vécu des services déconcentrés pour préparer des inflexions ou revoir certains frontières avec la future loi de décentralisation. »

Les agents, l'encadrement intermédiaire et les responsables de services déconcentrés sont souvent les mieux placés pour identifier incohérences, lourdeurs et tâches inutiles dans le fonctionnement des services, y compris les fonctions support. Ecouter leurs propositions est un gage de pertinence des actions de simplification qui seront mises en œuvre.

Ce chantier se situerait dans la droite ligne du **rapport au Premier ministre, présenté par Jean-Luc Warsmann, député, en janvier 2009** :

« Une responsabilité nouvelle doit donc être reconnue aux administrations déconcentrées dans l'identification des lourdeurs administratives, des processus inappropriés, des démarches redondantes ou inutiles. En effet, les services centraux, du fait de la réduction de leurs effectifs et de la déconcentration, ont une capacité amoindrie de perception de la réalité du terrain. Ce canal a été insuffisamment exploité jusqu'à présent.

Il faut donc renverser l'approche de la simplification en s'appuyant principalement sur les structures déconcentrées seraient valorisées et donc plus mobilisées pour mettre en œuvre rapidement les réformes. Les directions centrales auraient alors un rôle d'animation des réseaux, de mutualisation des expériences et de diffusion des innovations. ».

Cet exercice peut contribuer à réduire les inadéquations entre missions et moyens signalées par les secrétaires généraux et les services déconcentrés. Il s'agit d'identifier parmi les activités des agents (en administration centrale, en service déconcentré et au sein des opérateurs) celle qui présente des difficultés techniques concrètes, les procédures qui devraient être revisitées, les dysfonctionnements dans les relations entre acteurs, les lourdeurs de *reporting*, les tâches engendrées par l'inflation normative, etc.

La notion de mission

Il existe une ambiguïté sur la notion de « mission ». Lorsqu'ils évoquent une « revue des missions », les interlocuteurs pensent pour certains aux politiques publiques, pour l'autres vau attributions d'un service soit aux missions des agents, avec une acception proche des mots « activité » ou « tâche ».

C'est des ces dernières qu'il s'agit ici.

Une partie des difficultés identifiées pourrait être résolue localement. Ne feraient l'objet d'une remontée que les points nécessitant une validation nationale (par exemple suppression de tâches inutiles) ou les réformes de portée plus importante impliquant soit une évolution de systèmes d'information ou de textes, soit une étude complémentaire de faisabilité technique, soit un arbitrage interministériel.

La consultation s'adresserait aux agents de tous grades et de tous services (administration centrale, préfetures, services déconcentrés, opérateurs). Afin que ce dispositif soit productif, il conviendrait de centrer les remontées sur les propositions concrètes³. Les principes d'organisation suivant pourraient être actés :

- prendre en compte les travaux déjà réalisés par certains ministères ;
- donner du temps à cette démarche pour permettre un dialogue local (trois à quatre mois) ;
- impliquer l'ensemble de la chaîne hiérarchique et avant tout l'encadrement intermédiaire pour animer la démarche ;
- faire remonter par la voie hiérarchique toutes les propositions, quel que soit leur impact, dès lors qu'elles ne peuvent recevoir une solution locale ;
- définir un schéma et un calendrier de remontée des propositions ainsi qu'un modèle-type de remontées de propositions⁴ ;
- mettre en place un système de réponse performant, comprenant un mécanisme accéléré de validation interministérielle pour des propositions intéressant plusieurs ministères ;
- prévoir une communication adaptée au lancement et en cours de démarche.

Il conviendrait de faire un bilan de l'exercice après quelques mois, afin d'informer les agents sur ses résultats.

Après un premier cadrage interministériel par la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, les secrétaires généraux, les préfets et les organisations syndicales seraient consultés en amont sur les modalités du dispositif.

4.3. Entrer dans un processus cyclique de revue des politiques publiques

La mission estime que, si l'ambition des prochaines années est de faire mieux qu'une revue de dépenses pour tenir l'objectif de retour à l'équilibre budgétaire en 2017, la construction de choix collectifs à moyen terme par politique publique devrait constituer le fil conducteur de la rénovation de l'action publique.

Cet exercice peut rencontrer plusieurs écueils : difficulté de construction de consensus ; poids des groupes d'intérêts dans les politiques sectorielles ; faible culture de l'évaluation ; dictature de l'urgence...

³ Simplification d'un processus métier, simplification d'un processus de gestion RH/budgétaire, signalement de tâche inutile, proposition de réorganisation de certaines tâches entre services pour éviter des co-traitements, déconcentration d'une activité, reconcentration d'une activité, nouvelles modalités de travail en réseau...

