« Management public
et
questions européennes »

Module II: Réforme de l'administration publique et questions européennes

Thème 9 : Réforme de l'administration publique

L'administration publique avant la crise de l'Etat

- Rôle de l'Etat (employeur, producteur et contrôleur): les capacités du secteur public plus performants que celles du privé
- L'administration publique: un moyen de promotion sociale

Quelle est l'image de l'administration de nos jours?

- **Déficit d'image**: complexité des procédures, opacité, lourdeur, multiplicités des structures, mauvais service au citoyen…
- **Jugements** souvent à partir de clichés et non pas sur la base d'un diagnostic rationnel.
- **Gestion parcellaire** de la fonction publique (prééminence de l'approche catégorielle, faiblesse de l'inter ministérialité, etc..)

Réformes précédentes

- Réformes axées sur les structures
- Dysfonctionnements relatifs à la mauvaise répartition des effectifs
- Contraintes à la réforme d'ordre politique, historique et sociétale
- Difficultés
- Réponses apportées selon les conjonctures négligeant souvent une vision globale des problèmes et des solutions

Contraintes de la réforme

- **Poids historique** (*modèle hérité*)

  Administration lourde, rigide, formaliste, centralisatrice, caractérisée par une prédominance du contrôle a priori, dilution de la responsabilité, etc...

Poids politique

- **Administration publique :** Outil d'exécution des politiques publiques dont la conception relève de la sphère politique.
- **Sensibilité politique du sujet** (chose publique, fonctionnaires/électeurs, fonctionnaires/relais important de l'opinion publique, etc…)

- **Poids sociétale**

  Administration à l'image de la société: elle reflète et accentue les pesanteurs sociales (mentalités, comportements, attitudes…)

Les difficultés de la réforme

- Multiplicité des parties prenantes : Syndicats, usagers, politiques, presse, etc
- Hétérogénité des administrations : Il ne s'agit pas d'une Administration mais d'une juxtaposition de plusieurs administrations.
- Hiérarchisation des priorités (nombre important des dysfonctionnements)

Définition académique

La modernisation de l'Administration

C'est un ensemble de mesures et d'actions apportant un changement significatif au rôle de l'Etat et à la structure et au fonctionnement de son appareil administratif

Les leviers de la réforme

- Le développent de la GRH
- Amélioration de relation « Administration – Usagers »
- Rationalisation des structures administratives
- Réforme de l'organisation territoriale

Pré-conditions pour la réforme

- une volonté politique affichée pour moderniser: programme de modernisation des secteurs publics (vision, objectifs)
- conjoncture favorable (dynamique de changement, pression de l'opinion publique, marge de manœuvre du budget, etc..)
- consensus sur le rôle de l'Etat (régulateur, stratège, incitateur, arbitre etc..)
- politique de privatisation, concession, délégation de service public

Pourquoi moderniser

- Mieux servir le citoyen et satisfaire les attentes grandissantes des populations et des entreprises,
- Mettre à niveau l'Administration et l'adapter aux exigences de la mondialisation et de la globalisation,
- Accompagner les changements en cours dans notre pays: développement humain, démocratisation, modernisation, droits humains, nouveau concept de l'autorité, etc…
- Prendre en considération le développement du secteur privé: transfert de certains services publics au privé et recentrage de l'administration sur ces missions,
- Gagner la bataille de la compétitivité globale et encourager l'investissement national et étranger,
- Réduire le coût de l'Administration dans les dépenses publiques (libérer plus de marges budgétaires pour les investissements publics)

La modernisation de l'administration

Une nouvelle définition

que les hommes et les femmes de la fonction publique soient droits et efficaces, servent au sein d'une structure souple et réactive, appliquant des procédures simples et claires.

Corollaires :

- Concept administration : fonctionnaires + structures + procédures,
- services publics : meilleure qualité et au moindre coût,
- Relations administration/administrés : équité, transparence et confiance.

Les facteurs clé de succès

- L'élément humain: facteur du changement
- Approche globale selon des objectifs prédéfinis,
- Progressivité des changements,
- Renforcement de l'interministérialité,
- Démarche Qualité,
- Accumulation et consolidation des expériences,
- Valoriser le service public : image de l'Administration,
- Fonctionnaires: fierté d'appartenance.

