

COUR DES COMPTES

Conclusion de M. Philippe Séguin, Premier président,

Séance anniversaire du Comité d'enquête

7 février 2007

Mesdames et messieurs,

Il me revient de conclure cette matinée vraiment exceptionnelle, tant par l'ouverture au public des travaux du Comité, qui un vrai succès d'audience, que par la richesse des échanges, qui me confortent dans la conviction que ce sexagénaire a de beaux jours devant lui, parole de bicentenaire.

De 2001 à 2006, le Comité a produit une dizaine d'enquêtes lourdes qui ont accompagné une véritable mutation de l'administration, sommée de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats, dans le contexte notamment de mise en œuvre de la loi d'orientation sur les lois de finances (LOLF).

D'autres impulsions ont également été à l'œuvre durant ces années et ont accéléré cette dynamique de modernisation de l'Etat, en particulier la poursuite du double mouvement de déconcentration et de décentralisation, qui ont conduit à une révolution silencieuse.

L'état des lieux que révèlent les dix rapports du Comité permet de découvrir une administration mise en mouvement par ses réformateurs et sous la pression de l'extérieur ; ainsi, la pression exercée par les usagers participant au débat public sur l'éducation a permis à l'Education nationale de réfléchir assez tôt à la mise en place d'indicateurs permettant d'évaluer la qualité du système éducatif ; cela a été d'autant plus aisé qu'elle a bénéficié de l'efficacité du système d'information mis en place de longue date.

De manière générale, force est de constater que la prise en compte de la place de l'utilisateur a cependant été tardive ; la réforme de l'Etat a tardé à prendre en compte ses attentes, du fait du faible pouvoir des associations d'utilisateurs et de la complexité des relations entre les utilisateurs et le service public.

Le vaste état des lieux dressé par le Comité au fil de ses enquêtes témoigne également de situations très inégales, selon les administrations.

Il n'est pas contesté que toutes n'avancent pas du même pas, l'ancienneté des problématiques auxquelles l'une et l'autre ont été confrontées, les changements de missions qui sont intervenus ou les spécificités du service le justifient aisément.

Ainsi, l'Équipement, administration de services à fort ancrage territorial, a été confronté dès les lois de décentralisation de 1982 à la nécessité de modifier en profondeur son organisation.

Si les rythmes sont inégaux, la partition ne varie pas : la réforme s'impose ; les enquêteurs donnent dans le même temps l'image d'une administration prête en général à analyser ses

pratiques et à se mobiliser, prête à dépasser la simple mesure de son activité pour évaluer les résultats. Il y a de toute évidence des rigidités structurelles, des arbitrages délicats, par exemple entre polyvalence et spécialisation, entre besoin de proximité et économie de moyens, ou entre internalisation et externalisation, qui viennent ralentir la dynamique de la réforme. Mais les résultats sont là, et la mutation est manifeste.

La réforme marque davantage le pas en ce qui concerne la gestion des hommes et des femmes qui font le service public, encore davantage marquée par une gestion statutaire du personnel que par un véritable management, dans une administration cloisonnée, mal répartie géographiquement et peu attentive à la performance individuelle ou collective ou aux besoins d'accompagnement.

Cependant le constat s'impose que les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la réforme, qu'il s'agisse de la production ou de la GRH, relèvent moins d'un cadre inadapté – par exemple le code des marchés publics ou le statut général des fonctionnaires – que d'un problème de méthode.

Cette défaillance du pilotage qui obère la transparence des dispositifs se manifeste à différentes étapes du processus de réforme :

- limites de la réflexion préalable – parler d'efficacité des services publics implique d'avoir clarifié les objectifs qu'on leur assigne- ;
- insuffisance d'organisation permettant un retour et un échange entre praticiens sur les méthodes employées ;
- absence d'un cadre cohérent et global - la démarche qualité peut être plus aisément pilotée lorsqu'elle est au cœur d'une politique publique - ;
- balbutiements de la gestion des ressources humaines, qui souvent rendent artificiels les exercices de notation et d'évaluations ;
- absence d'accompagnement déconcentré qu'il s'agisse de prise en compte des moyens disponibles, de formation ou de dispositifs de pilotage interactifs, qui rendent souvent concrètement inopérants ou diversement appliqués des dispositifs impulsés par des textes issus des administrations centrales.

A tout cela s'ajoute la faiblesse des outils méthodologiques pour faire progresser l'évaluation et susciter des comparaisons : l'élaboration et a fortiori la publication d'indicateurs de résultats mettent en évidence le fait que toutes les unités du service public ne rendent pas le même service, que le service public n'a pas la même efficacité partout et pour tous, et qu'il remet en cause le dogme de l'égalité devant le service public.