⁴ Description de la situation actuelle, proposition de modification, impact de cette modification en termes de charge de travail ou de bénéfice pour les usagers, autre service concerné par cette mesure, risque éventuel de cette modification, texte ou système d'information à modifier...

Néanmoins, dans un contexte socio-économique et international mouvant et incertain, la rénovation de l'action publique ne peut prendre tout son sens que si elle s'appuie sur une vision partagée des enjeux à moyen terme, éclairant les choix d'orientation de l'action, de répartition des rôles entre acteurs publics et d'allocation des ressources publiques. Cette manière de procéder est indispensable pour infléchir des politiques qui s'inscrivent dans la durée, comme, par exemple, l'éducation, la recherche, le développement économique, la santé ou le développement durable.

4.3.1. Cartographier les politiques publiques et programmer leur examen en plusieurs vagues

La première étape de la démarche consiste à demander à chaque ministère d'établir la carte des politiques publiques dont il a la responsabilité, en s'appuyant, lorsque cela est pertinent, sur la trame des missions LOLF, d'en déterminer les contours et les acteurs. La consolidation de ces approches ministérielles permettra de disposer d'une carte d'ensemble des politiques publiques.

Chaque ministère devrait ensuite proposer un ordre de priorité dans le processus de revue, la mise en chantier simultanée de l'ensemble des politiques publiques n'étant pas réaliste.

Compte tenu du contexte marqué à la fois par une forte contrainte budgétaire et par la conduite de réflexions sur un nouvel acte de décentralisation, la mission suggère que les revues prioritaires de politiques soient identifiées en fonction des critères suivants :

- enjeux en termes d'évolution des besoins de la population (notion de service public) ;
- enjeux de répartition de compétences entre Etat et collectivités territoriales (articulation avec la décentralisation) ;
- enjeux financiers (potentiel d'économies ou de redéploiement) ;
- enjeux d'évolution de l'implantation des services de l'Etat sur le territoire (cohérence globale de l'action de l'Etat sur le territoire).

Le Premier ministre définirait le périmètre de la première vague des politiques à passer en revue ainsi que le calendrier et le périmètre des vagues suivantes. Pour chaque politique, il désignerait le ministre responsable de l'organisation de la revue.

4.3.2 Conduire la réflexion stratégique sur les politiques publiques

La démarche étant nouvelle dans presque tous les champs, le cadrage revêt une importance particulière. L'objectif est de construire avec l'ensemble des parties prenantes une vision commune des finalités de la politique passée sous revue, de définir les axes stratégiques, de repenser le contenu opérationnel de la politique et ses modalités de mise en œuvre, en fonction de différentes hypothèses d'évolution des ressources.

La phase de lancement d'une revue de politique publique sous l'autorité du ministre

L'organisation concrète des travaux (constitution de l'instance de pilotage et des groupes de travail, auditions publiques, délais, articulation avec le dialogue social interne, modalités de participation des citoyens, forme du document finale) serait laissée à l'appréciation du ministre chef de file, sous réserve de respecter les orientations et la programmation arrêtées par le Premier ministre ainsi qu'un cahier des charges interministériel.

Le ministère chef de file choisirait d'adosser le pilotage de la revue à une instance préexistante ou de constituer un « comité d'examen » *ad hoc*. La composition de cette instance à géométrie variable pourrait comprendre des membres d'horizons divers (parlementaires et élus locaux ; personnalités qualifiées, experts du domaine, chercheurs, représentants des usagers, organisations syndicales ; représentants des services de l'Etat, services d'inspection,...).

La première étape serait consacrée à l'établissement d'un diagnostic en :

- caractérisant les enjeux liés à la politique considérée, sur un horizon de 10-15 ans à partir des besoins de la population et de leurs perspectives d'évolution ;
- analysant les forces et faiblesses actuelles de la politique passée sous revue ;
- décrivant précisément les missions exercées dans le cadre de cette politique, leur répartition actuelle entre acteurs publics (Etat, opérateurs, collectivités territoriales, organismes sanitaires et sociaux) et leur évolution possible ou souhaitable (maintien, renforcement, transformation, transfert, suppression).

La deuxième étape consisterait à définir la **trajectoire à cinq ans** de la politique considérée, **suivant plusieurs scénarios** d'évolution selon plusieurs hypothèses en termes de ressources. Elle aboutirait à un « **livre blanc** » par politique publique, remis au Premier ministre. Ceci conduirait à des décisions prenant en compte la trajectoire budgétaire. Les choix politiques opérés seraient présentés aux partenaires sociaux et au Parlement.

Enfin, la troisième étape serait consacrée à la **programmation des actions** découlant des décisions :

- adaptation du cadre juridique : chantiers législatifs (modification de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, modification de dispositifs d'intervention...) et réglementaires ;
- adaptation des organisations et du partage entre l'Etat et ses opérateurs ;
- élaboration des nouveaux processus ou adaptation des anciens ;
- développement d'outils nouveaux, notamment de systèmes d'information ;
- traduction budgétaire ;
- détermination des dispositifs de conduite du changement au sein des services concernés, accompagnement des personnels et définition des profils de métiers et de compétences.

