

Chapitre 8

Améliorer l'efficacité de l'administration publique

Avec des dépenses publiques représentant plus de 50 % de son PIB, la France dispose d'une marge de manœuvre significative pour restructurer ses dépenses et rendre son administration plus efficace et apte à accompagner les changements de la société. Une meilleure gestion de l'administration doit pouvoir y contribuer. En premier lieu, il importe d'améliorer la gestion de l'emploi et des dépenses publics, dont la taille et le coût sont très importants dans l'économie. Une réforme de fond de la fonction publique permettrait de mieux allouer les compétences et de renforcer la gestion des performances. La France dispose pour cela d'une opportunité unique représentée par le départ à la retraite d'un très grand nombre de ses agents publics. Enfin, la France gagnerait à poursuivre le changement culturel amorcé par la LOLF, pour aller vers une plus grande efficacité des politiques publiques. En second lieu, la décentralisation en France ne s'est pas accompagnée d'une remise à plat des structures préexistantes, ce qui mène dans les faits à une multiplication des niveaux et à une fragmentation territoriale. L'allocation des compétences et des ressources devrait également être clarifiée, et l'efficacité des politiques locales faire l'objet d'évaluations. Des réformes dans ce sens permettraient à la France de tirer véritablement parti de sa décentralisation.

Introduction

La France se place dans le groupe des cinq pays de l'OCDE dont les dépenses publiques représentent plus de 50 % du PIB. Dans le contexte des fortes contraintes budgétaires qui pèsent sur l'économie française, un effort accru de maîtrise budgétaire et la recherche d'une plus grande efficacité dans la gestion des dépenses publiques sont stratégiques pour faire de l'administration publique un pilier d'une croissance économique saine.

D'autres pays à niveau élevé de dépenses publiques ont engagé des réformes fondamentales et connaissent des niveaux de croissance élevés et stables. Ces changements ont permis de rendre leur administration plus efficiente, plus efficace et plus rapide à accompagner les évolutions économiques et sociales. En France, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) constitue une opportunité intéressante pour repenser et restructurer les dépenses publiques. Une nouvelle impulsion dans la réforme de la gestion publique devrait aussi être donnée avec la poursuite de la décentralisation, les réformes envisagées de la fonction publique, les revues générales des politiques publiques et les conférences sociales.

Une meilleure gestion de l'emploi et des dépenses publics

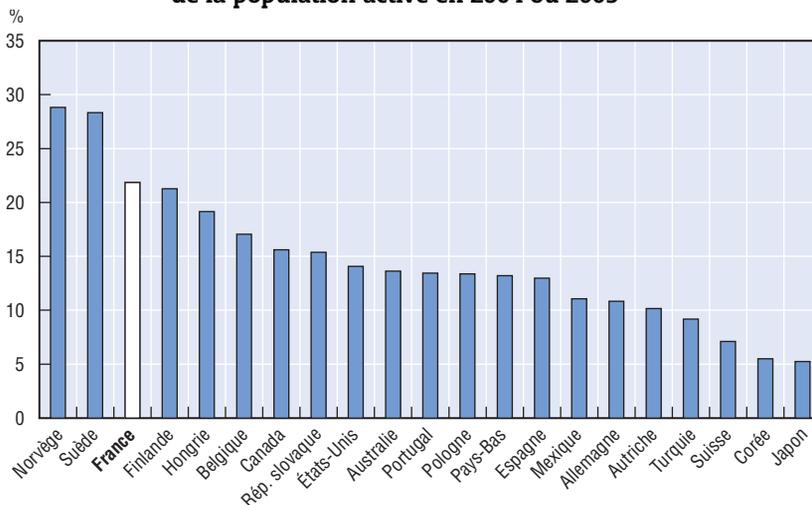
Une meilleure gestion de l'emploi et des dépenses publics peut permettre de diminuer les dépenses publiques ainsi que d'en renforcer l'efficacité, et d'augmenter la productivité de l'emploi public.

La taille et le coût de l'emploi public dans l'économie

La taille de l'emploi dans les administrations publiques représente environ 22 % de la population active, ce qui place la France dans le groupe des pays ayant le plus grand nombre d'agents employés dans les administrations publiques (graphique 8.1).

Lorsqu'on ajoute les entreprises publiques et quasi publiques, ce chiffre atteint plus de 25 % de la population active, et la France se situe comparativement à un niveau très élevé (graphique 8.2).