Au vu de cet état des lieux sans complaisance, établi par le Comité d'enquête, il me semble important d'insister sur la méthode du changement, si l'on veut que la mutation en cours du service public produise tous ses effets.

Ce discours de la méthode, que j'appelle de mes vœux, peut trouver dans les rapports du comité une source inépuisable d'inspiration.

En dépit des inflexions et de la diversité des équipes qui ont produit ces rapports, le Comité a en 428 rapports et soixante ans consacré une méthode de travail qui repose sur les impératifs de pragmatisme, d'économie et de dialogue. Il a patiemment construit, au fil des années une manière de label Comité d'enquête, une méthodologie sui generis, dont les fondements ont été posés dès 1946 par Gabriel ARDANT, premier secrétaire général du Comité et proche de Pierre MENDES-FRANCE, et que je veux aujourd'hui reprendre à mon compte.

La plupart des rapports du Comité, particulièrement dans la période récente, sont traversés de chemins que les enquêteurs conseillent aux décideurs d'emprunter plus souvent pour accélérer le changement dans l'administration. Ces chemins, pourtant largement balisés au fil des rapports, sont malheureusement moins fréquentés que les autoroutes de la pensée technocratique en prêt-à-porter.

Parmi ces chemins, j'en ai identifié quelques uns parmi les plus importants, que je veux vous présenter succinctement aujourd'hui, et qui constituent trois conditions indispensables à la réussite du changement.

1. Mesurer le coût et le rendement du service public

L'attention portée au coût du fonctionnement des services publics est une préoccupation inscrite dans les textes fondateurs de l'action publique ; il suffit d'évoquer ici l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. », qui fonde encore aujourd'hui la légitimité de la Cour des comptes.

C'est ce souci d'une gestion toujours plus efficace qui a également inspiré la rationalisation des choix budgétaires –RCB-, réforme qui n'a cependant pas produit tous ses effets. Le mouvement s'est poursuivi avec la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances qui prescrit la responsabilisation des gestionnaires qui doivent s'engager sur des objectifs et rendre compte chaque année des résultats obtenus. Selon l'article 1 des lois de finances « *déterminent, pour chaque exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire qui en résulte. Elles tiennent compte (...) des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.* »

Dès 1946, dans une note adressée aux enquêteurs présentant *L'objet et les méthodes du Comité* Gabriel Ardant qui a largement inspiré la RCB insistait sur la nécessité de contribuer à « *la détermination aussi méthodique que possible du prix de revient et du rendement de chaque service.* » L'objectif n'est « *pas seulement de rechercher des économies mais aussi d'améliorer le fonctionnement des services.* »

Cette appréhension plurielle du coût s'est cependant heurtée à des obstacles divers qui vont de l'absence de comptabilité analytique à la variabilité des périmètres de calcul retenus ou à la faible prise en compte de l'usager.

Le rapport sur *la simplification du droit* (2005) reconnaît tout naturellement qu'il est impossible de chiffrer les gains tirés de la suppression ou de la modification de procédures dont on ignorait antérieurement le coût.

L'enquête sur le *coût et l'organisation de la gestion des ressources humaines* (2006) a également souhaité déterminer le coût de la fonction ressources humaines ; malgré les efforts consentis par les gestionnaires de personnel, les éléments proposés manquent d'homogénéité pour que les conclusions soient pertinentes ; les variations tiennent au fait que les services sollicités prennent en compte différents éléments ; outre le coût des rémunérations et charges sociales du personnel, les frais de déplacement, le coût de fonctionnement, voire les immobilisations peuvent être ou non retenus. Il est alors apparu plus significatif, pour mener à bien la démarche d'évaluation des coûts, de prendre en compte dans un premier temps le ratio gestionnaire sur personnel géré.

L'identification des coûts devrait également pouvoir se faire très en amont de la mise en œuvre d'une mesure. Le rapport sur *la simplification du droit par les ordonnances* insiste sur la nécessité d'anticiper les coûts organisationnels d'une mesure. Cette anticipation peut être l'occasion d'une réflexion sur le bien fondé même de la mesure ou sur la possibilité d'arriver au même résultat par des voies plus économes. Elle permettrait surtout de mettre en place les moyens nécessaires au bon moment. Le nouveau train de simplification lancé depuis a intégré cette nécessité d'une meilleure appréhension des coûts.

Le Comité d'enquête a également cherché à chiffrer les résultats obtenus par les services publics. La notion de rendement apparaît quelque peu désuète aujourd'hui où, dans le cadre de la LOLF, l'on parle en général de performance et en particulier d'efficience ou d'efficacité.

