

POUR UNE
TRANSFORMATION
DE L'ACTION
PUBLIQUE

**Réussir la réforme
à l'ère du numérique**



SOMMAIRE

4 Executive Summary

AVANT-PROPOS

- 6 La modernisation à l'épreuve du temps et des exemples étrangers

UNE NOUVELLE MÉTHODE POUR RÉUSSIR ET PÉRENNISER LES PROGRAMMES DE RÉFORME DES ADMINISTRATIONS

- 12 Axe 1 : Transformer l'action publique par une nouvelle méthode
- 16 Axe 2 : Donner du sens pour engager les agents et les citoyens
- 20 Axe 3 : Faire des ministres les véritables pilotes de la modernisation, responsables devant les citoyens et la représentation publique
- 22 Axe 4 : Sur le terrain, piloter, expérimenter, déployer, accélérer...
- 24 Axe 5 : Mobiliser l'ensemble des acteurs publics dans la dynamique de transformation

LES CHANTIERS INCONTOURNABLES À METTRE EN ŒUVRE

- 30 Axe 6 : Réussir la révolution numérique grâce à l'intelligence artificielle
- 38 Axe 7 : Installer une revue régulière des principales missions
- 43 Axe 8 : Une Fonction publique gérant activement ses talents internes et externes
- 45 Axe 9 : Poursuivre sans relâche les efforts d'optimisation et d'efficience

CONCLUSION

- 50 Quinze recommandations pour engager dès le début du quinquennat le programme de transformations publiques
- 52 EY a identifié un potentiel de 12 Mds€ d'économies annuelles via un plan de transformation numérique des administrations



Cette étude réalisée de janvier à mars 2017 n'a pas vocation à répondre à l'ensemble des questions de politique publique qui se poseront au cours du prochain quinquennat. Elle vise, en s'appuyant sur des retours d'expérience de transformations réussies en France et à l'étranger, à proposer une méthode de réforme des administrations publiques. Ces enseignements ont été approfondis en menant plus d'une centaine d'entretiens avec des hauts fonctionnaires des trois fonctions publiques, des académiques et experts de la réforme des administrations français et internationaux, des associés Secteur Public du réseau EY ainsi que sur la revue des dernières études et publications scientifiques sur la réforme de l'État. Une enquête en ligne réalisée auprès d'un échantillon représentatif de 1 000 personnes a permis de croiser nos analyses avec l'opinion du grand public. Sur la base de cas d'usages, de benchmarks étrangers et d'études de cas issues du secteur privé, nous avons également préparé une modélisation des gains de productivité potentiels découlant d'un plan de transformation numérique de l'État.

L'objectif est ici de s'attaquer à l'obstacle sur lequel nous butons jusqu'à présent : non pas le « pourquoi », mais le « comment » conduire la modernisation de la sphère publique. En ce sens, elle s'adresse à tous les réformateurs, quelles que soient leurs positions politiques.

COMMENT RÉFORMER EN FRANCE ?

La modernisation de l'État est, aujourd'hui et dans l'ensemble des pays développés, l'un des marqueurs incontournables de l'action publique.

En France, elle a longtemps eu des difficultés à s'inscrire dans la durée, à mobiliser les responsables politiques, à retenir l'attention du grand public, ou à emporter l'adhésion des agents.

D'ailleurs, y compris dans les autres pays de l'OCDE, elle n'a que rarement réussi à trouver son juste chemin, entre réforme heureuse, qui magiquement satisferait tout le monde, et réforme douloureuse, celle qui n'aurait d'autre objectif que la baisse de la dépense publique.

Pourtant, il y a une voie, celle de la réforme agile. C'est celle dont nous tentons de tracer les contours et la méthode. Partout dans le monde, EY accompagne les organisations publiques qui veulent se réformer pour mieux servir les citoyens, tout en se déployant efficacement sur le terrain et en soutenant l'innovation managériale et technologique.

Une voie qui part des besoins des usagers et qui transforme, nécessitant de repenser la proposition de valeur des administrations et l'oriente avec ténacité sur leur véritable cœur de métier, en se fixant pour objectifs la satisfaction des usagers, l'innovation permanente et l'adhésion des agents.