En termes de coûts, en France comme dans d'autres pays comme le Danemark, la Finlande, la Norvège, le Portugal et la Suède, les rémunérations des agents des administrations publiques sont très élevées dans le PIB par rapport aux autres pays de l'OCDE.

Graphique 8.1. **L'emploi dans les administrations publiques en pourcentage de la population active en 2004 ou 2005¹**

Note : Les données sont en nombre d'employés et non en équivalent plein-temps, sauf pour l'Autriche, les Pays-Bas, la Suède, et la Suisse (ces pays ont donc un chiffre sous estimé).

1. Autriche : les données n'incluent pas les institutions à but non lucratif financées par l'État. Les données sont mélangées de 2004 et 2005.

Finlande : certaines données portent sur 2004, d'autres sur 2005.

France : les données sont pour l'année 2004 et excluent certains établissements publics.

Mexique : 2000.

République slovaque : les données renvoient à la classification ISIC conformément à l'hypothèse selon laquelle les institutions privées financées par des fonds publics n'ont qu'une importance marginale.

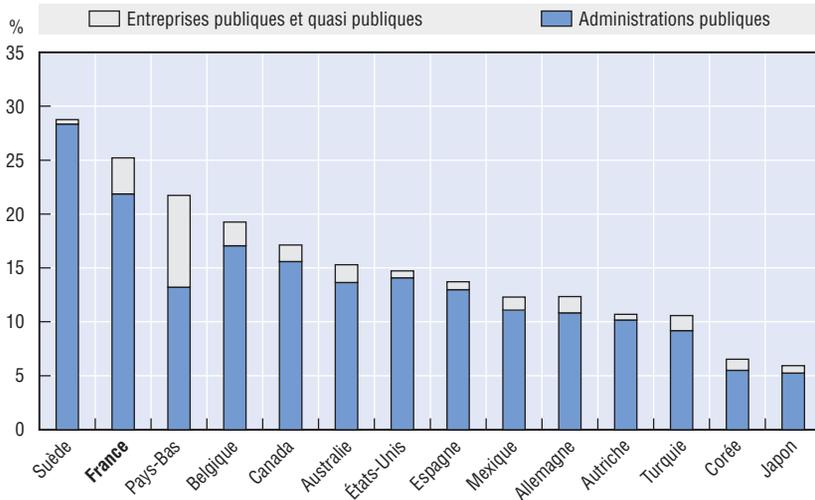
Source : OCDE (2006), Enquête CEPD, Enquête sur la population active.

En ajoutant les coûts des services publics fournis par les entreprises privées, la France se situe toujours à un niveau élevé des coûts de production des services publics dans le PIB¹. Toutefois, ce niveau est moins élevé que dans d'autres pays de l'OCDE comme la Suède, le Danemark, les Pays-Bas, et la Finlande.

En outre, le coût de la main-d'œuvre des administrations publiques va augmenter de façon considérable avec le poids grandissant des retraites du secteur public dans le système français par répartition, et le vieillissement des agents du secteur public, plus rapide que celui des agents du secteur privé, particulièrement en France (graphique 8.3).

Comme la plupart des autres pays de l'OCDE, la France a fait des efforts dans la gestion des retraites et pensions du secteur public (indexation, âge de la retraite, et période de contribution), mais qui restent limités par rapport au poids à venir des départs à la retraite dans le secteur public et par rapport aux réformes effectuées par d'autres pays (Pays-Bas, Finlande, Suède, Autriche, Italie, Portugal, et autres).

Graphique 8.2. Emploi dans les administrations publiques et dans les entreprises publiques en pourcentage de la population active (2004 ou 2005)



Note : Voir notes du graphique précédent, qui s'appliquent.

Source : OCDE (2006), Enquête CEPD, Enquête sur la population active.

Graphique 8.3. Prévisions de départ à la retraite dans l'administration centrale/fédérale



Note : Les pourcentages sont cumulés sur cinq années. Les pays sont soulignés quand ils commencent à être confrontés à une forte diminution du nombre d'actifs dans la population en général.

Source : Prévisions OCDE.