Cette orientation participe de l'évaluation des politiques publiques dont l'objectif est, selon le décret du 18 novembre 1998 créant le Conseil national de l'évaluation, « *d'apprécier l'efficacité d'une politique en comparant les résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre.* »

Les premiers constats établis après une année d'application de la LOLF rendent à la fois compte de la dynamique mise en œuvre au sein des ministères et du chemin qu'il reste à parcourir. La définition d'indicateurs pertinents susceptibles de rendre compte de la complexité de l'action publique constitue en particulier un préalable à l'appréhension de la performance.

L'enquête sur *la mise en place d'indicateurs de résultats dans trois ministères* avait déjà témoigné en 2001 des difficultés rencontrées par les ministères de l'éducation nationale, de la justice et de l'intérieur pour dépasser la simple mesure de l'activité en vue d'évaluer les résultats.

L'élaboration d'indicateurs de résultats suppose, pour gagner en pertinence, une clarification préalable des objectifs du service et une prise en compte des multiples facettes de l'efficacité afin d'offrir aux responsables un dispositif de pilotage, aux élus des moyens de contrôle, et aux usagers une information transparente sur le service rendu et son coût.

Le rapport sur *Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers* (2001) précise d'ailleurs qu'une meilleure prise en compte des attentes du public peut constituer un puissant levier de changement.

L'enquête sur *la simplification du droit* (2005) souligne en outre la nécessité de distinguer les gains pour l'utilisateur (particulier ou entreprise) et les gains pour l'administration, étant entendu que dans les bénéfices que retire l'administration, il y a également lieu d'identifier ce qui

relève des gains d'efficacité et de l'amélioration du service public dont profitent à la fois les usagers et les agents publics.

Au total, la LOLF a permis de progresser dans l'appréhension du coût et du rendement des services publics, mais il reste de gros progrès pour appréhender dans sa globalité la notion de productivité administrative.

2. Planifier le changement sur la durée

Au regard des constats établis par l'ensemble des rapports, les propositions du comité mettent toutes l'accent sur l'impérieuse nécessité d'une programmation stratégique du changement et d'un engagement sur la durée.

Le lieu de pilotage doit être clairement identifié, qu'il soit ministériel ou interministériel ; celui-ci est à la fois un lieu d'impulsion, de coordination, d'accompagnement et de capitalisation capable de définir des règles claires et pérennes.

Les évolutions que connaissent les administrations et qui modifient en profondeur les structures – mise en place des budgets opérationnels de programme –BOP-, externalisation, e-administration, partenariats public privé – supposent que soit défini un cadre cohérent d'action qui permette l'articulation de ces évolutions et les rende pleinement efficaces.

Ainsi, le rapport sur *la formation continue des agents de la fonction publique de l'Etat* (2007) préconise que la formation continue soit intégrée dans les schémas stratégiques de gestion des ressources humaines et des démarches de gestion prévisionnelles des effectifs, des emplois et des compétences.

Le pilotage de des ressources humaines est particulièrement important alors que la LOLF entraîne une grande dispersion des responsabilités ressources humaines à différents niveaux ; le rapport sur *le coût et l'organisation des ressources humaines* (2006) invite vivement à définir des normes de cohérence communes afin que la GRH ne soit pas enfermée dans les seuls impératifs des programmes et des BOP.

De même, le rapport sur *la gestion des régimes indemnitaires* (2005) appelle à la formalisation d'un cadre de référence clair au plan national qui exprimerait la volonté politique de développement et de généralisation d'une pratique managériale de qualité, « comprise dans ses objectifs, rigoureuse dans ses modalités d'application et impliquant l'ensemble de la chaîne hiérarchique ». La transparence liée à la définition de ce cadre de référence est également une garantie d'équité dans la gestion des agents et d'harmonisation des pratiques sur le territoire.

On mesure ainsi combien la définition d'une stratégie se décline à la fois dans le temps avec des objectifs définis sur la durée dont la pertinence et l'efficacité doivent être évaluées à différents stades de leur réalisation comme elle se décline dans l'espace, celui que créent le périmètre d'une politique publique et de la chaîne de responsabilité de sa mise en œuvre.

Dans cette perspective l'accompagnement est essentiel ; les différents gestionnaires impliqués à chaque étape de ce processus doivent pouvoir disposer d'un appui qui peut prendre la forme d'une formation spécifique ; ils doivent pouvoir également compter sur un lieu de

capitalisation de leurs initiatives ; le rapport sur les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers (2001) a bien mis en évidence les difficultés nées de l'absence de lieu centralisateur qui a fait que se sont développées des pratiques très diverses, rarement évaluées et surtout totalement déconnectées d'une réflexion globale sur l'évolution du service et d'un engagement vers une démarche qualité qui associe l'ensemble des partenaires.