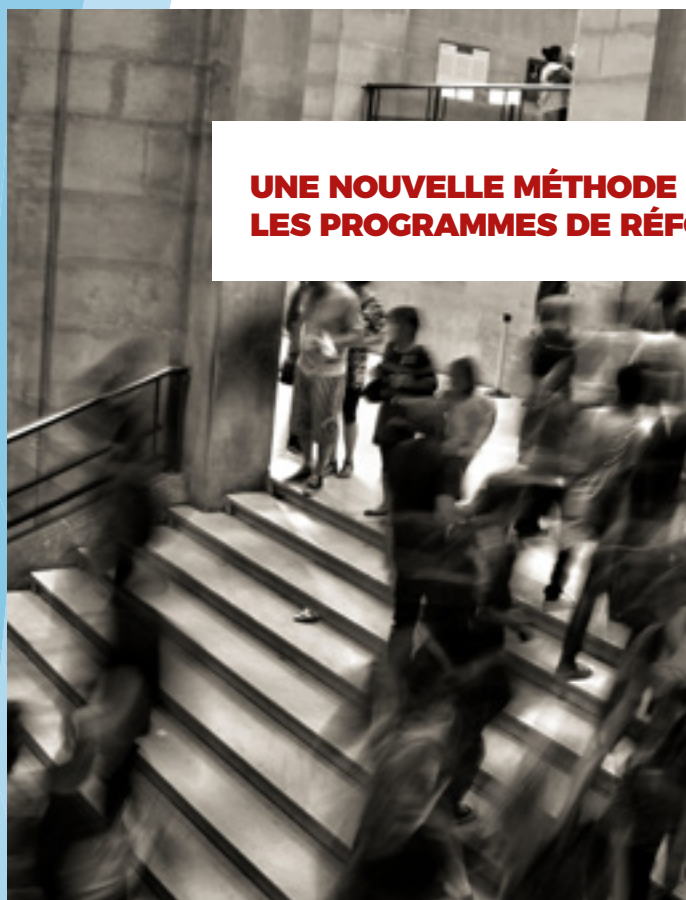
Cette voie agile, reposant sur un principe de responsabilité, peut donner à chaque décideur public, national ou local, les moyens d'engager des projets, de les mener à bien et d'en rendre compte. Elle recherche un impact, et se mesure donc pour améliorer la qualité du service public au meilleur coût.

Sur ce sujet qui cristallise tant de passions, nous avons voulu, avec l'Institut de l'Entreprise, proposer aux décideurs publics une voie moderne et imaginative, mais également réaliste et expérimentée, qui puisse faire aboutir les projets de réforme essentiels à la modernisation de notre pays.



Jean-Pierre Letartre
Président d'EY en France

EXECUTIVE SUMMARY



UNE NOUVELLE MÉTHODE POUR RÉUSSIR ET PÉRENNISER LES PROGRAMMES DE RÉFORME DES ADMINISTRATIONS

Axe 1 : Transformer l'Action Publique
grâce à une nouvelle méthode

Axe 2 : Donner du sens pour
engager les agents

Axe 3 : Faire des ministres les véritables
pilotes de la modernisation, responsables
devant les citoyens et la représentation
publique

Axe 4 : Sur le terrain, piloter, expérimenter,
déployer, accélérer...

Axe 5 : Mobiliser l'ensemble des acteurs
publics

15 RECOMMANDATIONS POUR ENGAGER DÈS LE DÉBUT DU QUINQUENNAT LE PROGRAMME DE TRANSFORMATIONS PUBLIQUES

~2 projets phares
par ministère

100% des services
publics numériques
d'ici 2022

Secrétaire général
adjoint à l'Élysée et
un ministre d'État
responsables de la
réforme

Référentiel d'outils
et de méthodes

Transparence

Conseil de la réforme
de l'administration

Qualité de service

Cycles réguliers de
modernisation

Pouvoir de décision
aux managers de
proximité

Valorisation de la prise
d'initiative

Agence de promotion
de l'évolution
professionnelle

Fonds de soutien

Engager les
collectivités territoriales
et organismes de
protection sociale dans
l'effort de réforme

Laboratoires de la
réforme publique
dans les régions

Civic Tech



12 mds€
de gains de
productivité
annuels
grâce au digital

LES CHANTIERS INCONTOURNABLES À METTRE EN ŒUVRE

Axe 6 : Réussir la révolution
numérique grâce
à l'intelligence artificielle

Axe 7 : Installer une revue
régulière des principales
missions

Axe 8 : Une Fonction
publique gérant activement
ses talents internes
et externes

Axe 9 : Poursuivre
sans relâche les efforts
d'optimisation et
d'efficience



4 vagues de réforme de
l'État en France depuis 2004
(SMR, Audits de Modernisation,
RGPP, MAP)



28% du PIB :
le coût de production des
administrations publiques
françaises représente **28%**
contre **23%** pour la moyenne
de l'OCDE



57% des Français
estiment que la priorité
du prochain Président de la
République devrait être de
réformer le pays en profondeur



9 pays étrangers étudiés
dans le cadre de l'étude :
Royaume-Uni ; Italie ;
Allemagne ; Espagne ;
Danemark ; Estonie ; Canada ;
Australie ; Singapour

LA MODERNISATION À L'ÉPREUVE DU TEMPS ET DES EXEMPLES ÉTRANGERS

Un impératif de transformation et de performance

La France est connue pour être la terre de spectaculaires paradoxes, mais il en est qui ne cesse d'étonner acteurs et observateurs de l'action publique : tous les sondages d'opinion indiquent le désir d'une puissance publique qui apporte des solutions aux problèmes cruciaux de nos concitoyens - l'emploi, la sécurité, le bien vivre, etc. Les mêmes études lui font le reproche d'une bureaucratie qui entrave, complexifie et ralentit la transformation du pays. Dans le même temps, la France ne cesse de décrocher par rapport à ses voisins, et ce dans de nombreux indices d'efficacité publique : l'éducation, la compétitivité, et plus largement la qualité de vie perçue par les Français, tout en ayant un niveau très élevé de dépenses publiques.