En tout état de cause les premières actions devraient pouvoir être lancées moins d'un an après le début de la démarche.

Tous les quatre à cinq ans, chaque politique serait réexaminée sur la base de la carte des politiques actualisée. Une évaluation de fin de cycle devrait être lancée de façon suffisamment anticipée pour procéder à un nouvel exercice stratégique et prospectif relatif à la politique considérée.

Une illustration : la revue des politiques sociales

Dans la programmation du cycle de revue des politiques publiques, celles qui relèvent du champ social devront sans doute être prioritairement abordées, non seulement en raison de leur part déterminante dans le niveau et la dynamique des dépenses publiques, mais aussi en raison de leur caractère très partagé, notamment avec les collectivités territoriales, et des enjeux de redéploiements au profit de populations et d'objectifs que le Gouvernement jugerait prioritaires du point de vue de l'équité et de l'égalité des chances.

Une fois le périmètre de ces politiques explicité, la réflexion devra porter tant sur les services fournis et les prestations (y compris sous la forme de dépenses fiscales ou d'exonérations de charges sociales) que sur les acteurs (Etat, organismes gestionnaires de la protection sociale obligatoire voire facultative, organismes gestionnaires des fonds de la formation professionnelle, établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux, collectivités territoriales, associations).

Le mode de production des politiques sociales rend particulièrement important l'exercice consistant à revoir et préciser la répartition des compétences entre Etat, opérateurs, partenaires sociaux et collectivités territoriales, qu'il s'agisse de l'édictation de normes, de l'organisation et du financement de services collectifs, de la distribution de prestations monétaires, ou encore de contrôle et d'évaluation.

Cet exercice devrait s'appuyer sur une analyse concrète des modalités d'intervention publique pour des actions ou des populations prioritaires (jeunes en grande difficulté d'insertion par exemple). Il devrait également permettre de prendre en compte les échelles territoriales pertinentes pour l'action publique, y compris les territoires infra-départementaux sur lesquels se joue bien souvent l'efficacité de nos politiques sanitaires et sociales (lutte contre les inégalités de santé, prévention de l'exclusion sociale, amélioration de l'employabilité des salariés vulnérables, etc.).

La clarification de la place de l'Etat devrait par ailleurs conduire à une redéfinition du positionnement de son administration par rapport aux grands opérateurs nationaux (ex : Direction générale de la cohésion sociale/ Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, Direction de la sécurité sociale/ Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés).

Par ailleurs, la revue des politiques publiques devrait faire émerger quelques orientations structurantes dans le domaine de la protection sociale. La réflexion prospective par grand risque pourrait notamment s'appuyer sur les instances d'expertise et de concertation existantes.⁵

Le débat ainsi lancé conduira à des interrogations fondamentales, de nature politique, sur l'adéquation des couvertures à la nature des risques présents et futurs (vieillesse démographique, transition formation-insertion professionnelle par exemple), sur le niveau de la couverture socialisée souhaitée, sur la nature de certaines branches de notre système de protection sociale (vocation de la branche famille, place des critères de revenu dans les prestations de l'assurance maladie, par exemple) et sur leur structure interne.

⁵ Exemples : Haut conseil à la famille, Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, Conseil d'orientation des retraites, Haut conseil du financement de la protection sociale, Conseil d'orientation pour l'emploi, Conseil national pour la formation professionnelle tout au long de la vie.

4.4. Faire de l'amélioration de la gestion des ressources humaines un chantier de fond prioritaire

A la confluence entre nécessités de court et moyen termes, il importe de faire de l'amélioration réelle de la gestion des ressources humaines un chantier prioritaire.

La réalisation d'avancées concrètes sur ce chantier suppose l'élaboration d'un plan d'action interministériel, sa validation par le Premier ministre afin de surmonter les résistances prévisibles sur certaines orientations (sur la convergence indemnitaire par exemple) et le renforcement de la DGAFP dans son rôle de pilote technique.

Ce renforcement suppose, d'une part, une ouverture de la DGAFP à une dimension plus stratégique, plus opérationnelle et plus déconcentrée de la gestion des ressources humaines et, d'autre part, la réduction de la fragmentation de la fonction de ressources humaines au sein des ministères. Une restructuration d'ensemble de cette fonction positionnerait un interlocuteur unique dans chaque ministère face à la DGAFP, dont l'action de pilotage et d'animation trouverait ainsi plus facilement les relais nécessaires au niveau central.

