



Strasbourg, 3- 4 avril 2007

**L'Europe,
chance ou risque pour la gestion publique ?**

Synthèse et conclusion

Interventions de hautes personnalités européennes.

Franco Bassanini et Francois Essig

Résumé

François ESSIG, Conseiller d'Etat, ancien délégué à l'aménagement du territoire, vice-président de Deloitte France.

J'ai passé la moitié de ma vie à travailler dans le secteur public, l'autre dans le secteur privé. Dans un contexte historique d'organisations sociales extrêmement traditionnelles, je ne crois pas que la transformation des administrations puisse être menée par le haut de la structure administrative. Les directives européennes ne sauraient organiser, harmoniser et systématiser l'ensemble.

Je crois fondamentalement au rapprochement par le bas des structures administratives. Ces premiers rendez-vous de la gestion publique constituent à ce titre une excellente initiative. Ils permettent de tirer le meilleur parti de nos pratiques qui, si différentes soient-elles, se

dessinent en fonction de contraintes bien souvent semblables. Seuls nos mots et nos méthodes divergent. Je crois au rapprochement des points de vue des gestionnaires publics des différents Etats. C'est de là que ce modèle européen naîtra, lentement certes, mais plus certainement.

Face à une même contrainte de recours aux PPP, français et britanniques proposent deux visions très différentes. Alors que les premiers optent pour un ficelage juridique précis de ces modes de gestion, les seconds en font une pratique plus ouverte et davantage généralisable.

Je crois qu'il ne faut plus opposer le secteur public et le secteur privé. Il faut au contraire savoir prendre les leçons des uns et des autres.

Franco BASSANINI, ancien Ministre de la Fonction Publique, Italie

Si la fonction publique relève, en principe, de la souveraineté nationale, il existe aussi un espace administratif européen qu'il faut chercher à combler et à organiser. Nos échanges s'inscrivent dans cette dynamique et dans l'utilité, même la nécessité, d'une activité de *benchmarking* au niveau de nos gestions publiques. Je crois, comme François Essig, que bien des progrès seront réalisées par le bas, tout en étant facilités par le haut, au niveau des institutions européennes.

Chaque administration peine à établir des indicateurs de performances. Les dirigeants politiques doivent choisir les outils appropriés pour que les gestionnaires puissent ensuite définir les méthodes adaptées. La difficulté est de parvenir à traduire des objectifs très généralistes en objectifs quantifiés. L'autorité politique doit, au niveau local et national, traduire ses volontés en objectifs quantifiés, doublés d'indicateurs de performances. Au sein de l'espace administratif européen, les institutions nationales et supranationales doivent s'entendre sur la définition de ces outils.

Aujourd'hui, les administrations européennes doivent respecter des règles communautaires. L'idée est admise que les institutions de l'Union produisent trop de règles. Face à ce cela, il ne faut pas nier le rôle de l'Europe, mais le qualifier précisément. Nous devons ainsi respecter le principe de subsidiarité, selon lequel les actions qui peuvent être conduites efficacement au niveau local ne doivent pas l'être par les institutions européennes et nationales.

L'excès de la réglementation européenne pèse sur l'action des administrations publiques. L'Union Européenne pourrait être plus active dans la promotion de nouvelles méthodologies pour améliorer la qualité de la réglementation et des services publics et pour définir d'indicateurs communs.

A ce titre, je crois que la présence de représentants de la bureaucratie européenne à ce colloque aurait été intéressante.

**Jean DUMONTEIL, Directeur du Pôle Collectivités Territoriales Groupe Moniteur.
Rédacteur en Chef de la Gazette des Communes**

Etes-vous partisan de la mise en place de contrats d'objectifs pour les hauts fonctionnaires ?

Franco BASSANINI

Les agents publics doivent être en grande partie rémunérés en fonction de leurs performances, selon des objectifs précis. Cela améliorera *in fine* la qualité des services publics. Nous fonctionnons ainsi en Italie, au moins dans les administrations publiques plus avancées.

