

# **LA DÉSILLUSION FACE À LA MODERNISATION DU SERVICE PUBLIC**



**1**

## ◆ Les raisons de la désillusion

### **Elles touchent politiques et fonctionnaires**

Pourquoi cette désillusion face à la réforme de l'État ?

Elle touche tout le monde. Les politiques en premier lieu ; il pourrait paraître évident qu'un ministre de l'emploi a d'autant plus de chances de mettre en œuvre sa politique que son ministère fonctionne bien (est réactif, a des processus simples et rapides, des personnels qualifiés et motivés...). Pour autant ce n'est pas ainsi que cela fonctionne. Le ministre bien souvent renonce à s'appuyer sur son administration, parce qu'il craint des réactions trop lentes, des arguments négatifs, une absence de qualification des agents due au maintien d'un recrutement de généralistes à un jeune âge sans moyens de requalification. Pourrait-il changer la situation ? Sur la durée certes, mais un ministre n'a pas souvent la durée ou le sen-

## La réforme de l'État: un nouveau management?

timent de l'avoir. Alors il « doublera » ses administrations en créant une agence ad hoc, libre de recruter, capable d'agir vite, focalisée sur des résultats.

Un exemple de ce contournement des administrations : le ministre de l'emploi et de la cohésion sociale a créé en 2005 l'agence d'aide à la personne dont les missions sont :

### **Les missions de l'Agence nationale des services à la personne**

**A**INSI QUE le précise le ministère de la Cohésion sociale, l'ANSP a pour « mission d'assurer une fonction générale d'appui, de pilotage et de coordination de l'ensemble des initiatives relatives à la promotion et au développement économique et de l'emploi dans le secteur des services à la personne, en lien avec les différents services administratifs et les partenaires concernés, sans préjudice des compétences dévolues aux collectivités territoriales ».

Pour cela, l'ANSP :


- suit la mise en œuvre du programme d'action relatif aux services à la personne ;
- favorise la promotion et l'évaluation de la qualité des services rendus aux personnes ;
- assure un rôle d'observatoire statistique de l'évolution de l'emploi dans le secteur ;
- impulse la négociation collective avec l'ensemble des partenaires sociaux et des acteurs du secteur ;
- coordonne le développement du chèque emploi service universel avec l'ensemble des partenaires concernés ;

### *La désillusion face à la modernisation du service public*

- assure l'information des particuliers, des salariés, des employeurs et des administrations concernant les règles applicables au secteur des services à la personne.

NB: Rien de ceci n'aurait pu ne pas être fait par les administrations existantes si la confiance avait régné entre elles et les ministres; ces missions constituent même la définition du travail de toute administration.

« Aussi les attentes des fonctionnaires rejoignent-elles celles des citoyens pour exiger un renouveau en profondeur du fonctionnement de l'État et par conséquent pour revoir les relations du travail comme les modes de décision et de gestion. L'État s'est trop souvent et trop longtemps organisé sur la base de la méfiance à l'égard de ses agents. On a multiplié les contrôles, les rendant par là même inefficaces. On a inscrit dans le marbre des procédures qui n'ont plus de sens à une époque où les qualifications des agents de l'État se sont fortement élevées. » (Circulaire dite « Rocard » du 23 février 1989)



### **Le stop and go de réformes fugaces**

Les fonctionnaires aussi sont désillusionnés, non parce qu'ils ne veulent changer mais parce que les réformes qui leur sont demandées ont parfois une durée de vie de six mois à un an, ce qui est très décourageant d'autant que la réduction des effectifs fait qu'il n'y a que peu de cellules chargées de la modernisation et que donc l'innovation est un travail en plus au-delà des attributions normales.

Cas: la qualité

Prenons le cas de la qualité. Le débat sur la nécessité de mise en place de procédures qualité et d'une écoute non complaisante des usagers remonte aux années 1995-1996 avec maint colloques et

## La réforme de l'État: un nouveau management?

rappports: il y eut de 1989, date de la circulaire initiatrice de Michel Rocard à 2005, cinq rapports officiels sur la qualité, autant de réunions au niveau des ministres, au moins une dizaine de guides sur la qualité. Parfois la question se pose de savoir si un rapport n'est pas le meilleur moyen de ne pas entamer une politique. On pourrait se demander si une règle prévoyant que nul rapport ne peut être fait sans justification de la non mise en œuvre des précédents rapports sur le même sujet, et surveillée par le secrétariat général du gouvernement ne devrait pas être établie.

