

FRANCE

Des services tournés vers la réforme de l'Etat

La réforme de l'Etat constitue une priorité de l'actuel gouvernement, qui s'appuie sur un dispositif ministériel et interministériel. Au niveau interministériel, les principaux chantiers de la réforme de l'Etat sont la décentralisation, la réforme budgétaire, la simplification des procédures administratives et la rénovation de la gestion des ressources humaines. A l'échelon ministériel, chaque ministre est responsable de la réforme au sein de son ministère. Il doit à ce titre établir une stratégie ministérielle de réforme (SMR) qui sera présentée au Parlement.

Le pilotage de ce dispositif de réforme implique les structures suivantes :

- **quatre services du Premier ministre**, mis à la disposition du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire :
 - ☞ la direction générale de l'administration et de la fonction publique est chargée du pilotage de la modernisation de la gestion des ressources humaines ;
 - ☞ la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DMGPSE) a notamment en charge le suivi, l'animation et l'évaluation des stratégies ministérielles de réforme, présentées devant le Parlement chaque année ;
 - ☞ la délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA) a notamment comme mission d'améliorer l'accueil téléphonique, électronique, au guichet, la qualité et la rapidité du service rendu, la simplification et la clarté des documents administratifs. La délégation est par ailleurs maître d'œuvre du processus de simplification des textes par voie d'ordonnances.
 - ☞ l'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) a pour fonction de favoriser le développement des systèmes d'information et de communication permettant de moderniser le fonctionnement de l'administration et de mieux répondre aux besoins du public. (Ces trois dernières structures ont été créées le 21 février 2003).

- le **ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et plus particulièrement la direction de la réforme budgétaire** créée le 10 mars 2003. En liaison avec la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique, cette direction élabore les règles, les méthodes et les systèmes d'information, budgétaires et comptables de l'Etat nécessaire à la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

- le **ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**, et plus particulièrement la direction générale des collectivités locales qui assure le pilotage de la décentralisation, et la direction générale de l'administration qui est chargée du co-pilotage, avec la DMGPSE, de la réforme de l'administration territoriale.

Des stratégies ministérielles de réforme

Ces stratégies constituent un cadre renouvelé au sein duquel chaque ministre identifie les réformes qui doivent être engagées par son département ministériel. Ces stratégies feront l'objet d'un suivi et d'une actualisation annuels.

a) L'impulsion du Premier Ministre et l'implication du parlement

Par une circulaire en date du 25 juin 2003, le Premier Ministre a demandé à chacun de ses ministres de lui remettre une stratégie ministérielle de réforme (SMR). Ces SMR s'articulent autour de trois grandes priorités: l'analyse des missions et les propositions de réforme en terme de structures, la gestion des ressources humaines (GRH), et l'intensification de la démarche qualité.

La méthode d'élaboration et de présentation des SMR est également très importante, dans la mesure où cette action s'inscrit à la fois dans la durée et dans le respect du dialogue engagé avec les différents acteurs. Les SMR reposent ainsi sur l'implication personnelle des ministres, la concertation avec les agents, et l'implication du Parlement, à qui les SMR sont présentées dès cette année, au moment du vote de la loi de finances.

b) L'autonomie des ministères en termes de choix stratégiques

Les SMR ont donné lieu à un réexamen systématique des missions et des structures des administrations centrales en vue du recentrage sur le cœur de métier. Cette démarche vise à accroître l'efficacité de l'administration et la qualité des Services Publics en redéfinissant les sphères de compétences.

Le recentrage sur le cœur de métier doit permettre à la France de rompre avec une tradition centralisatrice. En ce sens, de nombreuses solutions permettent une meilleure efficacité de l'action de l'Etat, des collectivités territoriales et des organismes publics. Des modifications importantes en termes de structures sont actuellement mises en oeuvre. Certaines missions peuvent être renforcées, mais d'autres peuvent être exercées différemment dans le cadre des procédures de déconcentration et de décentralisation qui tendent à affirmer davantage les échelons locaux. Le Gouvernement a aussi recours à la création d'Etablissements Publics afin de favoriser la mutualisation des ressources de nombreux ministères.

La modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat

a) La mise en œuvre de la LOLF

Afin d'anticiper la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) qui doit être effective pour le budget 2006, plusieurs ministères présenteront à l'occasion du projet de loi de finances 2004 des expérimentations sous forme de préfiguration des programmes LOLF.

Par ces expérimentations il s'agit d'anticiper une gestion par programme et/ou action, dans laquelle les crédits concernés ne seront plus gérés par nature de dépense, comme le prévoyait l'ordonnance de 1959, mais selon la destination de la dépense et en fongibilisant les crédits, conformément à l'esprit de la LOLF.

Parallèlement des expériences de globalisation sont menées dans les services déconcentrés. En 2004, près de six milliards d'euros de crédits feront l'objet de cette gestion globalisée mise en place dans cinq ministères mettant en oeuvre la fusion de différents titres du budget (Titres III et IV).

b) La poursuite des travaux engagés en matière de gestion publique

Au-delà de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dont le pilotage et le suivi sont assurés par le ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire, les travaux relatifs à la modernisation de la gestion publique se sont poursuivis au sein du ministère chargé de la réforme de l'Etat.

Nous pouvons à ce titre citer les actions suivantes :

- le pilotage stratégique des politiques publiques et des établissements publics nationaux ;
- l'accompagnement du développement du contrôle de gestion ;
- le développement de la contractualisation ;
- l'approfondissement de la culture du compte rendu : les rapports d'activité ministériels (RAM)

c) Le réexamen systématique des missions et structures des administrations

Partie intégrante des stratégies ministérielles de réforme, il s'agit du premier volet des SMR et la « clef de voûte » de la démarche de réforme des départements ministériels, telle qu'elle a été fixée par le Premier ministre dans sa circulaire du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme.

Les ministères ont remis au Premier ministre leur SMR le 1^{er} octobre 2003, travaux qui ont été ensuite remis au Parlement pour examen. Au cours de l'année 2004, ces SMR, et plus particulièrement le volet relatif au réexamen des missions et structures, feront l'objet d'une phase d'approfondissement, en fonction notamment des recommandations et des orientations qui auront été formulées par le Parlement.

d) Les travaux sur la réforme de l'administration territoriale

La nouvelle étape de la décentralisation, voulue par le Gouvernement aura naturellement une incidence sur l'organisation des services déconcentrés de l'Etat et plus globalement sur la déconcentration de l'administration.

Les travaux interministériels qui ont été menés depuis avril 2003 ont notamment porté sur la réorganisation des services régionaux de l'Etat autour de quelques grands pôles, sur la recherche dans le cadre de la LOLF de nouveaux outils de gestion au niveau local, sur le développement de la mutualisation de certaines fonctions communes, sur le renforcement de la dimension stratégique des projets territoriaux de l'Etat et sur la déconcentration accrue des ressources humaines de l'Etat.

Ces travaux ont permis d'arrêter le principe d'une réforme dont les grandes lignes seraient les suivantes :

- recherche d'un meilleur pilotage stratégique de l'action territoriale de l'Etat en l'appuyant sur une organisation du niveau régional autour de huit pôles, pôles dont la constitution vise à ordonner et à regrouper les services de l'Etat, et, partant, à obtenir une meilleure synergie d'ensemble, une économie de moyens, mais également une simplification et une clarification pour l'utilisateur.
- renforcement des outils de la déconcentration, et en particulier du projet territorial de l'Etat (PTE), dont la nouvelle génération désormais baptisée « projets d'action stratégique de l'Etat (PASE), devrait entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2004.

La simplification des procédures et des démarches administratives et l'amélioration du service à l'utilisateur

a) La simplification des procédures et des démarches administratives

Enjeux essentiels de la réforme de l'Etat, la simplification des procédures et des démarches administratives et l'amélioration du service à l'utilisateur se sont vus, au cours de l'année 2003, placés au

centre de toutes les attentions, conformément à la circulaire du Premier ministre du 8 août 2002. Cette mobilisation visait des objectifs précis:

- veiller à simplifier les procédures à droit constant ;
- éviter les formalités redondantes par le recours aux nouvelles technologies ;
- rendre plus clair le langage administratif ;
- simplifier la réglementation nationale.