86%
des Français
estiment que la
réforme de l'État est
un sujet important.¹

79%
des Français sont
favorables à la
réduction de la
dépense publique.¹

La France est classée

18^e sur 38

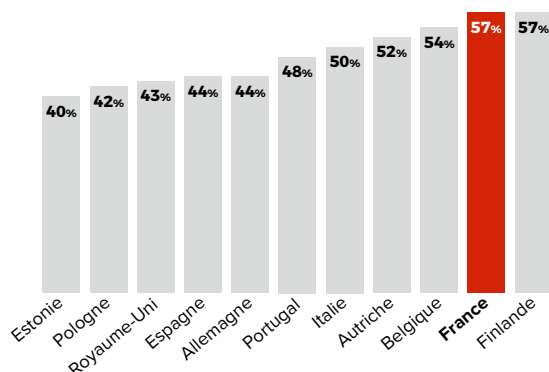
en matière de bien-être et qualité de vie.²



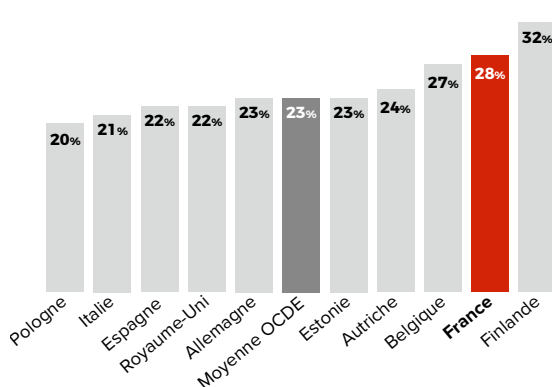
¹ Sondage EY réalisé auprès d'un échantillon représentatif de la population française de 1 000 personnes, mars 2017

² OCDE : Indicateur Vivre Mieux, 2015

Niveau de dépenses publiques (% du PIB, 2015) ³



Coût de production des administrations publiques (% du PIB, 2015) ⁴



La France ne parvient pas à aller au bout des réformes

L'administration française est en réforme permanente depuis une vingtaine d'années

Sur les vingt dernières années, la France a tenté de moderniser son administration, mais n'est pas toujours parvenue à aller au bout des réformes. La séquence historique des grands programmes de modernisation à la française indique les dispositifs et priorités qui se sont succédés au cours des deux dernières décennies, sans qu'aucun n'ait satisfait à ses objectifs originaux, faute de temps et de ténacité, sans doute, mais aussi faute d'une méthode pérenne et d'un engagement partagé par tous.

SMR (2004-2005)

- Stratégies ministérielles de réforme
- 1^{er} programme structuré
- Des actions d'amélioration de la productivité et de la qualité de service
- Suivi incluant des personnalités du privé

Audit de modernisation (2005-2007)

- Programme d'audits de modernisation
- Piloté par le Ministère en charge de la réforme de l'État
- Bilan : 150 audits
- Un potentiel de 7 Mds€ identifié

RCPP (2007-2012)

- Programme de revue générale des politiques publiques
- Piloté par le Ministère en charge du budget en lien avec l'Élysée
- Bilan : 12 Mds€ d'économies et non-remplacement d'un départ en retraite sur deux

MAP (2012-2017)

- Programme de modernisation de l'action publique
- Piloté par les Services du Premier ministre
- Bilan : ~800 mesures de simplification administrative

³ OCDE : Indicateur niveau de dépenses publiques, 2015

⁴ OCDE : Indicateur coût de production des administrations publiques, 2015

10 ANS DE RÉFORME CONTINUE DE L'ADMINISTRATION FISCALE

La gestion des finances publiques, particulièrement en matière de recettes, subit une transformation continue dont les effets touchent l'ensemble des parties prenantes : l'administration publique et ses agents, les contribuables et les entreprises.

La création de la DGFIP a entraîné de nombreuses initiatives comme la création de guichets fiscaux uniques à l'échelon infradépartemental et le déploiement progressif de la plateforme numérique impots.gouv.fr afin de mieux répondre aux attentes des usagers et d'améliorer la qualité de service.

Chiffres clés

- Diminution d'effectifs : 601,7 M€ d'économies en 2012 par rapport à la période 2007 ;
- Immobilier : 141,8 M€ d'économies entre 2008 et 2012 ;
- 16,3 millions de déclarations de revenus en ligne en 2015 (40% des foyers fiscaux)¹ ;
- Amélioration de la satisfaction usager (note de 7,3/10 en 2015 versus 6,1 en 2010 pour les services des impôts aux particuliers)².

Les agents publics ont vu se succéder, au gré des alternances politiques, la Loi organique relative aux lois de Finances (LOLF, 2001), les Stratégies ministérielles de réforme (2004-2005), les audits de modernisation (2006-2007), la Révision générale des politiques publiques (RGPP, 2007-2012) et la Modernisation de l'action publique (MAP, 2012-2017).