Principales axes de la réforme

La performance de l'administration est tributaire de:

- La qualité de ses ressources humaines,
- La simplicité et la transparence de ses procédures,
- Le bon fonctionnement de ses structures
- La meilleure organisation territoriale.

Les leviers de modernisation -Les ressources humaines-

- Politique de recrutement basée sur les besoins réels de l'administration (recrutement de profils pointus),
- Refonte du système de rémunération et introduction du contrat,
- La formation permanente: amélioration des compétences des RH en permanence et renforcement de la culture de l'apprentissage,
- Conception de nouveaux profils de carrière en mettant l'accent sur la mobilité, l'intégrité et le professionnalisme,
- Modernisation des méthodes de travail: utilisation des TIC, renforcement du travail d'équipe, utilisation des indicateurs de performance…
- Introduction de la notion du mérite
- Promotion de l'éthique et de la déontologie

Les leviers de modernisation - Amélioration des relations Administration – Usagers

- L'amélioration de l'accueil et de l'information
- L'évaluation des coûts et de la qualité du service public
- L'éthique et la transparence
- E-gouvernance

Les domaines d'actions -Les ressources humaines-

- action sur la taille (départ volontaire),
- valorisation du temps et du travail (horaire continu),
- référentiel des emplois et compétences,
- politique de formation continue,
- révision des modes de recrutement (suppression des recrutements aux échelles 1 à 4, généralisation des concours, introduction du contrat, besoin en profils, besoin des régions)
- révision du système de notation et d'évaluation des fonctionnaires,
- mobilité et redéploiement (positions administratives, personnel des CL, décloisonnement des statuts, incitations)
- unification du système de promotion ,
- nouveau système de rémunération

Les domaines d'actions

Les procédures	▪ Mise en place d'un cadre juridique instituant l'obligation de simplification des procédures, ▪ Encouragement de la mise on-line des services publics (émulation: prix e-mtiaz), ▪ Information sur les procédures (projet IDARATOUK), ▪ Stratégie e-gov (accélération du programme d'administration électronique).
Les structures	▪ Redéfinition des missions des administrations centrales et la redynamisation du rôle des services déconcentrés, ▪ Déconcentration: élaboration de schémas directeurs de déconcentration, ▪ Rationalisation des structures (élaboration des organigrammes), ▪ Encouragement de l'externalisation de certaines activités.

Domaines d'action

Amélioration des relations
Administration – Usagers

- L'amélioration de l'accueil et de l'information,
- L'évaluation des coûts et de la qualité du service public (mise en place d'un système de contrôle de gestion et de contrôle interne),
- L'éthique et la transparence (programme de lutte contre la corruption, projet de création de l'instance centrale préventive de la corruption).

Administration moderne
=
Administration agile, légère et en phase avec son temps.

Comment gérer la réforme?

- l'audace : maîtriser les objectifs
- le temps: constance et détermination
- le style: concertation, explication, ajustement
- la méthode: les angles d'attaque, les ouvertures, les chemins d'accès et la conduite du changement.
-

Méthode de la réforme

- un projet global et organique
- une approche multidisciplinaire
- un engagement direct du premier ministre
- un leadership clair
- une méthode “bipartisan”
- une coopération quotidienne avec les administrations régionales et locales et les organisations des travailleurs et des entrepreneurs
- la mobilisation des agents sur la nécessité et les objectifs de la réforme

Méthode de la réforme (2)

- Un projet global:
- réformer l'État
- moderniser l'organisation
- changer les règles de fonctionnement des administrations

.....mais aussi:

- réinventer les missions des institutions publiques
- changer la culture des administrations et des fonctionnaires

Méthode de la réforme (2)

- Un projet global:
- réformer l'État
- moderniser l'organisation
- changer les règles de fonctionnement des administrations

.....mais aussi:

- réinventer les missions des institutions publiques
- changer la culture des administrations et des fonctionnaires