L'initiative la plus récente, la charte Marianne, qui a désormais cinq ans, récompense ceux qui améliorent l'accueil des usagers. Il s'agit de la seule initiative ministérielle nationale. Elle a été très positive en ce sens que tous les ans les services postulent au prix de la qualité et la concurrence est rude pour l'obtenir. Ceci ne fut donc pas sans effet, car les fonctionnaires français mûs par la logique de l'honneur aiment prendre des initiatives, et un peu partout chacun a laissé sa pierre; en qualité, en contrôle de gestion, en évaluation... La question est: un patchwork fait-il une peinture?

### Cas: Les stratégies ministérielles de modernisation

Le cas récent le plus patent a été celui des stratégies ministérielles de modernisation, qui ont eu deux ans d'existence mais avec trois significations successives. En un premier temps il s'agissait de définir les actions de modernisation nécessaires à la mise en œuvre d'une réflexion sur les missions prioritaires, ou comment passer de la prospective à l'action; dans un second temps vu la difficulté de mobiliser les ministres sur une vision à moyen terme, la SMR devait être un tableau de bord permettant de voir ce que le ministère faisait de bien, et par là même de voir si des actions de modernisation importantes étaient oubliées; dans un troisième temps la SMR est devenue un exercice de productivité permettant de savoir quelles

actions allaient induire des économies. Puis la SMR fut abandonnée. Sous une même appellation on eut donc trois initiatives: une réflexion sur les missions, un tableau de bord de la modernisation, un travail de recherche des gains de productivité. En fait les agents ont mal ressenti l'exercice d'abord parce que les finalités telles qu'elles sont expliquées ici au vu des pratiques n'ont jamais clairement été exprimées et parce qu'à chaque fois la « bureaucratie de gestion » de la modernisation a été lourde: les pro-forma à remplir ont changé, annulant le travail fait, les délais toujours raccourcis. Ce qui devait être un moyen de management est devenu une obligation lourde, considérée comme futile.

#### ◆ L'efficience sans l'efficacité

Un changement trop rapide des méthodes de modernisation, leur donne un aspect gadget, sans compter l'effet de découragement lié à la quantité de travail produite sans effets.

##### **Des avancées notables**

Pour autant il y a eu des avancées indéniables ces dernières années en matière de réforme de l'État.

La LOLF (Loi organique sur la loi de Finances, 2001)

La première avancée est liée à la mise en œuvre de la LOLF qui a permis de passer d'une budgétisation par moyens à une budgétisation par programmes, dotés d'objectifs et d'indicateurs et déclinés dans les services déconcentrés. Cet exercice a donné lieu à un véritable débat dans chaque administration sur le sens de l'action. Si ce débat demeure perfectible, car les services déconcentrés n'ont pas

## La réforme de l'État: un nouveau management?

été assez associés, les objectifs sont trop nombreux et ne permettent pas toujours de cerner les priorités, il n'en reste pas moins que pour la première fois les finalités sont claires.



### ■ EXEMPLE DE L'ANPE

Cet exemple est parlant de la construction des objectifs, des indicateurs, de la dimension pluriannuelle.

Objectif: améliorer l'efficacité du service public de l'emploi dans l'intermédiation entre offre et demande d'emploi

Cet objectif comporte plusieurs volets complémentaires:

- d'une part favoriser le rapprochement entre les offres et les demandes d'emploi existantes, en particulier en offrant un travail aux demandeurs d'emploi et en diminuant le nombre d'offres non pourvues le plus vite possible;
- d'autre part adapter l'offre et la demande d'emploi aux besoins des entreprises et des demandeurs d'emploi. Il s'agit en particulier de diversifier l'offre de services aux entreprises afin de faciliter l'expression de leurs besoins d'emploi et de les satisfaire au mieux. Il s'agit également de proposer aux demandeurs d'emploi le bon service au bon moment afin de leur assurer un accès le plus durable possible à l'emploi.