Les résultats ne sont pas à la hauteur des ambitions initiales et les Français, lorsqu'ils sont interrogés, appellent à toujours plus de réforme des administrations. À l'opposé, une fatigue liée au mouvement perpétuel de réforme se crée à toutes les strates de l'administration, parmi les agents publics, les managers de terrain ou même les réformateurs.

L'origine du problème réside moins dans l'absence de volonté de réforme que dans la difficulté à définir une vision claire et à porter, dans la durée, une dynamique de transformation continue et à fort impact sur les politiques publiques, qui se traduit trop souvent par un décalage entre l'annonce et la mise en œuvre. Les succès en demi-teinte des programmes de réforme de l'État (RGPP, MAP) s'attaquant aux coûts de fonctionnement et à la complexité administrative témoignent ainsi de la difficulté des réformateurs à donner du sens aux agents et au grand public, à communiquer de façon équilibrée et à conduire une ligne managériale claire. Paradoxe des paradoxes, notre pays peut démontrer, quelques exemples forts à l'appui, sa capacité à imaginer, déployer et réussir des transformations complexes.

Pour **57%** des Français, la priorité du prochain Président de la République devrait être de réformer le pays en profondeur.³

55% des agents publics jugent le manque de volonté politique au plus haut niveau de l'État comme le principal frein à la réforme de l'État.⁴

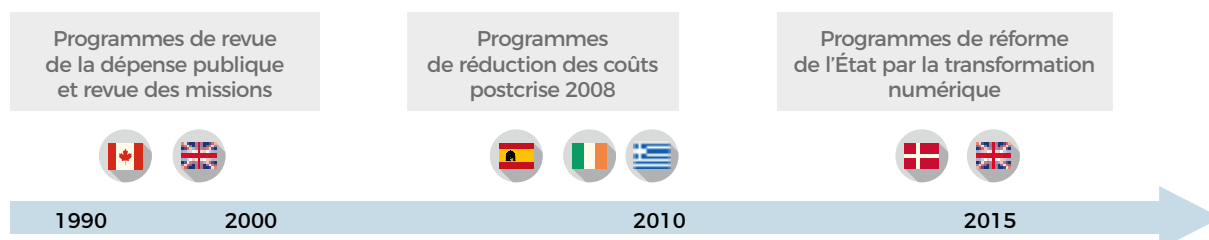
¹ Cour des Comptes

² Cahier des Statistiques, 2015

³ Sondage Elabe, avril 2016

⁴ Sondage EY, mars 2017

La France en retard par rapport à ses partenaires étrangers



Dans de nombreux pays comparables, les trois dernières décennies ont vu la mise en place de vastes réformes de l'État et de la sphère publique, à la fois inspirées par de nouvelles théories qui, à l'instar du *New Public Management*, ont mis en haut de l'agenda politique la notion de performance publique, mais également sous la contrainte de mieux piloter les dépenses publiques comme au Canada ou en Suède. En France, ces préoccupations ont été traduites en 2001 dans la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), projet ambitieux de refonte en profondeur des cadres budgétaires, comptables et de résultats, qui se voulait une réponse française aux pratiques anglo-saxonnes. Contrairement à la France, les programmes de réforme initiés dans les années 1990 au Canada, en Suède ou au Royaume-Uni ont été pérennisés, autour d'une revue systématique des politiques et des budgets d'une part, et sur la performance publique d'autre part. L'Australie s'est quant à elle inscrite plus tard dans ce mouvement en formalisant les *Functional Efficiency Reviews* à partir de 2014. Souvent portés à un haut niveau politique, ces programmes ont été déclinés selon une méthode fortement structurée, avec des résultats indéniables sur la diminution des dépenses publiques et la modernisation des administrations. Une deuxième vague de transformation de la sphère publique est intervenue à partir de 2007. Les programmes « post crise 2008 » marquent une accélération des réformes dans de nombreux pays, selon une double perspective.

La première est celle de programmes durs de réduction des coûts, menés par exemple en Espagne, au Portugal, en Irlande ou en Grèce sous la pression forte des institutions et des créanciers internationaux. Les administrations nationales n'ont pas été les seules concernées, et plusieurs villes ou collectivités territoriales, comme la ville de Détroit, ont dû faire face à une situation de quasi-faillite et de coupes dans leurs services publics.