Enfin, la DGAFP devrait également s'attacher à créer, autour des plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH) qui sont ses relais territoriaux, les conditions d'une vraie gouvernance régionale interministérielle des ressources humaines avec notamment la perspective d'une GPEEC interministérielle et territorialisée, englobant à terme les trois fonctions publiques.

4.4.1. Alléger la gestion statutaire

Alléger et simplifier la gestion des ressources humaines est certes un objectif en soi. Mais c'est aussi un moyen de repositionner les services de ressources humaines sur des fonctions à plus forte valeur ajoutée que la gestion des procédures statutaires et notamment sur la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)⁶.

Les principaux leviers de la simplification de la gestion des ressources humaines sont assez bien identifiés :

- poursuite de la réduction du nombre de corps, pour atteindre l'objectif de 230 corps à l'horizon 2015⁷ ;
- clarification de l'articulation entre niveaux national, régional et départemental en simplifiant les procédures ;
- allègement des tâches de gestion en lançant, par exemple, une réflexion sur la suppression des réductions d'ancienneté ou sur l'architecture des CAP.

Mais, au-delà de ces thèmes, d'autres possibilités de simplification existent, qui sont à ce jour moins bien documentées. Afin de mieux les identifier, il pourrait être demandé à la DGAFP d'organiser, avec l'appui de la DGME, des ateliers ressources humaines chargés de proposer concrètement des réformes ou des adaptations dans un délai de six mois : y participeraient les DRH de centrale, les PFRH et un échantillon représentatif de gestionnaires locaux et d'opérateurs.

4.4.2. Développer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

Dans ce domaine, certains ministères ont déjà lancé voire conduit à son terme l'exercice. D'autres sont moins avancés. De même, au niveau territorial, la GPEEC tend à se développer mais reste insuffisante : ainsi les PFRH ne sont pas encore en mesure d'établir un diagnostic interministériel, *a fortiori* de proposer une vision stratégique pour l'avenir. La diffusion d'une culture de la GPEEC et des outils correspondants doit donc être une priorité pour la DGAFP.

⁶ A titre d'exemple, la DRH d'un ministère a signalé gérer 25 corps, donnant lieu à 75 CAP par an et à 50 000 actes de gestion annuels, requérant 180 agents. La gestion des emplois et des compétences repose sur 30 agents.

⁷ Source DGAFP.

Chaque ministère devrait établir au minimum, sous contrôle de la DGAFP et en lien avec le réseau des PFRH, une cartographie précise des compétences existantes et des compétences nécessaires, au niveau central et territorial.

4.4.3. Favoriser la mobilité

L'ensemble des leviers permettant de favoriser la mobilité doivent être actionnés (fusion des corps, renforcement des PFRH et des bourses d'emploi, passerelle à la mobilité inter-fonctions publiques etc.).

Deux questions méritent cependant une attention particulière, celle de la convergence indemnitaire et celle de la rigidité inter BOP.

Nécessaire pour faciliter les mobilités, mais aussi pour rétablir une équité minimale au sein des communautés de travail, la convergence indemnitaire fait consensus chez les interlocuteurs rencontrés par la mission (chefs de services régionaux ou départementaux, préfets, syndicats). Elle doit être réaffirmée comme un objectif dont les pouvoirs publics ne dévieront pas.

Compte tenu de la rareté de la ressource budgétaire, cette politique ne peut être que de longue haleine. Mais il faut lui donner un horizon, en planifiant de façon pluriannuelle une harmonisation progressive des primes, afin que les écarts actuels ne soient plus un obstacle à la construction des carrières.⁸

Pour la même raison, il faudra sans doute la cibler en priorité sur les personnels qui travaillent désormais dans les mêmes directions, qu'il s'agisse des directions régionales ou des DDI, où les écarts sont le plus susceptibles de gêner le bon fonctionnement du service et à dégrader le climat de travail.

Une piste pourrait être de dégager une enveloppe budgétaire pour réaliser ces harmonisations par préciput sur les enveloppes catégorielles.

La question de l'affectation au sein des directions interministérielles doit être assouplie afin de prendre en compte cette nouvelle communauté de travail et de permettre une meilleure adéquation missions/moyens au quotidien⁹.

4.4.4. Se donner les moyens d'accompagner les réformes

Au-delà des questions de mobilité et de développement des approches GPEEC, le dispositif d'accompagnement des réformes devrait être renforcé en priorité sur trois points :

- professionnaliser la conduite du changement et y affecter les équipes nécessaires ;
- intégrer les problématiques de ressources humaines dès la conception des réformes, afin que les mesures en la matière soient arrêtées à ce stade, et non une fois la réforme décidée, comme cela a été trop souvent le cas ;
- dégager des enveloppes suffisantes pour financer l'accompagnement du changement (formation, aides à la mobilité, etc.).