Les Chapitres de la Réforme: Italie

- Un État léger: réduire le périmètre de l'action publique
- La réforme de la réglementation: alléger les démarches administratives
- La réforme de l'emploi public: encourager le professionnalisme et le mérite
- Une administration orientée vers les performances
- Une Administration en ligne
- La réforme du budget: autonomie et responsabilité dans la gestion des ressources
- La réforme de l'Administration centrale: de 22 à 12 ministères
- La décentralisation (vers un État fédéral) : rapprocher le gouvernement des citoyens

La nouvelle administration publique

On a compris dès le début que le succès de la réforme dépendait de la capacité des administrations et des fonctionnaires de **changer leur culture**

c'est-à-dire d' acquérir et de diffuser la mentalité:

- de l'innovation technologique et organisationnelle
- de la simplification (ne pas imposer des charges administratives indues)
- de la qualité des services et des prestations
- de la satisfaction des citoyens-usagers
- de la valorisation du professionnalisme et du mérite
- de la capacité de promouvoir, soutenir, libérer les énergies des citoyens et des entreprises, plus que d'imposer des règles et des obligations bureaucratiques

La nouvelle administration publique: la distinction entre Politique et Administration

- «Les Autorités politiques sont responsables des politiques»:

  le Ministre définit les politiques et les stratégies, évalue les résultats, nomme les directeurs généraux mais il n'a plus de pouvoirs de gestion directe dans l'administration

- «Les fonctionnaires sont responsables de la gestion administrative»….mais aussi des performances

  les cadres supérieurs ont plus de pouvoirs mais aussi plus de responsabilités. Ils ont des salaires plus élevés mais aussi liés aux performances

Facteurs de faiblesse

- Des résistances redoutables et parfois cachées de la vieille nomenklatura bureaucratique
- La nécessité de forcer au maximum dans un délai assez court (difficulté de "digestion")
- Une réforme poussée aussi par des impératifs de bilan. Ressources limitées pour faire agir certains leviers motivationnels
- La taille des réformes: trop de chantiers ouverts tous ensemble, y compris des changements constitutionnels

Facteurs de faiblesse: Qualité et performances:une révolution culturelle encore à accomplir

- La culture de l'évaluation et du mérite reste encore minoritaire
- Beaucoup d'administrations et de juges gardent encore une position légaliste et étatiste
- La défense de la sûreté de l'emploi et de l'irresponsabilité des hauts fonctionnaires se cache derrière la défense de la neutralité de la fonction administrative

Module II: Réforme de l'administration publique et questions européenne

Thème 10 : La réforme de l'administration et la construction européenne

Facteurs de faiblesse: Qualité et performances:une révolution culturelle encore à accomplir

- La culture de l'évaluation et du mérite reste encore minoritaire
- Beaucoup d'administrations et de juges gardent encore une position légaliste et étatiste
- La défense de la sûreté de l'emploi et de l'irresponsabilité des hauts fonctionnaires se cache derrière la défense de la neutralité de la fonction administrative

La réforme de l'administration (RA) et l'EU

- Renforcement des capacités administratives est un pré-réquisit pour la réforme, mais aussi pour l'intégration Européenne
- RA dans le contexte européen concerne:
  - Nécessité pour les instituions européennes d'accroitre leurs efficacité et efficience
  - Nécessité pour les Etats membres de continuer la modernisation de l'administration
  - Obligation pour les pays en processus d'adhésion de se préparer pour la mise en œuvre des *acquis communautaire*

Les références à la RA dans la législation européenne

Conseil Européen de Copenhague (1993):

- avoir mis en place des institutions stables garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection;
- avoir la capacité d'assumer les obligations de l'adhésion, notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire.

Conseil Européen de Madrid (1995):

- les pays candidat doivent avoir créé les conditions de son intégration par l'adaptation de ses structures administratives

Traité de Lisbonne

- Un accent particulier sur la coopération administrative entre les Etats membres "l'Union peut soutenir les efforts des Etats membres dans le but d'améliorer leur capacité administrative nécessaire pour mettre en œuvre la législation de l'Union. Ces actions peuvent inclure le soutien en matière de l' échange de l'information and des fonctionnaires publiques; ainsi que en matière de la fomation (art 176 D).