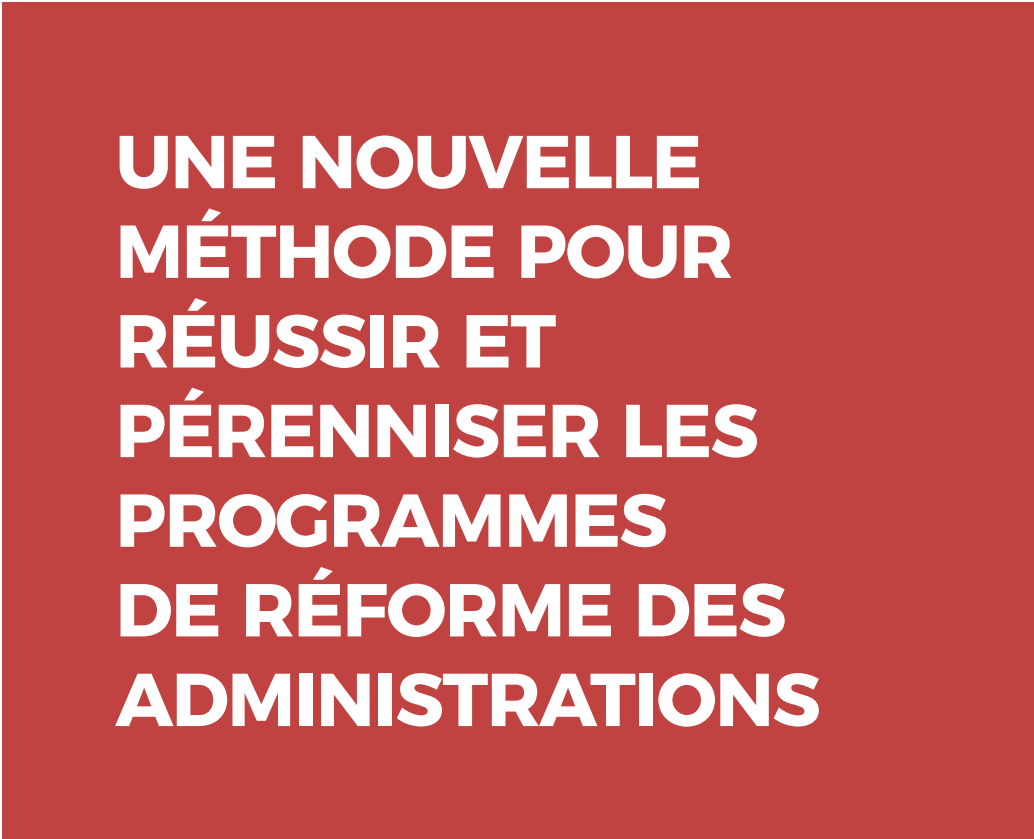
La seconde promeut l'accélération des grands projets de transformation numérique, comme composante à part entière de réformes visant à renforcer la compétitivité économique. Ces projets ne se résument plus uniquement à la mise en place de grands équipements informatiques dans l'administration comme dans les années 2000. Ils entendent diffuser dans la sphère publique de nouveaux outils et usages, de nouvelles manières de rendre un service public ou de concevoir les relations entre citoyens et administrations. Ces programmes ne sont donc plus seulement technologiques, liés à l'acquisition d'un nouvel outil, mais bien une transformation des usages et intègrent dans beaucoup de pays une dimension d'inclusion numérique, afin d'en faire bénéficier l'ensemble des citoyens.

Encore plus qu'à l'étranger, la réforme en France pêche, parfois par manque d'ambition initiale, plus souvent par la réduction progressive du périmètre de la réforme au fur et à mesure des négociations (préalables à l'adoption d'une loi), et plus encore par sa capacité à exécuter et atteindre des résultats concrets.

Les difficultés inhérentes à la mise en œuvre de toute réforme sont accrues dans le secteur public qui intervient sur une échelle beaucoup plus importante. Dans les grandes entreprises privées, pour chaque milliard de dollars investi, en moyenne 10% de la valeur est perdue dans les difficultés de mise en œuvre du projet⁵. La qualité des dispositifs de pilotage et l'accompagnement des transformations induites sont donc déterminants.

C'est dans cet esprit que nous avons conçu une nouvelle méthode pour réussir le prochain programme de réforme de l'administration, s'appuyant sur des chantiers incontournables à mettre en œuvre.

⁵ Project Management Institute (PMI), *Pulse of the Profession, Transforming the HighCost of Low Performance*, février 2017



UNE NOUVELLE MÉTHODE POUR RÉUSSIR ET PÉRENNISER LES PROGRAMMES DE RÉFORME DES ADMINISTRATIONS



AXE 1 : TRANSFORMER L'ACTION PUBLIQUE PAR UNE NOUVELLE MÉTHODE

La pérennité de la méthode est une condition indispensable de son succès. Si les orientations des politiques publiques et leurs résultats sont, par nature, politiques et engagent les élus, la méthode en elle-même doit être, autant que faire se peut, dépolitisée pour favoriser la continuité du processus de réformes. La modernisation de l'État ne se réalisera que sur plusieurs années : l'enjeu central est donc d'éviter la remise en question de l'organisation et des outils de la réforme lors des alternances politiques.

L'analyse de réformes réussies en France et à l'étranger, montre que la méthode doit concilier **cohérence** et **subsidiarité**.

- **cohérence**, grâce à un pilotage par les plus hautes sphères de l'État, de manière à aligner la prise de décisions avec les objectifs du programme et son suivi dans la durée ;
- **subsidiarité**, pour favoriser l'émergence d'initiatives des agents, des territoires et des usagers, et ainsi accélérer la dynamique de réforme.

La réussite des futures actions de modernisation doit aussi s'appuyer sur un **dispositif de pilotage centralisé** impliquant les ministres, avec pour objectif de mener conjointement **deux types de réformes** : d'une part, des projets phares, à l'échelle de chaque ministère, incarneront le programme de réformes aux yeux des citoyens ; d'autre part, des réformes internes, issues d'un foisonnement de projets de modernisation, répondront à la recherche d'efficacité des administrations et des ministères.