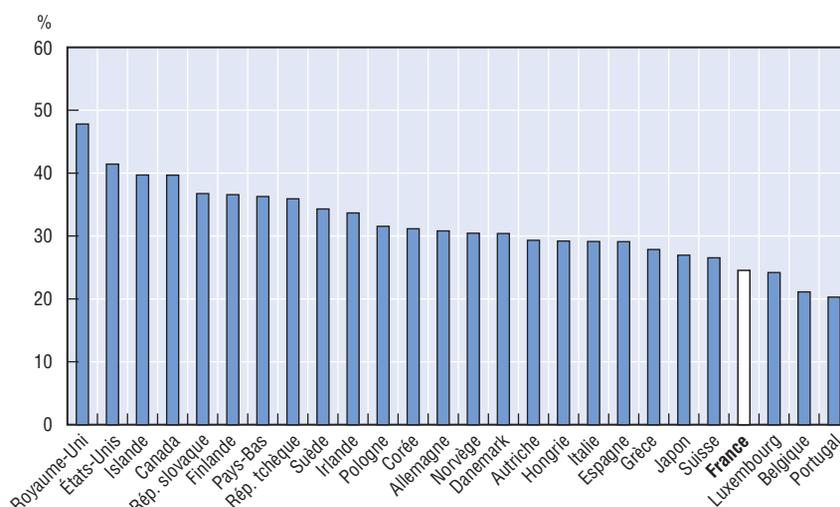
Par rapport aux autres pays de l'OCDE, le niveau et le coût de l'emploi dans les organisations publiques en France sont donc élevés sans toutefois se singulariser hors du groupe des pays à emploi public élevé. Il semble

néanmoins que des marges de manœuvre importantes existent en France afin d'améliorer la gestion de l'emploi public, et de permettre ainsi une diminution de la part de celui-ci dans les dépenses publiques et d'améliorer son efficacité.

La gestion des agents publics

Tout d'abord, la part de la sous-traitance au secteur privé des services aux administrations est relativement limitée en France (graphique 8.4), les administrations publiques étant restées employeurs d'une part importante de personnel employé sur des postes demandant peu de qualifications. Les salaires pour les emplois peu qualifiés dans le secteur public étant traditionnellement plus élevés que dans le secteur privé, un effort visant à diminuer la taille de l'emploi dans des postes peu qualifiés pourrait avoir un effet important sur le coût de l'emploi public.

Graphique 8.4. **Part de la consommation intermédiaire dans la production du secteur des administrations publiques (2004)**



Note : La consommation intermédiaire est essentiellement constituée de sous-traitance au secteur privé des services aux administrations.

Source : OCDE, Comptes nationaux.

Ensuite, le système de gestion de l'emploi public en France, dit « de carrière », avec un emploi garanti à vie, une séparation du grade et de l'emploi, et très peu d'entrées « latérales » (milieu de carrière) dans le service public, est particulièrement peu flexible.

Ce système est bien adapté à certaines périodes pendant lesquelles les demandes sur l'administration sont particulièrement pesantes, par exemple dans des périodes de reconstruction, et il est efficace dans la promotion d'un

sens commun de service public. Il pose plus de difficultés actuellement, dans une économie de la connaissance où la création et la destruction de savoirs sont beaucoup plus rapides, et où l'acquisition rapide de compétences nouvelles par les administrations est devenue cruciale pour le maintien d'un environnement porteur de croissance économique.

La grande majorité des pays de l'OCDE a mis en œuvre des réformes importantes dans la gestion des agents des administrations publiques afin de s'adapter à ces nouveaux enjeux.

Ces réformes ont ouvert les systèmes traditionnels de carrière aux entrées latérales, délégué la gestion des ressources humaines à la direction des ministères et services (délégations de niveau variable des décisions sur le nombre d'agents, leur recrutement, leur formation, leur rémunération etc.), rendu la gestion des ressources humaines souple, et individualisé la gestion des carrières. En parallèle, un certain nombre de pays ont aussi aligné davantage le statut de l'emploi public sur le droit commun, tout en préservant les mesures additionnelles indispensables au maintien de l'équité dans la gestion des agents publics, et de l'intégrité de ceux-ci. Tous les pays de l'OCDE ont fait des efforts considérables dans la gestion individuelle des performances, et parallèlement dans la gestion des compétences. Enfin, dans le cadre d'une gestion des organisations publiques plus orientée sur les performances, de nombreux pays ont mis l'accent sur l'importance du « leadership », c'est-à-dire d'une capacité de l'encadrement à faire changer les administrations et à leur faire atteindre de meilleurs résultats.

Afin d'accompagner les efforts accomplis dans la gestion organisationnelle de la performance et d'améliorer la flexibilité des ressources humaines, il semble nécessaire que la France se concentre sur une plus grande individualisation et délégation de sa gestion des ressources humaines, et sur une plus grande mobilité de son personnel dans le contexte du vieillissement de la population.