Un vaste travail interministériel a été engagé au dernier trimestre de l'année 2002, afin d'élaborer un projet de loi habilitant le gouvernement à procéder par ordonnance pour simplifier le droit et poursuivre l'œuvre de codification par la mise en œuvre d'un programme pluriannuel. Chantier d'une ampleur sans précédent depuis une vingtaine d'années, il ouvre la voie à 40 ordonnances qui seront prises par le gouvernement dans les six à dix-huit mois suivant la publication de la loi, intervenue le 2 juillet 2003.

L'idée centrale est de s'interroger de manière systématique sur l'ensemble des procédures, et de supprimer, d'assouplir ou d'unifier toute procédure législative trop complexe.

Dès aujourd'hui, la préparation de la deuxième loi d'habilitation est lancée. Le Premier ministre a adressé une circulaire à tous les ministres, pour les inviter, notamment, à fournir des propositions de simplification. Ces dernières ne concernent pas uniquement les relations de l'administration avec les usagers, mais bien le droit de l'administration dans son ensemble, y compris les chapitres législatifs de certains codes.

b) l'amélioration du service à l'utilisateur

Les citoyens expriment de légitimes exigences sur les prestations qui leur sont produites. L'amélioration des relations avec les usagers demande donc une vigilance particulière sur la qualité de service. Il s'agit, à la fois, d'être efficace et transparent, de garantir la fiabilité, l'accessibilité et la rapidité des services produits, et de prendre en amont les dispositions nécessaires en matière de pilotage et de management.

Concernant la qualité des relations usagers/administration

La volonté est de mettre en place des documents de référence définissant des principes transversaux pour l'accueil du public :

- En premier lieu, une charte « Marianne » constituera un cadre générique fixant les engagements d'accueil dans les services de l'Etat. Cette charte fixera un tronc commun d'engagements concrets et réalistes correspondant à ce que les usagers sont en droit d'attendre de tout service administratif accueillant du public. La charte Marianne doit être prête à l'automne 2003. Elle sera expérimentée dans plusieurs départements avant révision au vu du retour d'expérience et généralisation en 2005.
- En second lieu, est prévue l'élaboration d'un référentiel certifiable sur la qualité de l'accueil dans les services de l'Etat. C'est une étape complémentaire à la charte puisqu'il en reprendra les engagements en des termes plus précis propres à faire l'objet d'une certification. Le référentiel doit être abouti au premier semestre 2004.

Le développement de l'administration électronique

L'ADAE, en concertation avec les ministères, prépare un plan stratégique de l'administration électronique pour la période 2003-2007 qui sera adopté lors d'un Comité interministériel de la réforme de l'Etat (CIRE) à l'automne 2003.

Les nouvelles technologies ont participé à la réforme et à la modernisation de l'Etat en poursuivant trois objectifs :

- développer de manière cohérente et coordonnée des projets de service accessibles à tous les usagers, à tout moment ;
- développer des plates-formes interministérielles à destination des administrations afin d'éviter que l'offre électronique ne reproduise la complexité institutionnelle ;
- accompagner les agents publics notamment par la création de formations en ligne.

a) L'amélioration des services rendus aux usagers

De nombreux progrès ont été accomplis en termes de téléprocédures. Le nombre de formulaires en ligne a fortement augmenté entre juin 2002 et juin 2003. Afin de maintenir cette évolution et de rendre les téléservices plus complets et plus efficaces, demande a été faite à chaque ministère de proposer deux téléprocédures par an d'ici 2005. Le développement des services personnalisés a également connu un essor important. On peut, à titre d'exemple, citer « Mon service public.fr » et le compte électronique de l'utilisateur.