COMMUNICATION

OBJECTIFS POURSUIVIS

Grand public

Portage présidentiel
et responsabilité des ministres

Vision et
Leadership

Agents
et usagers

Identifier 2 à 3 projets emblématiques par ministère
construisant l'avenir des politiques publiques



Intérieur

Justice

Éducation

Santé

...

Projets concrets
et mobilisateurs

Police
connectée

Prédiction
de la récidive

MOOCs dans le
secondaire

Aide au diagnostic
médical

...

Communication
ciblée aux équipes
concernées par les
projets internes

Réformes interne des ministères et des administrations publiques



Revue des
missions

Refonte de
processus

Réorganisation

Déconcentration

...

Gains
de productivité

Suppression
des doublons
administratifs

Rationalisation des
processus d'achat

Mutualisation des
guichets locaux

Déconcentration
des RH aux
établissements

...



Un portage présidentiel et un pilotage interministériel pour garantir la responsabilisation des ministres et des administrations ainsi que la prise de décision

Le programme global de transformation doit traduire l'engagement présidentiel via un système de gouvernance centralisé et emblématique à très haut niveau pour piloter ce chantier prioritaire du quinquennat. L'implication du Président dans le portage de la réforme, associée à l'engagement des ministres permettra de garantir clarté, cohérence et continuité tout au long de la réforme. Le pilotage interministériel pourra s'appuyer sur :

- ▶ **Une cellule de pilotage placée au plus haut niveau de l'État sous l'égide d'un secrétaire général adjoint de l'Élysée, avec pour charge d'orchestrer le chantier présidentiel et d'assurer la prise de décision, la cohérence d'ensemble et le suivi des réformes ;**
- ▶ **Un ministre en charge de la modernisation de l'État, c'est-à-dire du pilotage opérationnel quotidien de la modernisation de l'État :**
 - Cette fonction doit être portée par un ministre fort d'un haut rang protocolaire (ministre d'État par exemple) et d'un poids politique reconnu ;
 - Elle doit être organisée autour d'un triptyque « direction du Budget - direction générale de l'Administration et de la Fonction publique - secrétariat général à la Modernisation de l'action publique », de manière à mobiliser les quatre leviers du programme de réformes de l'État (transformation numérique, revue des missions, manœuvre RH et recherche d'efficacité). Dans les revues de programme, pourraient s'ajouter la direction générale des Collectivités locales et la direction générale de l'Offre de soins, en fonction du périmètre des réformes ;
 - Elle sera chargée de préparer les arbitrages, en rendant compte directement à l'Élysée, y compris sur le suivi de la mise en œuvre ;
 - Elle assurera en particulier le suivi des projets majeurs, qu'elle sera en capacité d'appuyer opérationnellement pour accélérer leur mise en œuvre ;
- Tout comme les affaires du domaine dit « réservé » (diplomatie, défense), elle s'articulerait autour d'un lien privilégié entre le Président et le ministre.
- ▶ Un lien fort et permanent entre le ministre en charge de la modernisation de l'État et ses homologues, se traduisant par exemple par l'organisation de conférences de presse commune ;
- ▶ Un véritable savoir-faire reposant sur une méthode performante, des outils adaptés à la transformation des administrations ainsi que sur des équipes expérimentées.

Le portage présidentiel s'incarnera dans la communication auprès du grand public sur la vision qui transcende ce programme de réforme, les objectifs à atteindre ainsi que l'ensemble des mesures prises pour assurer le pilotage.

Cette structure de pilotage s'envisage comme le moteur de deux phases complémentaires et indissociables : d'une part les réformes publiques internes nécessaires à une meilleure efficacité des administrations ; d'autre part des réformes porteuses de sens et de qualité pour le grand public.



Deux à trois projets emblématiques dans chaque ministère pour incarner la réforme

Le chantier présidentiel et la dynamique de transformation s'incarneront dans le séquençage de deux à trois projets innovants et emblématiques pour chaque ministère ou administration publique. Ils devront être visibles pour les usagers et les agents, et à fort impact sur la qualité des services publics, l'efficacité des politiques et/ou la réduction des dépenses publiques.

Les critères suivants leur seront transversaux :

- ▶ **Amélioration de la qualité de service grâce au numérique** : le développement de services innovants utilisant le meilleur de la révolution numérique (digitalisation des parcours usagers, intelligence artificielle, robotique...) et la création de ruptures fortes au quotidien participent à l'amélioration significative de la qualité de service ;
- ▶ **Donneur de sens pour les agents et le grand public** : les projets moteurs et mobilisateurs redonneront du sens au grand public et de la fierté aux agents concernés ;
- ▶ **Concrétisation des réformes** : des indicateurs simples objectifs et fiables permettront de mesurer les progrès et d'évaluer l'importance de leur impact budgétaire ;
- ▶ **Résultats rapides** : il est nécessaire d'obtenir 80% des résultats en 3 ans. Il convient pour cela d'engager des projets dans les six premiers mois du quinquennat et d'en accélérer l'exécution ;
- ▶ **Communication aisée auprès des agents et du grand public** : assurer une communication claire auprès des agents et des citoyens au sujet du calendrier et du suivi de la performance des projets de transformation.