L'expérience des pays de l'OCDE montre qu'il est important que ces réformes n'engendrent pas d'effritement de l'action publique et du sens du collectif indispensable à celle-ci. Pour ce faire, la France bénéficie d'atouts importants que sont la qualité de ses agents publics au moment de leur nomination et l'existence d'une culture commune au sein du service public. Dans le cadre d'une flexibilisation de la gestion des ressources humaines, les réformes devront néanmoins s'accompagner d'investissements dans la mobilité des cadres, dans la création de structures de coordination entre organisations publiques, dans la promotion de valeurs communes aux fonctionnaires, ainsi que d'investissements dans les capacités de l'encadrement supérieur. Enfin, mettre l'accent sur la formation de meilleures capacités de leadership, plus ouvertes sur l'extérieur, permettra aussi de renforcer les changements culturels attendus des réformes.

Conclusion

Les départs à la retraite en France sont une opportunité unique pour la France de repenser le niveau de son emploi public, surtout pour les tâches requérant du personnel peu ou non qualifié. Sous certaines conditions, la sous-traitance dans des domaines peu qualifiés peut en effet être un moyen de limiter les dépenses publiques. Cependant, l'expérience des autres pays de l'OCDE a montré que ces diminutions de main-d'œuvre doivent se faire de façon stratégique, en examinant les niveaux d'emploi dans les différents secteurs fonctionnels de l'administration et la place des administrations dans la fourniture des biens et services par rapport au secteur privé. De plus, la sous-traitance demande des capacités de gestion spécifiques, qu'il convient de développer.

Les départs à la retraite devraient aussi permettre de réallouer les niveaux de main-d'œuvre par secteur fonctionnel en intégrant les gains de productivité permis par les investissements technologiques, en diminuant la main-d'œuvre dans les secteurs moins prioritaires, de façon à répondre aux besoins émergents (secteurs affectés par le vieillissement, par exemple) ou à renforcer les secteurs devenus prioritaires pour le maintien d'une production à forte valeur ajoutée (éducation supérieure, recherche, par exemple).

Enfin, la France devrait pouvoir s'engager dans une réforme de fond de la gestion de sa fonction publique, l'ouverture de ses postes aux entrées latérales, une grande délégation de la gestion des ressources humaines et une individualisation de la gestion des carrières. Ces réformes ne se feront pas sans une réforme de la gestion par les corps, incompatible avec une gestion moderne des ressources humaines, et une évaluation du statut de la fonction publique.

De surcroît, en comparaison avec le niveau de décentralisation des responsabilités en matière de politiques publiques, la gestion du personnel reste extraordinairement centralisée. Une réflexion doit pouvoir s'engager dans ce sens.

La réforme de la procédure budgétaire et les dépenses publiques

La LOLF a introduit une révolution des procédures budgétaires permettant de passer d'une allocation des ressources en fonction des moyens à une gestion publique en fonction des produits et des résultats des politiques. Ceci passe par une évaluation systématique de l'efficacité et de l'efficience des dépenses publiques, qui permet ultimement de restructurer les missions et de repenser l'action publique.

Certaines réformes similaires ont été lancées dans les années 80 en Nouvelle-Zélande ou durant la décennie suivante en Australie, au Canada, aux

États-Unis ou au Royaume-Uni, notamment. Récemment, l'Espagne et la Turquie ont également engagé des réformes dans ce sens. La France, elle, s'est engagée tardivement dans cette voie mais elle l'a fait de façon résolue, en tout cas sur le plan des principes.

Les pays les plus avancés dans ce domaine soutiennent que la budgétisation à la performance a contribué à améliorer l'efficacité de la production des administrations, de l'allocation des ressources, et même la discipline budgétaire globale. Néanmoins, elle doit être conçue comme un outil instaurant une allocation de ressources « informée » par les résultats des politiques publiques davantage que « déterminée » directement par les critères de performance. De plus, la réussite de la budgétisation à la performance nécessite le soutien des dirigeants, des capacités adaptées en personnel et autres ressources du ministère des Finances et des ministères dépensiers dédiés à la procédure.

Conclusion

La LOLF entend instaurer un changement culturel afin de parvenir à une meilleure efficacité et à une meilleure efficience des politiques publiques. Mais elle n'aura les effets attendus que si l'on donne à l'encadrement supérieur les marges de manœuvre managériales nécessaires pour prendre en compte les résultats dans la gestion quotidienne de leur organisation, et si le système d'incitations à une meilleure performance est mis en place. Ceci demandera donc, entre autres, une plus grande flexibilité dans la gestion des ressources humaines.