Le co-marquage a constitué un autre chantier important au sein de l'ADAE. Il a pour objectif de permettre aux sites publics locaux (services de l'Etat et collectivités territoriales) d'intégrer dans l'environnement graphique de leur site les informations pratiques et les services diffusés sur le portail de l'administration « service-public.fr » et de les compléter par des informations locales. Le co-marquage est actuellement dans une phase de généralisation.

b) Le développement de services aux administrations

En 2003, plus de 70% des postes des administrations sont connectés en réseau. De nombreuses réalisations illustrent le développement de ces services, tel VIT@MIN, l'outil interministériel de travail coopératif qui permet aux administrations centrales et services déconcentrés l'échange d'informations sur les thèmes de la modernisation de l'administration.

c) Le développement de services aux agents publics

La formation des agents publics entend bénéficier du formidable moyen que sont les campus numériques professionnels. L'objectif est d'offrir aux agents publics la possibilité supplémentaire de formation en ligne. Dix-sept projets ont été mis en œuvre en 2003 et ont permis de faire le point sur les méthodes et outils de télé-formation ainsi que sur les bonnes ou moins bonnes pratiques dans le secteur public.

La rénovation de la gestion des ressources humaines
--

La rénovation de la GRH est un élément clé de la réforme de l'Etat. Le Gouvernement a indiqué que cette rénovation, qui doit conduire à faire évoluer en profondeur les pratiques et les règles qui régissent la gestion des ressources humaines, respecterait les principes fondamentaux de notre fonction publique de carrière : égalité d'accès, neutralité, continuité. Par ailleurs, il est important de noter la modernisation du dialogue social a été engagée pour mener à bien cette rénovation de la GRH.

a) La réforme de l'Etat ne peut se concevoir que si les fonctionnaires y sont pleinement associés : la concertation sur la GRH avec les organisations syndicales

Le Premier ministre a donné mandat au Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire pour engager la concertation sur la GRH avec les organisations syndicales de fonctionnaires. Cette concertation a été menée en coordination avec les ministres chargés de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, les ministres gestionnaires de personnels étant régulièrement tenus informés de l'état d'avancement des travaux. Trois objectifs avaient été assignés à ce cycle de discussions :

- maintien de l'attractivité de la fonction publique, dans un contexte marqué par le renouvellement rapide des effectifs;
- amélioration du niveau professionnel des agents pour faire face aux nouvelles missions de Service public et aux attentes de la société;
- recherche d'une fonction publique plus réactive, plus mobile, plus centrée sur la notion de résultat et de performance.

b) Les stratégies ministérielles de réforme ont développé ces thèmes qui structurent désormais la réforme de la GRH

Les commandes passées au niveau interministériel au cours des derniers mois concernent :

- L'élaboration des plans de gestion prévisionnels des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC).

Dans ces exercices prévisionnels, chaque ministère doit faire état des travaux de réflexion et de prospective qu'il a menés sur les compétences et les effectifs nécessaires à la réalisation de ses missions afin de permettre à l'Etat de :

- mieux préparer ses recrutements et sa politique de gestion des ressources humaines ;
 - rendre compte plus précisément devant les citoyens de l'évolution des effectifs de la fonction publique ;
 - nourrir le dialogue social en permettant un débat avec les organisations syndicales sur ces questions.
- L'élaboration d'un programme ministériel de déconcentration, de fusion de corps et de mutualisation des moyens de gestion.

La déconcentration de la gestion des personnels vise à donner aux responsables de la mise en œuvre des actions sur le terrain des moyens renforcés en matière de gestion des personnels et de moins dépendre des directions de l'administration centrale.

La fusion d'un plus grand nombre de corps vise à lever les freins à la mobilité, et permettra de sortir d'une gestion formelle des ressources humaines, pour développer une gestion plus qualitative et faciliter la mobilité.

- La réflexion sur une meilleure reconnaissance du mérite et des résultats dans la politique de rémunération
- La politique de gestion de l'encadrement supérieur, en lien notamment avec la réforme de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA)

Une communication sur ce thème a été récemment présentée en conseil des ministres par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire ;

Les mesures suivantes sont notamment proposées :

- meilleure reconnaissance des compétences
- mobilité entre les corps de l'Etat et les fonctions publiques
- intégration dans le cursus professionnel d'une affectation en relation avec l'UE
- management fondé sur la définition d'objectifs et l'évaluation des résultats
- réforme de l'ENA

* * *