Une gestion du portefeuille de projets de modernisation pour optimiser le fonctionnement des administrations et réduire les coûts

Plus difficilement audibles par le grand public et les usagers, les projets d'optimisation des coûts, de refonte des processus, de revue des missions ou de réorganisation des structures doivent être poursuivis et accélérés sous le pilotage interministériel de la réforme de l'État. Les facteurs essentiels de réussite sont les suivants :

- ▶ **Communication ciblée** : les équipes pilotant des réformes internes devront s'adresser aux équipes concernées directement par ces projets, que ce soit au niveau du back ou du front office ;
- ▶ **Pilotage opérationnel** : l'engagement des ministres et des patrons d'administrations est attendu pour renforcer la bonne exécution du plan prévu ;
- ▶ **Objectifs quantifiés** : des objectifs chiffrés en matière de gains de productivité sur le périmètre de la réforme interne doivent être définis en amont ;
- ▶ **Résultats à 3 ans** : ces projets doivent s'inscrire dans un délai réaliste et pouvoir aboutir grâce à une forte mobilisation ;
- ▶ **Foisonnement** : les initiatives doivent être nombreuses et créer un effet de démultiplication, par l'implication des agents.



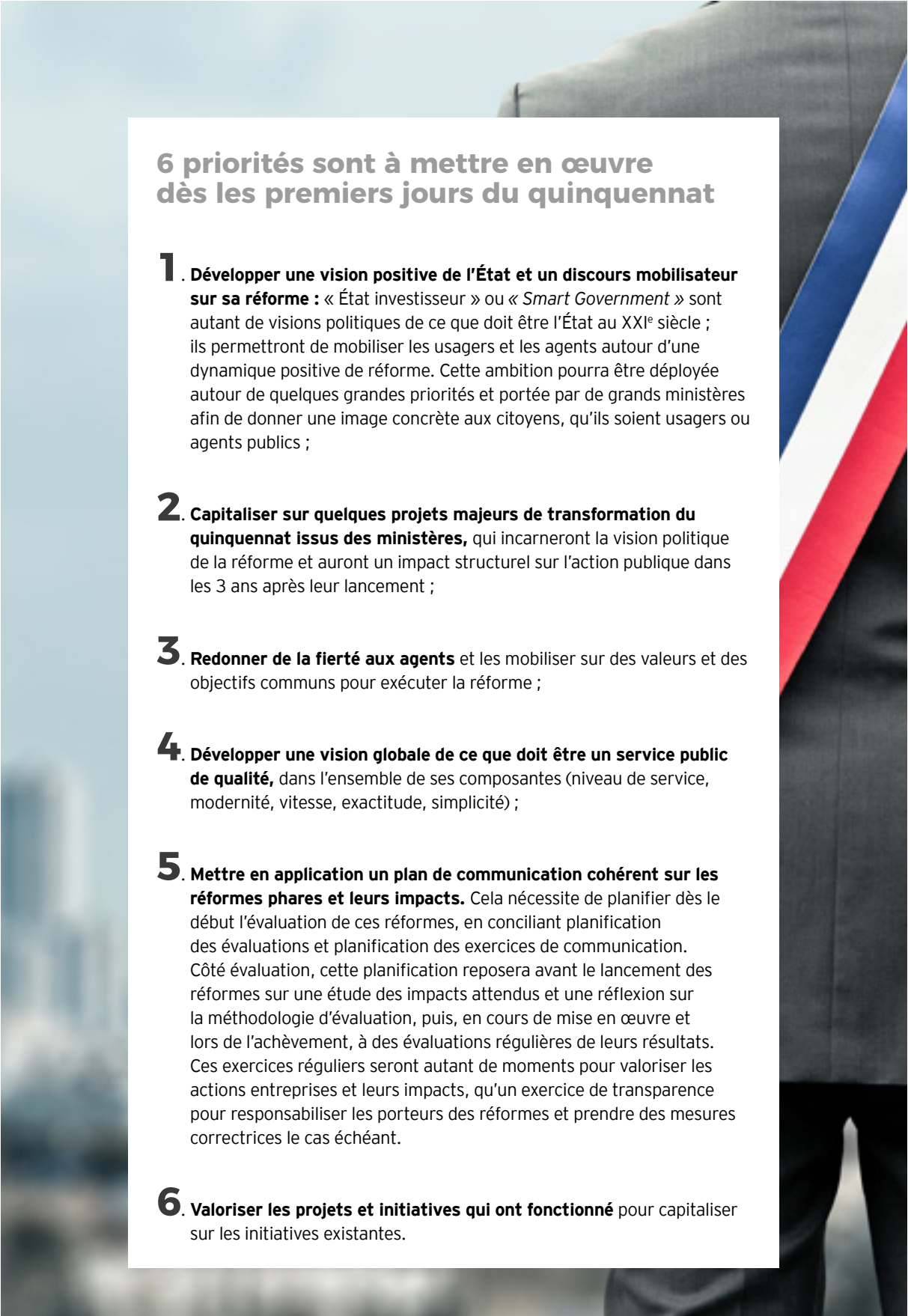
AXE 2 : DONNER DU SENS POUR ENGAGER LES AGENTS ET LES CITOYENS

