

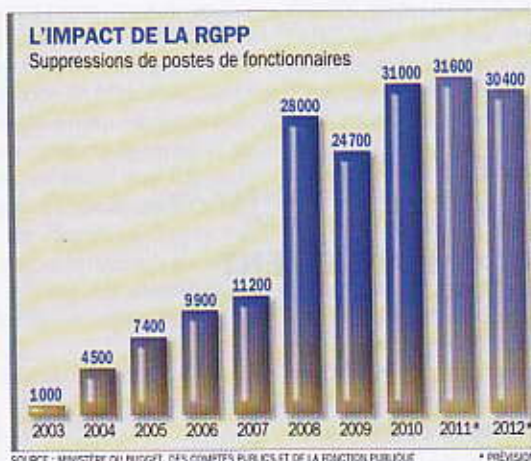
Pour se réformer, l'Etat mime le privé

Avec la RGPP, le gouvernement s'est lancé il y a quatre ans dans la plus ambitieuse tentative de modernisation des services publics de ces trente dernières années. Bilan d'étape.

De mémoire de haut fonctionnaire, on n'avait jamais vu ça. Un quart des tribunaux rayés de la carte, des dizaines de services administratifs fusionnés, une centaine de mesures de simplification engagée, près de 100 000 postes supprimés... Le gouvernement a déclenché un véritable big bang administratif. Nom de code de l'opération : RGPP, pour Révision générale des politiques publiques. Ce sigle barbare désigne la plus ambitieuse tentative de modernisation des services publics de ces trente dernières années. Pour la première fois, la réforme de l'Etat est pilotée au sommet, par le secrétaire général de l'Élysée et le directeur de cabinet de Matignon. Et Nicolas Sarkozy s'est clairement inspiré des méthodes du privé pour imposer un changement de mentalité à une administration qu'il juge sclérosée. Certes, il est très critiqué par la gauche et les syndicats, qui dénoncent une « *logique purement comptable* » dégradant le service aux usagers. La question est de savoir si la modernisation de l'Etat, qui a si souvent échoué, est enfin sur les rails. Revue de détail.

► L'administration fusionne à tout-va

Il aura fallu attendre vingt ans, deux tentatives ratées et un ministre sacrifié – le socialiste Christian Sautter en 2000 – pour qu'un gouvernement parvienne enfin à réunir la Direction générale des impôts, calculant « l'assiette » fiscale, et le Trésor, chargé du recouvrement. La création de la



Près de 100 000 postes de fonctionnaires d'Etat ont été supprimés depuis la mise en œuvre de la RGPP en 2008.

Direction générale des finances publiques (DGFIP), mastodonte administratif de 125 000 agents, est la mesure-phare de la réforme de l'Etat version Sarkozy. Elle illustre bien la méthode « RGPP », qui a multiplié les fusions de directions ministérielles (passées de dix à

quatre à la Culture), d'établissements publics (le Palais de la découverte et la Cité des sciences) ou d'offices agricoles, réunis au sein de FranceAgriMer. Avec un impératif affiché : pour mutualiser les moyens et réduire les coûts, la fusion doit déboucher sur une vraie intégration des services.

La création de la DGFIP a ainsi donné lieu à une nouvelle répartition des tâches et à une harmonisation des statuts des agents. « *A l'inverse d'autres réformes, nous avons bénéficié de six mois de préparation et d'une mise en œuvre étalée sur quatre ans*, se félicite le directeur, Philippe Parini. *L'administration a gagné en efficacité : avant, les contrôleurs fiscaux ne se souciaient pas du paiement de l'impôt ; aujourd'hui, les services se coordonnent, ce qui a permis d'améliorer le taux de recouvrement.* »

Une aubaine pour les consultants... du privé

Des consultants privés débarquant dans les cours d'appel... Cela était encore impensable il y a cinq ans. Avec la création de la Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) en 2005, les cabinets de conseil sont entrés en force dans l'administration. « *Mais les équipes sont toujours mixtes, publiques et privées* », précise François-Daniel Migeon, le patron de la DGME. Comme Ludovic Guilcher, en charge

de la RGPP au cabinet de François Baroin, Migeon est un ex-McKinsey, et la moitié de ses 120 salariés vient du privé. Principal apport des consultants : le *lean management*, qui consiste à réexaminer les processus administratifs afin de repérer les tâches à éliminer ou simplifier. Une technique utilisée pour réduire le délai de délivrance des passeports de douze à cinq jours. Le coût ? Comptez 2 000 à

2 500 euros par « jour-homme » pour les cabinets de stratégie (McKinsey, Roland Berger...) et 1 000 à 1 500 euros pour les experts en organisation (Capgemini, Kurt Salmon...). Selon la DGME, leurs prestations « RGPP » ne pèseraient que 15 à 20 millions par an. Mais au total, les administrations versent un vrai pactole aux cabinets de conseil, selon le syndicat Syntec : 950 millions en 2009, soit 17 % de leurs revenus. ■



Alfred Filip

Toutefois, le bilan financier de la plus importante fusion administrative jamais réalisée reste encore très flou. Bercy estimait initialement économiser 4000 postes. A l'arrivée, la DGFIP ne communique aucun chiffre sur les réductions de coûts liées à cette opération, comme c'est l'usage dans le privé. Elle préfère souligner les 12500 postes supprimés de 2008 à 2012, en ne remplaçant qu'un fonctionnaire sur trois partant à la retraite, sans rentrer dans les détails. « On a supprimé des emplois avant même que la fusion ne produise ses effets », peste Damien Leroux, de la CFDT.