Tirer profit de la décentralisation

Un certain nombre de sources d'inefficacité affectent le système français de décentralisation :

- La multiplicité des niveaux d'action et la fragmentation territoriale;
- Une responsabilisation complexe des acteurs infranationaux en termes de dépenses comme de ressources ;
- La faible évaluation des pratiques.

Cette situation ne présente pas seulement un risque d'inefficience de l'appareil public en région. Au niveau national, elle engendre une réduction des budgets disponibles pour l'action publique et pèse sur les ressources des acteurs privés du fait du poids des charges fiscales. De plus, elle bride l'action des acteurs publics infranationaux en matière de soutien à la compétitivité régionale, ferment de la performance économique nationale (voir chapitre précédent).

Multiplicité des niveaux et fragmentation territoriale

La France a entamé son processus de décentralisation au début des années 80 et a conduit une deuxième vague de réformes en 2003-2004. Ces mutations institutionnelles devraient, à terme, permettre une meilleure efficacité de l'action publique et une plus grande rapidité de l'administration à s'adapter aux changements sociaux et économiques. Cependant, la décentralisation ne s'est pas accompagnée d'une réforme approfondie des structures préexistantes.

Aujourd'hui, la complexité institutionnelle engendre un système coûteux du fait : des redondances en termes de main-d'œuvre; de la fragmentation institutionnelle empêchant souvent les acteurs locaux de jouer un rôle significatif en matière de services publics; du risque de saupoudrage des budgets et de redondance des investissements, voire d'incohérence des décisions publiques. Ainsi un très grand nombre de niveaux d'action publique cohabitent : l'État, les régions (26), les départements (100), les communes (36 560), auxquels il faut ajouter le niveau d'action supranational (les instances européennes), des niveaux interdépartementaux, et surtout intercommunaux (plus de 17 000 regroupements dont 2 525 établissements publics de coopération intercommunale). Verticalement, il faut donc compter sept niveaux d'administration et plus de 50 000 acteurs institutionnels. De plus, les niveaux décentralisés (au sens « élus par les citoyens locaux ») coexistent avec des niveaux déconcentrés (au sens de la présence de l'État et de ses différents ministères dans les régions et départements) laissant aux préfets un rôle très important.

Face au décalage entre la taille des acteurs locaux et les missions qui leur sont assignées, la France a favorisé la coopération entre communes. Le système actuel de structures intercommunales, établi en 1992 puis réformé en 1999, distingue trois types de dispositifs selon l'effectif de population concerné². Les établissements publics de coopération intercommunale, incarnant ces coopérations, ne sont pas élus directement mais regroupent des membres des différents conseils municipaux partenaires. Ils sont par ailleurs soutenus par un dispositif incitatif, la dotation d'intercommunalité, qui de fait revêt un caractère désincitatif à la fusion entre municipalités. L'efficacité de cette politique n'est pas avérée. De fait, fin 2005, six ans après la mise en place de ce dispositif incitatif, la Cour des comptes a sonné l'alerte (un rapport du Conseil économique et social datant de la même année soulignait déjà l'hétérogénéité des situations). L'évaluation conduite mettait particulièrement en évidence certes l'adhésion d'une très grande majorité de communes à des groupements intercommunaux, mais aussi un accroissement des coûts des structures intercommunales et des taxes locales, sans véritable recherche d'échelle dans la provision des services publics par les communes partenaires. Par ailleurs, les communes partenaires semblaient rester rétives à la mise en place de stratégies de développement concertées. Toutefois, cette évaluation a eu pour l'instant peu de résultats en termes de réformes, excepté un contrôle

accru par les préfets d'une redistribution limitée des ressources de l'intercommunalité aux communes membres (signifiant que les recettes communes sont effectivement dépensées par l'intercommunalité).