**Indicateur n° 1: Productivité de l'ANPE (rapport entre l'ensemble des services produits par l'ANPE et les ressources mises en œuvre pour les réaliser)**

	2004	2005	2005	2006	2007	2007
Unités	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	cible
Indice 2000 (base 100)	124	127	127	130	130	130

*La désillusion face à la modernisation du service public*

Explications sur l'indicateur : Indice base 100 en 2000. Cet indicateur permet d'approcher la productivité de l'ANPE sur une année. La redéfinition des services de l'Agence, avec notamment la mise en place du suivi mensuel, induira une rupture de série en 2006, c'est pourquoi la prévision et la cible ne sont mentionnées qu'à titre indicatif.

Précisions méthodologiques : Cet indicateur est calculé en faisant le ratio suivant : Somme des prestations de service (produits) valorisées sur une année/Budget global dépensé sur le même exercice (en euros constants et corrigé, le cas échéant, des modifications de périmètre).

Le numérateur prend en compte l'ensemble des services de l'Agence, tant en direction des entreprises que des demandeurs d'emploi. Un coefficient de valorisation (en nombre de points) est attribué à chaque prestation de service en fonction de sa valeur de production.

**Indicateur n° 2 : Délai moyen de satisfaction d'une offre déposée auprès de l'ANPE**

	2004	2005	2005	2006	2007	2008
Unités	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	cible
Nombre de jours			31	31	30	29

Précisions méthodologiques : Le délai de satisfaction se définit comme la durée entre la date de l'enregistrement de l'offre et la date de sa satisfaction. Ce délai est exprimé en jours calendaires.

**Indicateur n° 3 : Taux de sorties durables (supérieures à 6 mois) de la liste des demandeurs d'emploi 18 mois après leur inscription sur la liste**

		2004	2005	2005	2006	2007	2008
	Unités	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	cible
DE inscrits depuis 18 mois	%	55		55,8	57	58	59

## La réforme de l'État: un nouveau management?

Explications sur l'indicateur: Le taux de sortie durable, en cohérence avec les indicateurs du Service Public de l'Emploi, donne une meilleure représentation de la réinsertion durable que le taux de sortie brut (il gomme les effets de radiation suivis d'une réinscription immédiate). Les séries passées de cet indicateur permettront de comparer le PAP-ND et le suivi mensuel des demandeurs d'emploi quant à leur efficacité sur les sorties durables sans préjudice des effets de conjoncture.

L'indicateur est aujourd'hui calculé à partir du Premier Entretien Professionnel. Cependant, à partir de juin 2006, il sera disponible par rapport à l'inscription à l'Assedic. Précisions méthodologiques: Ratio (nombre de demandeurs d'emploi sortis depuis plus de 6 mois du chômage, 18 mois après l'entrée en PAP/nombre total de demandeurs d'emploi de la cohorte mensuelle). Le résultat annuel est égal au rapport entre la somme des numérateurs correspondant aux cohortes mensuelles de juillet n-2 à juin n-1 inclus et la somme du nombre de demandeurs d'emploi des cohortes de juillet n-2 à juin n-1 inclus.

À compter du PLF 2008, cet indicateur sera remplacé par le taux de sortie vers l'emploi durable.

### **Indicateur n° 4: Taux d'accès à un parcours qualifiant des demandeurs d'emploi adressés par l'ANPE à l'AFPA**

	2004	2005	2005	2006	2007	2008
Unités	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	cible
%	66%		66,3%	69%	72%	75%

Explications sur l'indicateur: Cet indicateur mesure la pertinence de l'orientation par l'ANPE du demandeur d'emploi vers le service d'appui à la définition d'un projet de formation de l'AFPA.

Précisions méthodologiques: Ratio (nombre de demandeurs d'emploi, orientés par l'ANPE vers l'AFPA, inscrits à une formation qualifiante)/ (nombre de demandeurs d'emploi orientés par l'ANPE vers l'AFPA pour y suivre un service d'appui à la définition du projet de formation de l'AFPA).