Contrairement à la DGFIP, d'autres fusions s'apparentent plutôt à des juxtapositions de services. C'est le cas des Direccte, ces nouvelles directions régionales qui regroupent huit administrations de Bercy et du ministère du Travail (10600 agents) sous l'autorité du préfet. Principal intérêt de ce big bang local : rapprocher les services de développement économique et ceux de l'emploi, tous deux au contact des entreprises. « Mais, faute de pré-

paration, ils n'ont pas réellement été mis en commun et ont du mal à travailler ensemble sur des sujets transverses », regrette le patron d'une Direccte.

Les nouvelles directions ont aussi absorbé les inspecteurs du travail et les services de protection du consommateur. « Le préfet risque de privilégier la défense de l'emploi au détriment des contrôles, redoute un ancien cadre de la Direction de la concurrence et de la répression des fraudes. Les missions sont trop différentes pour créer des synergies, et l'harmonisation des salaires pourrait coûter cher. » Bercy, qui réclame du temps, assure que la réforme a permis de gagner 400 postes et espère réduire de 10% les frais de fonctionnement.

► Le service aux « clients » s'améliore

« On peut voir le verre à moitié vide, mais nous préférons considérer qu'il est à moitié plein. » Michèle Dumonchau, vice-présidente de l'Association d'entraide

Le ministère de l'Economie et des Finances, rue de Bercy, à Paris. La création de la Direction générale des finances publiques (Impôts + Trésor) est la mesure-phare de la réforme de l'Etat version Sarkozy.

des usagers de l'administration des services publics et privés (Adua), se félicite du changement de mentalité en cours au sein de l'Etat. « Bercy a le mérite de nous écouter. » Même l'OCDE applaudit les efforts de simplification des démarches administratives, notamment « la création d'un réseau physique de guichets uniques, qui s'est accompagnée d'une expansion des services Internet ».

Mais ces guichets n'ont pas tous eu la même réussite. La direction générale des finances publiques s'en sort plutôt bien : 650 centres urbains ont été créés sur les 700 prévus. « Dans chaque site, l'accueil a été unifié afin d'orienter le contribuable vers l'agent le plus compétent sur place », approuve Michèle Dumonchau, qui émet un bémol pour les zones rurales où les centres se sont éloignés des citoyens. La fusion a également permis d'harmoniser les procédures de télédéclaration et de télépaiement, plébiscitées par les usagers.

Cette réussite de la DGFIP contraste avec les déboires de Pôle ►►►



B. Levesque / Olycom

L'EXPERT

Le mouvement de modernisation s'est accéléré. Mais l'Education nationale est restée à l'écart.

Marcel Pochard, conseiller d'Etat.

L'USAGÈRE

Dans chaque guichet fiscal, l'accueil a été unifié afin d'orienter le contribuable vers l'agent le plus compétent sur place.

Michèle Dumonchau, vice-présidente de l'association Adua.



M. Bertrand pour Challenges

►►► emploi, l'organisme né de la délicate fusion entre l'ANPE, service public d'aide à la recherche d'emploi, et l'Unédic, organisme de droit privé, en charge de l'assurance-chômage. Dans son rapport publié en juin, le Conseil économique, social et environnemental a jeté un regard sévère sur cette opération « mal préparée », même si elle a été perturbée par la montée brutale du chômage.

Sur les 900 guichets créés, à peine la moitié concentre toutes les compétences sur un seul lieu; souvent les entretiens d'inscription et le suivi mensuel personnalisé s'effectuent encore sur des sites distincts. Et l'accompagnement des personnes à la recherche d'un emploi reste insuffisant: la fusion n'a pas permis de redéployer assez d'agents, et chaque conseiller doit s'occuper en moyenne de 100 chômeurs, loin de l'objectif de 60. Résultat: le premier entretien n'arrive que quatre mois après l'inscription et, le plus souvent, ne fait pas l'objet d'un suivi... Enfin, sur le front de l'e-administration, les progrès sont notables. « De-

puis quelques mois, de plus en plus de documents peuvent être remplis en ligne, souligne Pascal Labet, directeur des affaires économiques de la CGPME. Mais beaucoup doivent encore être transmis par courrier, comme les formulaires de créations d'entreprises. » Selon la dernière étude de l'Union européenne, en 2010, 85% des grands services publics sont totalement disponibles en ligne. La France fait mieux que la moyenne mais a été rétrogradée du 11^e au 18^e rang, d'autres pays ayant progressé plus vite.