La plupart des pays membres de l'OCDE ont lancé dans le passé des politiques de fusions de communes, même si les économies d'échelle dans l'offre de services publics sont difficiles à mettre en évidence. Certains sont encore aujourd'hui à la recherche des gains de performance et de meilleure qualité de services que ces fusions permettraient d'obtenir. C'est en particulier le cas du Danemark, dont la réforme locale a fait porter le nombre de communes de 270 en 2005 à moins de 100 en 2007. De nombreux pays de l'OCDE cherchent aussi, de façon souvent moins radicale, à améliorer l'efficacité des communes en augmentant l'échelle des décisions locales. L'efficacité dans la fourniture des services publics locaux n'est d'ailleurs pas uniquement liée à la recherche d'économies en coût, mais aussi à la meilleure adéquation du périmètre administratif de décision avec les zones fonctionnelles concernées.

En France, comme ailleurs, les zones métropolitaines concentrent les facteurs de développement économique : entreprises, universités, marché du travail développé, infrastructures, etc. Elles sont le plus souvent les « moteurs » de la croissance nationale. Il est donc particulièrement nécessaire de définir des stratégies à l'échelle de ces périmètres. Ceci devrait plaider pour un soutien spécifique à l'intercommunalité pour ces territoires (l'échelle départementale étant souvent dépassée en taille et en budget), comme semblait l'annoncer la mise en place des « contrats métropolitains ». Ceux-ci sont néanmoins restés à un stade embryonnaire et, pour l'instant, la politique française d'intercommunalité est beaucoup moins développée dans la zone la plus métropolitaine, en Île-de-France, que dans les autres régions. Pourtant, les disparités fortes qui existent au sein des zones métropolitaines menacent la cohésion sociale et, à terme, le développement économique du territoire. En effet, les disparités territoriales en termes de ressources ne sont pas tant marquées entre les différentes régions qu'à un niveau beaucoup plus fin de découpage géographique :

Décomposition de la variance des ressources des communes au niveau des régions et des départements (2006)

		Variance intra	Variance inter	Variance totale
Potentiel fiscal par habitant ¹	– Régions	83 %	17 %	100 %
	– Départements	69 %	31 %	100 %
Ressources par habitant ²	– Régions	78 %	22 %	100 %
	– Départements	60 %	40 %	100 %

Note : Variance totale des ressources des communes décomposées en une variance entre les régions et les départements, dite variance *inter*, et une variance au sein des régions et départements, dite variance *intra*.

1. Ressources au titre des quatre principaux impôts locaux.

2. Potentiel fiscal augmenté des dotations de l'État.

Source : calculs de l'OCDE à partir des données détaillées de la dotation générale de fonctionnement mises à disposition par l'Association des communautés urbaines de France.

Complexité des responsabilités et des ressources financières

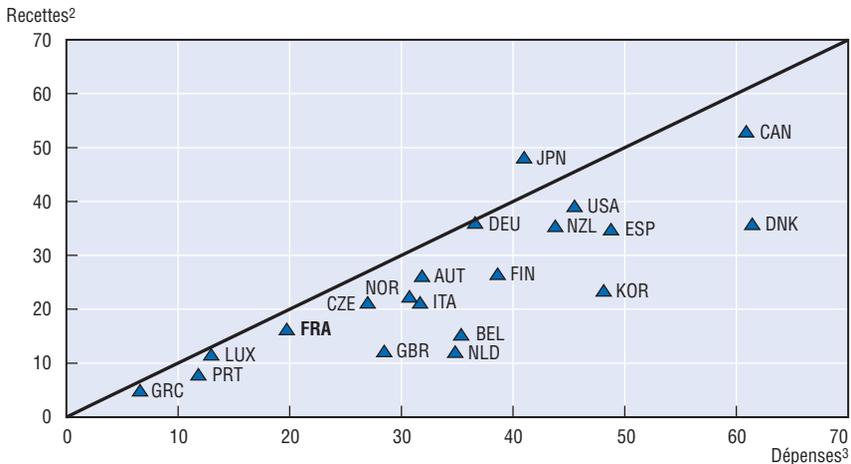
Au regard de l'allocation des compétences entre les différents niveaux d'administration, il semble que la France n'exploite pas encore les potentiels de la décentralisation, et en particulier de la logique de création de l'entité régionale en 1986. Les compétences sont souvent partagées entre les différents niveaux de gouvernement, compromettant la responsabilisation des acteurs publics, et l'État a conservé un degré très élevé de prérogatives. Il semble en outre que l'inertie institutionnelle soit forte, au sens où la mise en place de nouveaux dispositifs ou de nouvelles allocations de compétences n'infirmes pas les structures antérieures. La fonction publique territoriale a ainsi augmenté logiquement depuis 1980 sans que la fonction publique nationale n'ait diminué en proportion. La mobilité des fonctionnaires entre services publics déconcentré et décentralisé est encore limitée (en particulier en ce qui concerne le corps des cadres). Or, le chevauchement de compétences est traditionnellement considéré comme une limite importante à l'efficacité de la décentralisation, et ce essentiellement pour deux raisons : la concurrence réduite entre les autorités locales mène, d'une part, à une absence d'incitation à la performance; d'autre part, le manque de responsabilisation claire des décideurs politiques conduit à ne pas forcément refléter les préférences des contribuables dans les politiques suivies.