Les principes européennes de l'administration publique

- **Faillibilité et prévisibilité** (Etat de droit)
- **Ouverture et transparence** (l'administration doit être ouverte pour le contrôle externe)
- **Responsabilité** (l'administration dit rendre compte de ses activités aux citoyens)
- **Efficacité et efficience** (nécessité de maintenir un équilibre entre les ressources et les résultats)

Les principes européennes de l'administration publique

- **Faillibilité et prévisibilité** (Etat de droit)
- **Ouverture et transparence** (l'administration doit être ouverte pour le contrôle externe)
- **Responsabilité** (l'administration dit rendre compte de ses activités aux citoyens)
- **Efficacité et efficience** (nécessité de maintenir un équilibre entre les ressources et les résultats)

Les défis de la RA

- L'absence des acquis formels
  - seulement un "acquis informel" dans le domaine de la réforme de l'administration publique
  - La coopération se base sur les « instruments légers »: échange d'information, d'experts, des pratiques, de formations…
  - L'absence de compétence et de responsabilité institutionnelle de l'Union
  - L'accent est davantage mis sur les réformes structurelles dans lesquelles l'EU a un rôle dominant

Les défis de la RA (2)

- L'absence des acquis formels
- Diversité des approches à la RA
- Variété très large des cadres institutionnels, des organes de coordination et des système de la GRH (rémunération, évaluation de la performance, recrutement)
- Traditions administratives différentes (anglo-saxon, français, modèle scandinave)
- Faible durabilité des réformes après l'adhésion
- Risque important de changement des priorités avec les changement politiques
- L'absence d'instrument pour obliger les Etats membres de continuer les réformes après l'adhésion à l'UE

Déficiences observées au cours de l'adhésion

- La volonté politique insuffisante
- Une faible coordination des réformes (l'absence des promoteurs)
- Confusion de la responsabilité entre des actuers impliqué, la cadre institutionnel très vague
- Le cadre réglementaire incomplet ou n'est mis en œuvre de façon adéquate
- Recrutement / promotion basés sur un raisonnement politique + démissions politiques
- Transparence et responsabilité en manière de la RA sont insuffisant vis-à-vis des citoyens
- Mobilisation insuffisante des acteurs politiques et sociétale pour lutter contre la corruption

Déficiences observées au cours de l'adhésion

- Intérêt faible de continuer la RA après avoir adhéré l'UE
- Changements politiques ont influencé les priorités des réformes
- Absence de suivi / évaluation / contrôle régulier des résultats de la RA
- Récidives de la corruption dans certains pays
- Absence d'instrument efficace de l'EU pour convaincre les Etats membres à continuer la RA

Résultat: marche en arrière dans la majorité des Etats membres, faible durabilité des réformes

Les exigencies de la Commission Européenne

- Il est nécessaire de renforcer les capacités administratives des structures qui mettent en œuvre des acquis communautaire
- Réformes transversales doivent être conçues en parallèle avec les réformes sectorielles
- La fonction publique doit correspondre aux exigences d'impartialité, de transparence, d'efficience, de professionnalisme, d'éthique et de responsabilité
- Système de la GRH doivent se baser sur la mérite, la séléction compétitive, la transparence
- Durabilité de la RA doit être assurés après l'adhésion. Les système de suivi et d'évaluation doivent être mis en place
- La prévention de la corruption doit être une priorité continue

Conclusions: ingrédients pour une RA réussite

- Assurer les pré-conditions pour la réforme: la volonté politique, un cadre institutionnelle claire, le cadre réglementaire efficace
- Etablir « un promoteur de la réforme » et clarifier la coordination entre les acteurs divers
- Développer un programme cohérent comportant des priorités clés et les délais réalistes
- Assurer que tous les acteurs concernés par la réforme ont pris conscience de leurs responsabilité et sont prêt à les assumer
- Mobiliser toute les parties prenantes autours de la conduite des réformes (exécutive, législative, judiciaire, société civile, etc)
- Assurer la suivi régulière et évaluer les résultats de la réforme