4.5. Créer un nouveau mode de pilotage interministériel

L'expérience de la RGPP a montré qu'il était nécessaire de mieux distinguer l'exercice de la modernisation de l'Etat et la procédure budgétaire. La réforme ne peut se réduire à une stricte dimension d'économie budgétaire. Elle revêt souvent une temporalité différente. Pour autant elle doit s'inscrire dans la trajectoire des finances publiques définie par le Gouvernement.

Il convient donc de trouver un équilibre réaliste entre ces deux démarches distinctes.

⁸ Un agent s'engagera plus facilement dans un métier ou dans une carrière, s'il a l'assurance que la volonté existe de gommer les écarts.

⁹ Cf. rapport IGA-IGF sur l'optimisation des modalités de gestion budgétaire et de gestion des ressources humaines – 2012.

L'architecture gouvernementale a déjà entériné l'autonomie des deux démarches : le lien entre réforme de l'Etat, décentralisation et fonction publique, a été affirmé par rapport à celui qui existait auparavant entre réforme, budget et fonction publique.

Dans ce contexte, un nouveau mode de pilotage de la modernisation de l'action publique et une nouvelle articulation avec la contrainte budgétaire doivent être construits.

4.5.1. Affirmer une impulsion et un pilotage politique sous l'autorité directe du Premier ministre

Une impulsion forte et continue au plus haut niveau de l'Etat s'avère indispensable. Seul le Premier ministre qui dispose d'une vision globale des politiques publiques, a l'autorité nécessaire pour arrêter les grands choix structurants de l'action publique à court et moyen termes. Le suivi de la réforme à ce niveau permet en outre de faire avancer des mesures transverses.

La mission suggère donc de créer un comité interministériel de rénovation de l'action publique (CIRAP), présidé par le Premier ministre. La ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique en serait le rapporteur général.

De par ses attributions, celle-ci dispose des leviers nécessaires pour préparer les décisions du Premier ministre dans une vision embrassant les questions de décentralisation comme de fonction publique.

Le CIRAP aurait vocation à prendre les décisions les plus importantes : lancement des différents chantiers, cadrage méthodologique, décisions stratégiques notamment à l'issue des revues de politiques publiques et suivi de leur mise en œuvre.

Ces réunions seraient préparées lors de pré-CIRAP dont le rôle serait de proposer les arbitrages à soumettre au Comité et de prendre les décisions n'en relevant pas. Cette instance aurait aussi un rôle de validation des plans d'action découlant des décisions prises en CIRAP.

Les pré-CIRAP pourraient être présidés par le directeur de cabinet du Premier ministre. Leur composition, de niveau cabinet, serait variable en fonction de l'ordre du jour.

Le Premier ministre lancerait les grands chantiers par le biais de lettres de mission confiant à chaque ministre l'exercice de mise à plat et de reconstruction des politiques publiques dont il est responsable ou fixant un calendrier d'action pour les mesures de modernisation RH (cf. points 4.3 et 4.4).

4.5.2. Définir l'articulation entre rénovation de l'action publique et trajectoire pluriannuelle des finances publiques

Si l'articulation entre exercice budgétaire et réforme de l'Etat ne peut plus être la même que lors de la RGPP dont l'appareil de pilotage avait privilégié une forte intégration réforme – revue des dépenses, il serait toutefois vain et même dangereux de les déconnecter totalement, dans le contexte de très forte contrainte budgétaire que connaît notre pays.

C'est pourquoi la mission préconise un renforcement du suivi budgétaire, complémentaire des rendez-vous budgétaires habituels.

Si le Gouvernement le juge nécessaire, il pourrait être créé un comité interministériel budgétaire (CIB). Le rapporteur en serait le ministre délégué au budget. Ce comité se réunirait en alternance avec le CIRAP.

Chaque ministre y présenterait les voies et moyens par lesquels il entend respecter le cadrage pluriannuel qui lui a été notifié par les lettres-plafonds du triennal 2013-2015 mais aussi la traduction budgétaire des décisions prises en CIRAP et pré-CIRAP. Les ministres en charge des collectivités territoriales et des affaires sociales rapporteraient sur les autres secteurs publics.

En tout état de cause, il faudrait donner aux ministères une visibilité budgétaire à plus long terme : les budgets triennaux constituent indéniablement un gros progrès mais ils restent insuffisants pour créer cette profondeur de champ décisionnel dont les responsables ont tant besoin. A cette fin, la direction du budget pourrait enrichir ses outils prospectifs afin de

compléter régulièrement son cadrage pluriannuel (par exemple, indication annuelle¹⁰ d'une année complémentaire du budget triennal sous forme de triennal glissant), voire fournir aux ministères des perspectives sur une durée plus longue (cinq ans). Cela permettrait de redonner de la visibilité aux gestionnaires, notamment pour faire évoluer missions et services et surtout anticiper les stratégies RH.