3. Mobiliser les hommes et renforcer le dialogue social

Le service public est fait par les hommes et les femmes qui le composent, à tous les niveaux de la hiérarchie, et qui ont conscience des exigences croissantes et légitimes des administrés.

La gestion des ressources humaines, au confluent de plusieurs chantiers de la réforme de l'Etat et des évolutions territoriales et démographiques à venir, constitue un enjeu essentiel pour lequel il importe de jeter les bases d'une stratégie fondatrice.

Sept rapports du Comité s'y sont employés dans la période récente, à la demande du ministère de la fonction publique ; l'intérêt de ce volume d'enquêtes est aisément perceptible ; il permet de saisir un chantier complexe à partir d'entrées différentes qui toutes servent cependant une même finalité : créer les conditions d'une politique des ressources humaines humaine, efficace, équitable et soucieuse de qualité de service dont le rôle d'insertion soit nettement affirmé.

L'effet de densité ainsi produit s'étoffe encore en raison de la continuité de la réflexion menée par le Comité. C'est également dans la durée que se déploie la cohérence qui permet de suivre les cheminements d'une réflexion et les avancées organisationnelles ; le rapport sur la notation et l'évaluation de 2001 est le troisième depuis 1946 ; il est par ailleurs remis en perspective en 2006 dans une démarche évaluative s'assurant du suivi des conditions de mise en place des précédentes recommandations, dont le Comité entend assurer la pleine réalisation.

Les propositions formulées par les sept rapports engagent de fait vers des objectifs ambitieux visant à mettre en place une démarche intégrée de gestion des ressources humaines capable notamment d'anticiper les évolutions attendues en matière de compétences tout en respectant les spécificités des administrations selon le principe de subsidiarité.

Le dernier rapport dont les conclusions ont été rendues publiques sur le *coût et organisation de la gestion des ressources humaines (2006)* est une somme qui intègre dans le champ de sa réflexion les analyses précédentes du comité sur la notation, l'évaluation, la modulation des primes, la mobilité, et a préparé la réflexion en cours sur la formation continue.

Il s'inscrit par ailleurs dans le cadre de la LOLF qui institue la double contrainte de la fongibilité et de la fixation d'un plafond d'emplois par ministère créant les conditions d'une refondation de la gestion des ressources humaines.

Le rapport sur *la formation continue des agents de l'Etat* que nous avons examiné aujourd'hui revient aussi sur la nécessité de créer les conditions d'une gestion personnalisée des ressources humaines dans la perspective du droit individuel à la formation et de la validation des acquis de l'expérience.

Les rapporteurs de l'équipe *notation et évaluation* proposent comme nous l'avons vu la mise en place d'un nouveau dispositif se substituant au dispositif évaluation/notation ; celui-ci s'organiserait autour d'un entretien professionnel et d'un entretien de carrière qui garantiraient dans leur articulation un suivi personnalisé des parcours des agents.

De manière plus générale, le dialogue est un enjeu fort pour la réussite de la réforme. Il apparaît en effet nécessaire d'assurer le dialogue entre centre et périphérie.

Les différents niveaux de gestion qui se déploient à l'intérieur du cadre de la LOLF ne peuvent pleinement fonctionner que si des échanges sont assurés entre les différents gestionnaires à tous les niveaux décisionnels, programme, BOP, unité opérationnelle.

En outre, les structures de gestion et les structures de dialogue traditionnelles sont appelées à collaborer ; il ne s'agit pas de démultiplier les niveaux de concertation mais de rapprocher le plus possible les futurs décideurs et les personnels concernés. La mise en œuvre de la LOLF suppose l'activation d'un vrai dialogue de proximité dont les niveaux et les modalités restent encore à définir et à asseoir juridiquement.

Je crois donc nécessaire de revisiter, avec les représentants du personnel qui y sont prêts, j'en ai la conviction, les bases du dialogue social autour des enjeux du changement. J'en profite pour rendre hommage aux syndicats qui participent de manière active aux travaux du comité, et y apportent à sa réflexion une contribution précieuse. Il ne m'appartient pas de porter un jugement sur la qualité du dialogue social, mais il importe d'en adapter les modalités aux nouveaux centres de décisions et aux impératifs de la mutation du service public.

Ces trois leçons que nous donnent le comité d'enquête peuvent finalement se résumer en une seule : « le dialogue est indispensable à la réforme », ce qui permet de conclure de la plus belle des manières la matinée si riche que nous avons consacré à cet enjeu essentiel.

Je vous remercie de votre attention.