L'exemple de la compétence en matière de développement économique permet d'illustrer ce chevauchement et ses limites. Même si, dans la plupart des pays de l'OCDE, cette compétence est effectivement partagée entre niveaux de gouvernement, son organisation conduit en France à des inefficacités. Ainsi, depuis 2003, les régions sont les coordinateurs du développement économique. Elles n'ont cependant pas été désignées « responsables » de cette compétence et ne disposent pas juridiquement d'une tutelle sur les niveaux infrarégionaux. Les départements et les communes peuvent donc aussi distribuer des aides aux entreprises³. La rationalisation de ces aides territoriales dépend de la bonne volonté des acteurs publics à coopérer (ce qui est le cas dans certaines régions) mais ne s'appuie pas sur une organisation claire. Les entreprises, et en particulier les PME pour qui ces aides sont cruciales, peuvent se trouver placées dans une logique multi guichet et de saupoudrage. De nombreux secteurs sont aussi concernés par le partage de compétences à un niveau fin entre les différents niveaux de gouvernement (notamment dans les domaines de la santé, l'éducation, l'aide sociale, etc.). Il est donc difficile d'attribuer des responsabilités claires aux différents niveaux d'intervention, et cette confusion se retrouve en termes de ressources fiscales. Il existe de nombreux impôts locaux sur lesquels les autorités infranationales ont, comparativement à d'autres pays de l'OCDE, autorité en termes de taux et de dispenses. Mais ce n'est pas le cas des transferts d'impôts (indirects) les plus récents : taxe sur les

produits pétroliers et droits de mutation censés financer les derniers transferts de compétences aux départements et aux régions. De plus, un certain nombre de compensations d'anciens impôts locaux ont été aujourd'hui intégrées dans des dotations de l'État aux collectivités territoriales. Le gouvernement central finance de fait une part importante de l'offre de services publics, notamment au moyen de dotations budgétaires. Malgré les réformes décentralisatrices, l'évolution de la part des dépenses des collectivités territoriales est très mineure, en comparaison d'autres pays (voir graphique 8.5). Même si la grande majorité des transferts n'est pas affectée à des critères spécifiés de dépenses, l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises est en fait limitée.

Graphique 8.5. Ratios de décentralisation dans les pays de l'OCDE

Part décentralisée des dépenses et des revenus, en pourcentage, 1995-2005¹



1. 2003 pour le Canada et la Nouvelle-Zélande; 2004 pour la Corée.
2. Y compris les accords de partage d'impôts et à l'exclusion des transferts reçus des autres niveaux de gouvernement.
3. À l'exclusion des transferts aux autres niveaux de gouvernement.

Source : Statistique Canada; US Bureau of Economic Analysis; Statistics Norway; OCDE, Comptes nationaux.

À ce propos, il convient de noter que parmi les impôts locaux, la taxe professionnelle continue d'occuper une place importante en France, ce qui est un cas particulier parmi les pays de l'OCDE. Afin de ne pas décourager la dynamique économique locale, il est souvent recommandé d'opter plutôt pour des impôts liés à la propriété. La taxe professionnelle française a d'ailleurs fait l'objet de débats et de rapports cherchant à pondérer ses effets négatifs tout en maintenant un niveau de ressources locales adéquat. Ces recommandations n'ont pas été appliquées car elles auraient changé

fortement l'impact de la taxe sur les différents types de secteurs, et la question de l'accompagnement de ces réformes fiscales est donc posée. De fait, une part significative de cette taxe « locale » est aujourd'hui transférée par le gouvernement central aux collectivités territoriales.