« Le déploiement prend du temps du fait de la taille du pays et du nombre élevé de communes », justifie François-Daniel Migeon, le patron de la Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME). Parmi les succès français, le portail Mon.service-public.fr (2 millions d'utilisateurs) permet aux particuliers d'accéder à toutes leurs démarches et d'y stocker leurs documents administratifs. La DGME va aussi réduire le nombre de sites publics - 700 actuellement! - afin de gagner en lisibilité.

► Le secteur public découvre le management inspiré du privé

« La fonction publique doit se doter de véritables instruments de gestion des ressources humaines. » En septembre 2007, Nicolas Sarkozy annonçait une révolution managériale inspirée des méthodes du privé: prime à la performance, mobilité accrue entre les services, flexibilité des statuts... Quatre ans après, « la machine est en marche et le mouvement de modernisation s'est accéléré », juge le conseiller d'Etat Marcel Pochard, spécialiste du sujet et auteur d'un « Que sais-je » sur la fonction publique.

L'évolution la plus spectaculaire concerne les corps administratifs, qui fixent de façon rigide salaires et évolutions de carrière. De 685 en 2005, leur nombre tombera à 320 fin 2011. L'Etat s'est attaqué à des citadelles réputées imprenables, comme les corps de sortie de Polytechnique: ceux des Mines et des Télécoms ont été fusionnés ainsi que ceux des Ponts et Chaussées et

CES CHANSONS QUI ONT CHANGÉ NOTRE HISTOIRE



"Aux armes et cætera"
"Le Bal des Laze"
"Colchiques dans les prés"
"Marcia baila"
"Ne me quitte pas"
"Osez Joséphine"
"Rock Around The Clock"
"Les Filles de Camaret"
"Bella ciao"
"Le Tourbillon"

Elles nous ont fait danser, fredonner, rire ou pleurer : retour sur dix chansons qui ont rythmé nos vies, avec le journaliste Bertrand Dicale qui publie « les Chansons qui ont tout changé » (Fayard) et assurera une chronique éponyme sur France Info cet été.

des Eaux et Forêts. Et les métiers les plus désuets, tels les « ouvriers du service des alcools » et les « artistes cartographes » ont été dissous. « Cela permet d'en finir avec les oppositions factices entre écoles et d'élargir les débouchés des fonctionnaires, se félicite Gilles Jeannot, chercheur à l'Ecole des ponts. Dorénavant, un agent de l'Agriculture pourra aller travailler au Logement. Mais ce sont les ministères qui attribuent les postes, et avec la baisse des effectifs, ils rechignent à laisser partir leurs agents chez le voisin. »

Parallèlement, l'Etat réforme l'évaluation, en généralisant l'utilisation de l'entretien individuel à la place de la notation. Cette mesure va de pair avec la création d'une prime de fonction et de résultats (PFR), qui concernera 150 000 agents administratifs fin 2011, avant d'être étendue aux filières techniques et sociales. La première partie de cette prime permet de valoriser les titulaires de postes à lourdes responsabilités ou à forte expertise; la seconde, plus controversée, est liée aux performances individuelles, délicates à mesurer. « Après avoir été à la mode dans le privé, ce type de bonus est remis en question, avertit Nicolas Mottis, professeur à l'Essec. Je doute qu'il soit efficace pour la grande masse des agents publics, moins motivés par l'argent que dans le privé. Une prime peu élevée peut avoir l'effet inverse en dévalorisant le travail. »

Controversé, ce changement du management public se heurte à un vrai mur dans l'Education nationale. « Un million d'agents restent à l'écart du mouvement, car la résistance du corps social empêche toute réforme », déplore Marcel Pochard. Si les recteurs et les chefs d'établissement bénéficient de la PFR, les enseignants conservent un système d'évaluation obsolète, dépendant de leur rang au concours de recrutement et de leur ancienneté. Et ils ne sont contrôlés que tous les sept ans. « Nous avons un mal fou à introduire l'entretien individuel », reconnaît Josette Théophile, DRH de l'Education nationale. Pour près de la moitié des fonctionnaires, la modernisation de l'Etat reste encore un vœu pieu... **David Bensoussan**

BIG BANG ÉTATIQUE?

7 milliards d'euros de dépenses en moins en 2011 par rapport à 2008 (en rythme annuel).

8 milliards d'euros d'économies supplémentaires attendus pour 2013 (en rythme annuel).

2 à 2,5 milliards d'euros par an reversés aux agents à l'horizon 2013.

84 000 postes supprimés de 2008 à 2010.

90 000 à 95 000 suppressions de postes attendues d'ici à 2013.

SOURCE : MINISTÈRE DU BUDGET

Cette semaine dans

Télé Ciné
Obs

Le nouvel
Observateur