Chaque ministre rendrait compte régulièrement de la mise en œuvre de ses engagements pluriannuels et formulerait, si nécessaire, des propositions de recalage ou de substitution de mesures permettant de rester dans l'épure fixée.

Les mesures suivies dans le cadre du CIRAP auraient vocation à être évoquées en CIB pour autant qu'elles contribuent aux économies attendues du ministère ou qu'elles nécessitent, au contraire, des financements spécifiques qu'il conviendrait alors de dégager.

Les réunions du CIB seraient préparées lors de pré-CIB dont le rôle serait de proposer les arbitrages à soumettre au comité et de prendre les décisions n'en relevant pas. Cette instance aurait aussi un rôle de validation des plans d'action découlant des décisions prises en CIB.

Les pré-CIB seraient présidés par le directeur de cabinet du Premier ministre. Sa composition, de niveau cabinet, serait variable en fonction de l'ordre du jour.

4.5.3. Conforter la coordination interministérielle au plan technique auprès du SGG

Les instances de coordination interministérielles actuelles – comité des secrétaires généraux et « comité des 40 » (secrétaires généraux et préfets de région) – se sont révélées très utiles pour assurer une meilleure coordination interministérielle et pour croiser les approches centrales et territoriales sur les sujets d'intérêt commun. Elles doivent continuer à être mobilisées régulièrement.

Afin de veiller au bon avancement des travaux interministériels et des différents chantiers transverses, la mission propose également la création d'un comité technique de coordination interministérielle auprès du SGG dont la fonction serait de :

- résoudre les difficultés techniques entre directions transverses, entre ces directions et les ministères et entre les ministères ; à ce titre, il pourrait le cas échéant requérir de courtes expertises des inspections pour éclairer les points litigieux ;
- alerter le cabinet du Premier ministre sur les risques de blocage et les difficultés latentes, notamment en matière de dérive de calendrier ;
- susciter des arbitrages ;
- veiller à l'articulation des chantiers transversaux entre eux et de ces derniers avec les chantiers sectoriels afin de mesurer leur poids sur les services et susciter des synergies.

Ce comité, à géométrie variable selon les sujets abordés, réunirait, outre le ou les ministères concernés, l'ensemble des directions transversales, en tant que de besoin : DGME, DB, DGAFF, DISIC, DGCL, DSS, France Domaine...

4.5.4. Rendre les ministères pleinement responsables

Il importe de respecter désormais **la responsabilité de chaque ministre** s'agissant de l'évolution de ses services.

Dans le chantier central de revue des politiques publiques, il lui reviendrait d'adapter la méthode de revue à cette politique, en précisant les modalités de pilotage, le périmètre de la concertation, le calendrier et les étapes de la démarche.

¹⁰ Information de caractère prospectif sans lien direct avec l'élaboration des lois de finances.

Extraits de réponses de secrétaires généraux (annexe 9).

L'association des ministères plus en amont sur l'émergence des pistes de réforme et sur leur phasage est jugé indispensable. Il convient dans ce cadre de « *passer d'une logique de « défiance » à une logique de responsabilité.* » « *Le mode de pilotage de la RGPP partait d'un a priori : les ministères devaient être mis sous contrôle et « en tension » pour bouger. Cette défiance envers les administrations et les ministres eux-mêmes ne peut perdurer, sans que les mêmes causes ne reproduisent les mêmes effets.* »

Il convient pour l'avenir d'éviter « *tout système infantilisant (ex. système des feux), au profit d'une plus grande responsabilisation des secrétaires généraux et d'une plus grande transparence dans les réalisations et échanges de bonnes pratiques.* » et de permettre l'adaptation des ministères en plus grande autonomie, certaines réformes pouvant être obérées par des causes externes.

« *plus de pragmatisme dans la prise de décision, plus de plasticité dans la conduite des réformes (...). Il conviendrait par ailleurs d'assouplir les échéances de réalisation et de retenir le cadre pluriannuel.* »

Extrait de réponses de préfets (annexe 8)

« *C'est le péché originel de la RGPP : les ministres ont été plus souvent « court-circuités ». Certaines réformes n'ont donc pas été assumées ni portées par eux. A l'inverse, les ministres n'ont pas nécessairement fait les choix d'« abandons de mission » qui auraient été souhaitables, face à la contraction inévitable des moyens.* »

« *Dans l'ensemble, la RGPP semble avoir été peu portée par le politique (ministre et cabinet), en-dehors des quelques rendez-vous du CMPP (Conseil de modernisation des politiques publiques).* »

Le **rôle du secrétaire général** est central. Il est le garant de la mise en œuvre des actions de modernisation dans le calendrier fixé, en liaison avec les directions métier et, en tant que de besoin, avec l'appui des services d'inspection. Il doit également contribuer à une meilleure prise en compte des enjeux de ressources humaines dans la conduite de la réforme.