La question de l'évaluation

Compte tenu de la part importante de services publics fournis par les collectivités territoriales, de nombreux pays de l'OCDE s'interrogent sur les méthodes d'évaluation de cette offre décentralisée. La France a pour l'instant engagé avec la LOLF des réformes au niveau central (voir plus haut). Or, pour que les entreprises françaises gagnent en compétitivité, il faut que les services publics qu'elles consomment localement soient efficaces (en termes d'infrastructures matérielles et immatérielles, et d'appui des autorités régionales et locales au développement de synergies entre les différents partenaires de l'innovation). Il n'existe pas à ce jour en France de dispositif d'information d'ensemble sur la performance des services publics locaux. Cette information pourrait permettre de comparer et d'identifier les bonnes pratiques, mais aussi d'engendrer une certaine forme de concurrence de la part des collectivités territoriales, visant à renforcer leur attractivité auprès des investisseurs privés créateurs d'emplois.

Les systèmes d'indicateurs de performance retenus par les pays membres de l'OCDE sont très souvent déclinés à l'échelle locale et régionale (notamment dans les pays fédéraux) mais encore assez rarement à l'échelle nationale. Deux « écoles » semblent néanmoins s'opposer et reposer sur des stratégies différentes : celle du contrôle et de l'incitation sous forme de bonus et sanctions au Royaume-Uni où les *Local Public Services Agreements* permettent au gouvernement central de mesurer la performance des autorités locales; celle du « benchlearning » en Norvège où le système *Kostrá* permet aux différentes municipalités, en partenariat avec le gouvernement central, de comparer leurs performances respectives dans la variété des services publics dont elles ont la charge afin d'apprendre des autres la meilleure solution possible. Il est encore difficile de mesurer les coûts-avantages de ces dispositifs qui semblent encore loin de la culture nationale française. Cependant, on peut souligner une évolution majeure en matière de politique régionale en France. Après de longues discussions et négociations, il semble que les contrats de projet (ex-contrats de plan) et les contrats européens, qui chacun lie État et région (les contrats européens incluant en outre le niveau *supra* national) vont être évalués sur la base d'un outil informatique commun. La nécessité de l'évaluation semble aujourd'hui être comprise et partagée par les responsables des différents niveaux de gouvernement agissant en partenariat. Une visibilité des résultats auprès des acteurs économiques, ainsi

que la participation de ceux-ci à l'évaluation de la qualité des services rendus rendraient cet exercice d'autant plus pertinent.

Conclusion

Faire évoluer une décentralisation encore « en transition », en allouant plus clairement les compétences, en responsabilisant les acteurs publics par une plus grande autonomie en matière de ressources, en revoyant les dispositifs d'intercommunalité, en évaluant les pratiques et en tirant les conséquences de ces évaluations... sont autant de réformes qui pourraient permettre de véritablement tirer profit de la décentralisation. L'ensemble de ces réformes viserait une amélioration des incitations à l'efficacité de la dépense publique, notamment de la part des collectivités territoriales. Elles sont nécessaires à une meilleure allocation des ressources dans l'économie nationale, non seulement en termes statiques mais aussi dans des perspectives de développement. Faciliter ces réformes peut passer par la mise en place d'expérimentations locales et par des mesures d'accompagnement des évolutions. Mais les décisions d'envergure en la matière doivent pouvoir être prises sans être influencées par des conflits d'intérêts : le cumul des mandats, qui permet aux politiques de cumuler des mandats d'élus locaux et des mandats parlementaires, peut ainsi constituer un obstacle à ces évolutions. Il convient donc en préalable d'aborder cette question institutionnelle afin de permettre une décentralisation efficace.

Notes

1. Calculés avec une méthodologie récemment développée par l'OCDE (GOV) afin d'améliorer la comparabilité et la mise en perspective des données de l'emploi public dans les coûts de production des services publics.
2. Cette structuration n'a cependant pas encore conduit à la suppression de partenariats antérieurs (les syndicats intercommunaux à vocation unique et à vocations multiples).
3. Dans le respect de la règle des « minimis » de la Communauté européenne.

Références

- OCDE (à paraître), *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Moderniser l'État : La route à suivre*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Viellissement et service public : Le défi des ressources humaines*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, OCDE, Paris.

OCDE (2004), « Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries », document de travail du Département des Affaires économiques n° 380, OCDE, Paris.

OCDE (2004), « La modernisation du secteur public : Moderniser l'emploi public », Synthèses de l'OCDE, Paris.

OCDE (2006), « The State of the Public Service », rapport présenté à la réunion annuelle du groupe de travail de l'OCDE sur l'emploi et la gestion publics.

OCDE (2007), « Les régimes de retraite du secteur public et le défi du vieillissement de la fonction publique », document de travail sur la gouvernance publique 2007/2, OCDE, Paris.