Les principes, dans la réforme italienne des années 90, sont très proches à ceux de la LOLF (Loi Organique sur les Lois de Finances) en France. Dotée d'indicateurs de performances précis et d'évaluations fiables, les outils de la LOLF devraient être importés en Italie, où ils se heurtent pour l'instant à une certaine forme de corporatisme. Si la LOLF permet d'atteindre les résultats escomptés, elle pourrait devenir un outil extraordinaire pour l'ensemble de l'Europe, pour contraindre les décideurs politiques à définir et à imposer des objectifs quantifiables et quantifiés et, par voie de conséquence, inciter l'administration à être évaluée et rémunérée en fonction de ses performances.

François ESSIG

Portée par deux hommes de partis opposés, la LOLF est l'une des rares lois votée à l'unanimité à l'Assemblée Nationale et au Sénat français.

L'articulation du pouvoir public et de l'administration demeure insuffisante et problématique en France. Autrefois dirigeants de leurs administrations, les ministres côtoient moins leurs directeurs et délèguent nombre de dossiers à des cabinets pléthoriques. Je ne sais pas si la LOLF pourra s'accommoder de ce fonctionnement actuel et atteindre ses objectifs. Il faudra pour cela que son exécutant en soit pleinement et personnellement responsable.

Le mariage des compétences publiques et privées me paraît extrêmement utile et bénéfique. Sans aller jusqu'à souhaiter le passage à un système calqué sur les agences britanniques, je souhaite que la LOLF puisse donner entière satisfaction et devenir un bon exemple pour l'Europe.

Thomas PETIT

Le service public se définit non par une recherche de rentabilité mais par son efficacité. Quels que soient le domaine et le projet, les moyens financiers et humains doivent être débloqués. En soi, l'évaluation des services publics peut être problématique. Comment évaluer les résultats et les performances de la diplomatie française ?

Cette évaluation pose par ailleurs le problème des importantes ressources humaines déployées pour mesurer les performances et faire vivre les indicateurs statistiques.

Enfin, il me semble que la privatisation de certains services, notamment l'EDF, doit être soigneusement pesée et réfléchi. Les services rendus lors de la tempête de 1999 ont atteint un seuil de satisfaction que les actions privées menées ailleurs, dans des circonstances semblables, n'ont pas atteint.

François ESSIG

Admettons que l'évaluation n'est pas systématiquement facile à conduire, spécialement dans les domaines d'exercice de compétences régaliennes.

Néanmoins, d'autres secteurs peuvent être plus aisément soumis à une évaluation intelligente. Commençons par ce qu'il est possible de faire.

Franco BASSANINI

Il est des cas dans lesquels la définition d'objectifs quantifiables est difficile à mettre en œuvre. Néanmoins, la plupart des services peuvent aujourd'hui être évalués : voir l'expérience avancée de l'Australie, de la Nouvelle Zélande, du Canada. Cette idée doit pénétrer le cœur de l'activité publique.

Lors du dernier débat sur le budget, les représentants des ministères de l'Intérieur et la Défense français se sont engagés, dans le cadre d'une commission de l'Assemblée Nationale, dans un intense débat relatif aux indicateurs des performances pour la sécurité publique (police, gendarmerie). Les premiers proposaient d'adopter un indicateur de réduction du nombre des crimes, les seconds optaient pour la mesure de l'augmentation du nombre des crimes élucidés (le premier faisant état de l'efficacité de la prévention, le seconde de l'efficacité de la répression). La commission parlementaire a fini par demander l'unification et la synthèse de ces deux indicateurs.

Ce débat révèle l'utilité de la LOLF pour contraindre l'autorité politique à fixer des objectifs réels, quantifiés et vérifiables. Cela me paraît très important en termes de culture et de philosophie publique.

Jean DUMONTEIL

Cette évaluation et l'ensemble de ses implications logistiques représentent-elles un coût important ?

Franco BASSANINI

Ces mesures sont nécessaires pour les progrès et la qualité future du fonctionnement des administrations. Elles constituent des outils d'évaluation qui servent l'exercice de la souveraineté nationale en informant concrètement les citoyens sur les résultats des politiques menées. Nous pourrions examiner les résultats des expériences déjà conduites

dans certains pays et étudier la possibilité de les mettre en place dans nos propres systèmes administratifs.

François ESSIG

L'évaluation et le contrôle impliquent nécessairement le déploiement de moyens logistiques. A l'image du secteur privé, le *reporting* représente aussi un coût pour le secteur public. Néanmoins, ce coût est sans rapport avec l'efficacité globale de l'opération.