[...]

Actualité

Le bras armé de la réforme de l'État

*Un nouveau secrétariat
général pour la
modernisation de
l'action publique a vu
le jour.
Placé à Matignon, il
sera chargé de mettre
en musique les
décisions du
gouvernement pour
améliorer les services
publics.*

Symbole des années RGPP, la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) a changé de nom six mois après l'élection de François Hollande.

Un décret du 30 octobre l'a rebaptisée « direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique » (Dimap) et l'a rattachée à un nouveau secrétariat général dirigé par Jérôme Filippini (*lire l'interview ci-dessous*).

Le nouvel ensemble regroupe, outre les 120 fonctionnaires de l'ex-DGME, la trentaine d'agents de la direction informatique de l'État (Disic), de la mission chargée du portail gouvernemental de données publiques Data.gouv.fr et du service chargé de la réforme des services déconcentrés. Le tout, placé sous l'autorité du Premier ministre, est mis à disposition de la ministre de la Réforme de l'État, Marylise Lebranchu.

Ce rattachement à Matignon traduit la volonté du gouvernement de faire de la réforme de l'État un chantier proprement interministériel et de couper définitivement le cordon avec Bercy. Le secrétariat général constitue le nouveau « bras armé » de l'État pour pousser les ministères à se réorganiser. Avec un double objectif : la qualité des services et la bonne gestion de l'argent publics.

La feuille de route du secrétariat général sera fixée ce mois-ci par le premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique présidé par Jean-Marc Ayrault. Déjà, la ministre de la Réforme de l'État a défini ses trois priorités : l'évaluation des politiques publiques, la simplification des démarches administratives et la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Du pain sur la planche.

Laurent Fargues



Le Premier Ministre
n° 5630/SG

Paris, le 9 janvier 2013

à
Mesdames et messieurs les préfets

Objet : Modernisation de l'action publique

J'ai présidé, le 18 décembre dernier, le premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), dont vous trouverez le relevé de décisions ci-joint.

La modernisation de l'action publique s'inscrit au cœur du nouveau modèle français que porte le Gouvernement. Elle consiste à repenser le rôle des pouvoirs publics, à interroger l'efficacité de la dépense publique et à adapter les moyens mis à la disposition de l'Etat et des collectivités territoriales aux objectifs poursuivis. La rénovation de l'action publique et l'effort de redressement budgétaire doivent nous permettre de répondre intelligemment aux besoins d'aujourd'hui et de supprimer les doublons et les dépenses inefficaces.

Les Français sont profondément attachés à l'action publique. Notre action, en cela singulière en Europe, s'est construite autour de l'Etat et des services publics. Leurs périmètres, leurs missions, ont évolué au cours du temps pour satisfaire des besoins eux-mêmes changeants. Le Gouvernement s'engage aujourd'hui avec détermination dans la construction de services publics efficaces, de services publics nouveaux lorsque cela est nécessaire, mais aussi de services publics qui ne pèsent pas trop lourdement sur les contribuables et les finances publiques.

La réussite de cette démarche repose sur une méthode nouvelle, caractérisée par la volonté de responsabiliser l'ensemble des acteurs publics, Etat, collectivités locales, organismes de protection sociale, de place la réponse aux attentes et aux besoins des citoyens au cœur de nos objectifs et d'assurer l'adhésion des fonctionnaires et agents publics.

L'Etat est aujourd'hui en première ligne pour répondre aux inquiétudes des Français. Dans la crise que nous traversons, les citoyens attendent un Etat fort qui les protège, un Etat qui intervienne activement aussi judicieusement. Cet Etat stratège prépare aux défis de l'avenir et trace les perspectives, pour permettre à notre pays de relever le défi de la compétition économique, du vieillissement, de la mobilité, et du changement climatique. Les agents publics eux-mêmes, qui mettent en œuvre, sur le territoire, les politiques publiques et auront à porter cette modernisation ont toute la confiance du Gouvernement. Leurs compétences, leur motivation et leur sens du service public sont les meilleurs gages de notre efficacité collective. Les femmes et les hommes de la fonction publiques incarnent les valeurs de la République et ce sont aussi leurs capacités d'adaptation, leur neutralité, leur dévouement à l'intérêt général, qui permettront d'entreprendre avec sérénité ce nouveau chantier.

Le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012 a arrêté une série de mesures destinées à conforter et à moderniser notre modèle de service public :

1° - Un programme de simplification des normes et des démarches administratives pour les particuliers, pour les entreprises et pour les collectivités locales.

Les démarches administratives des particuliers liées aux événements de la vie les plus complexes ou concernant les personnes les plus fragiles seront revues de manière prioritaire.

Conformément aux décisions prise dans le cadre du pacte de compétitivité, les démarches des entreprises seront simplifiées, et le test PME sera mis en place, pour évaluer avec les entreprises les conséquences des textes réglementaires à plus fort impact.

Un programme pluriannuel de simplification des normes sera défini. Le principe « une norme créée = une norme supprimée » est instauré. Par ailleurs, 100 commissions consultatives seront très prochainement supprimées.

2° - la transparence sur la qualité des services rendus sera renforcée avec la création d'un baromètre indépendant de mesure de la qualité des services pour les particuliers et les entreprises, qui constituera un levier d'amélioration continue des services publics.

3° - Une feuille de route sur l'administration numérique sera mise en œuvre, pour renforcer la cohérence de l'action des acteurs publics, mieux prendre en compte les besoins des usagers et des agents et étendre la mise à disposition gratuite des données publiques.

4° - Le lancement de plusieurs cycles d'évaluation des politiques.

L'objectif de ces évaluations est de réexaminer les politiques publiques en hiérarchisant les priorités, en vérifiant leur adéquation avec les besoins et attentes des citoyens, en identifiant des marges d'efficacité et d'efficience. Il s'agit de rénover nos services publics dans le respect de nos objectifs de redressement des comptes publics. Dès 2013, quarante politiques publiques feront l'objet d'une évaluation. Trois cycles seront lancés en janvier, en avril et en juillet. D'ici 2017, l'ensemble des politiques publiques sera évalué.

Cette démarche, pilotée par le ministre responsable de chacune des politiques évaluées, fera appel à tous ceux qui participent à la mise en œuvre de la politique : collectivités locales, opérateurs, organismes sociaux notamment. Les acteurs de l'Etat, à tous les niveaux, y seront associés. Vous serez ainsi sollicités pour participer aux travaux qui seront engagés en tant qu'ils concernent les services placés sous votre autorité. C'est la première fois qu'une méthode systématique, qui associe tous les partenaires à la recherche de scénarios de progrès, est mise en œuvre dans notre pays.

5° - Un chantier transversal est ouvert qui concerne les opérateurs de l'Etat. Il faut en simplifier le paysage, et en renforcer la gouvernance et la tutelle. Une meilleure articulation entre les opérateurs et les services de l'Etat au niveau territorial sera recherchée dans ce cadre, afin de renforcer la cohérence des politiques publiques dans leur déclinaison territoriale.

Chaque ministre a été chargé de préparer pour mars 2013 un programme de modernisation et de simplification de son administration.

L'administration territoriale de l'Etat ne peut être absente de la dynamique de modernisation. Comme je vous l'ai dit lors de mon intervention du 31 juillet 2012 au ministère de l'intérieur, l'Etat territorial doit affirmer sa cohérence interministérielle. Des travaux ont été lancés au niveau national dans cette perspective. Dans un premier temps, un groupe de travail, conduit par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, a été mis en place en octobre ; il réunit des représentants de l'ensemble des ministères concernés ainsi que des chefs de services déconcentrés.

Ce groupe a identifié quatre chantiers principaux : l'articulation entre les acteurs, l'amélioration de la mobilité interministérielle et l'allocation des ressources humaines, l'harmonisation et la simplification du dialogue de gestion, l'organisation des fonctions support de proximité. Ces réflexions doivent être poursuivies pour consolider l'administration territoriale de l'Etat en tenant compte de la réduction des effectifs dans les services déconcentrés, et en anticipant les conséquences du projet de loi de décentralisation préparé par la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique.

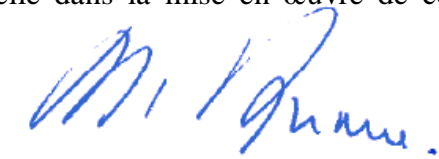
La réflexion sur l'évolution de l'administration territoriale de l'Etat sera poursuivie dans les prochaines semaines, en intégrant notamment l'objectif de renforcement de la déconcentration au service de l'Etat. Vous y serez étroitement associés.

Dans les semaines à venir, une circulaire vous sera adressée pour vous demander d'identifier, avec les chefs de service et les fonctionnaires placés sous votre autorité, les pistes d'amélioration, de simplification et d'allègement de tâches qui vous semblent devoir être explorées.

Enfin, parce que j'ai la conviction que le dialogue social est une condition indispensable à la réussite de cette politique, la rénovation de l'action publique doit associer étroitement les organisations syndicales. Cette thématique est, à cette fin, inscrite à l'agenda social conduit la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique.

Vous informerez les agents et les représentants des personnels de ces orientations et leur diffuserez le document joint. Vous me ferez part, le cas échéant, de leurs réactions.

Je vous remercie de votre implication personnelle dans la mise en œuvre de cette feuille de route.



JeanMarc AYRAULT