Simone GABORIAU, Magistrat, présidente de la cour d'appel de Versailles, France

L'éthique doit trouver sa place dans ce désir d'évaluation des performances publiques. Le débat sur les politiques de sécurité est bien antérieur à la LOLF. Vous venez de prendre des exemples sensibles, qui peuvent s'avérer dangereux. Ainsi, l'évaluation de la performance d'une politique de sécurité a tôt fait de dissimuler une politique policière qui ne dirait pas son nom.

Le droit et la justice pâtissent de ces fonctionnements et de ces orientations. Aujourd'hui les procureurs généraux français se plaignent de la baisse de qualité des rapports de police, induite par la nécessité permanente d'obtenir des résultats.

Si les administrations doivent être évaluées, prenons garde aux critères retenus. Il faut être prudent.

François ESSIG

L'éthique touche à la politique. L'exercice politique fixe des objectifs et détermine un système d'évaluation, et non le contraire. Les indicateurs ne doivent pas orienter les politiques publiques.

Franco BASSANINI

Les objectifs et les indicateurs sont soumis à l'approbation du Parlement. Le parlement doit débattre de ces questions, de façon à garantir l'éthique et la fiabilité des indicateurs. Chaque administration, y compris la justice, doit être évaluée avec des critères politiques et éthiques.

Jean DUMONTEIL

Vous avez mis en œuvre une simplification de l'administration italienne, guidée par les principes de simplicité, de lisibilité et de consensus. N'est-il pas difficile de créer ce consensus ?

Franco BASSANINI

Les réformes que nous avons menées ont rencontré des succès ainsi que des échecs. Il est plus aisé d'obtenir un large consensus lorsque l'administration est dans l'attente d'une réforme urgente. Plus l'Etat est dans une situation désastreuse, plus il est facile de proposer

des réformes radicales et d'obtenir un consensus généralisé. C'était le cas en Italie; il n'est pas le même en France. En négociant avec les confédérations dont la base représentative est très large, il est plus facile d'obtenir un accord, lorsqu'elles représentent au même temps, comme en Italie, les employés du secteur public et les employés du secteur privé, qui sont les usagers des services publics. Enfin, la mise en place d'un dialogue social quotidien, avec les représentants des travailleurs, mais aussi du patronat, des consommateurs et des commerçants a contribué à la réussite de cette réforme.

Jean DUMONTEIL

Quels sont les risques encourus pas les services publics en cas de privatisation ?

Franco BASSANINI

Nous devons nous méfier de toute approche idéologique. Soyons pragmatiques et jugeons au cas par cas. Certes, il existe des secteurs dans lesquels la gestion publique donne des résultats moins avantageux pour la société, en terme de coûts et de qualité des services, que le secteur privé. Contraintes à se mesurer, les administrations deviennent plus efficaces et produisent de meilleurs services. Nous ne devons pas chercher à privatiser mais à évaluer.

Michael DUGGETT, National School of Public Administration, ancien Directeur Général de l'Institut des Sciences Administratives, Grande-Bretagne

Les PFI ont fait l'objet d'une utilisation intéressante et performante en Angleterre, à l'inverse de la France où le recours y fut très prudent.

Une récente évaluation menée par le secteur privé en Angleterre a révélé les difficultés du ministère de l'Intérieur. Je crois que ce type de recours au secteur privé pourrait intéresser l'administration française.

Muriel de SZILBEREKY, Associée du Cabinet Deloitte

L'apport du secteur privé sur des fonctions qui ne peuvent pas être traitées par le public peut être extrêmement bénéfique, notamment sur des services d'achats transversaux. Les audits de modernisation constituent d'excellents exemples. Il faut néanmoins veiller au maintien de la neutralité dans la mesure des objectifs.

François RUFFIER, DGA, Mairie du Havre, France

Nous avons mis en place un contrôle de gestion et des tableaux de bords depuis 1996. Les initiatives se multiplient actuellement en matière de définition d'indicateurs de performances. Reste à résoudre le problème de leur validation par une instance.

Par ailleurs, de nombreuses collectivités tentent de s'inspirer de la LOLF dans leurs propres démarches budgétaires, en raisonnant par secteur d'activité plutôt que par services. Il faudrait définir un cadre général pour donner davantage d'assurance aux collectivités dans ce domaine.