Dès le début du quinquennat, il est nécessaire de fédérer agents publics et citoyens autour d'une vision de la transformation à cinq ans. Les programmes de modernisation publique menés depuis dix ans ont pâti d'une vision et d'un projet politique insuffisamment clairs pour les citoyens. Ils ont suscité, au mieux de l'indifférence, au pire des perceptions erronées sur les objectifs poursuivis par les réformateurs.

Le sens de la réforme : une priorité nationale qui traduit la volonté du pays d'offrir à sa population une qualité de services inégalée

La modernisation de l'État suppose avant tout la construction d'un discours fédérateur et donneur de sens, entraînant à la fois le grand public et les agents dans une même direction. Le grand public est lié à l'administration publique par les services qu'elle lui propose ; il convient donc de le mobiliser en insistant sur la volonté d'améliorer la qualité des services publics pour atteindre un niveau jusqu'à présent jamais atteint. L'image d'un État moderne, opérant en vue d'une véritable rupture positive pour la qualité de service, contribuera aussi à redonner de la fierté aux agents. En outre, ceux-ci seront entraînés dans la dynamique de transformation grâce à l'atteinte rapide de premiers résultats significatifs.





6 priorités sont à mettre en œuvre dès les premiers jours du quinquennat

- 1. Développer une vision positive de l'État et un discours mobilisateur sur sa réforme :** « État investisseur » ou « *Smart Government* » sont autant de visions politiques de ce que doit être l'État au XXI^e siècle ; ils permettront de mobiliser les usagers et les agents autour d'une dynamique positive de réforme. Cette ambition pourra être déployée autour de quelques grandes priorités et portée par de grands ministères afin de donner une image concrète aux citoyens, qu'ils soient usagers ou agents publics ;
- 2. Capitaliser sur quelques projets majeurs de transformation du quinquennat issus des ministères,** qui incarneront la vision politique de la réforme et auront un impact structurel sur l'action publique dans les 3 ans après leur lancement ;
- 3. Redonner de la fierté aux agents** et les mobiliser sur des valeurs et des objectifs communs pour exécuter la réforme ;
- 4. Développer une vision globale de ce que doit être un service public de qualité,** dans l'ensemble de ses composantes (niveau de service, modernité, vitesse, exactitude, simplicité) ;
- 5. Mettre en application un plan de communication cohérent sur les réformes phares et leurs impacts.** Cela nécessite de planifier dès le début l'évaluation de ces réformes, en conciliant planification des évaluations et planification des exercices de communication. Côté évaluation, cette planification reposera avant le lancement des réformes sur une étude des impacts attendus et une réflexion sur la méthodologie d'évaluation, puis, en cours de mise en œuvre et lors de l'achèvement, à des évaluations régulières de leurs résultats. Ces exercices réguliers seront autant de moments pour valoriser les actions entreprises et leurs impacts, qu'un exercice de transparence pour responsabiliser les porteurs des réformes et prendre des mesures correctrices le cas échéant.
- 6. Valoriser les projets et initiatives qui ont fonctionné** pour capitaliser sur les initiatives existantes.

Diffuser cette dynamique à tous les échelons des administrations : évaluer, recueillir l'avis et associer

À l'heure où les start-up de la Gov Tech (Liberté Living Lab, Gov, Voxe.org, etc.) se multiplient et renouvellent les modes d'association des citoyens à la prise de décision ou la mise en œuvre de projets publics, l'intégration des outils numériques peut permettre de recréer un lien de confiance entre les administrations et les citoyens. Différentes initiatives ont été mises en œuvre et pourront être approfondies, pour recueillir l'avis des usagers sur la qualité des services publics ou leur perception des efforts de réforme ou de simplification. Au-delà de l'intérêt de recueillir l'expérience des usagers pour moderniser les services, ces démarches permettent de faire évoluer le regard de l'administration et de ses agents sur ses usagers et mieux appréhender leurs contraintes respectives.

FAIRE CONTRIBUER LES USAGERS À L'ÉLABORATION DES SERVICES PUBLICS DE DEMAIN

Pour améliorer la qualité de service, l'administration s'appuie en premier lieu sur ses agents, mais désormais également sur les usagers – entreprises et citoyens – dans le cadre de démarches faisant appel à leur contribution : loi numérique, ateliers collaboratifs, co-design de services, concours et challenges, hackathons ou open data camp... Autant de formats pour faire appel à l'intelligence collective dans une démarche de progrès.

ÉVALUER LES SERVICES PUBLICS EN QUELQUES CLICS

Des plateformes numériques permettent aux usagers de noter et de commenter leurs expériences du service public. Yelp, acteur majeur sur le marché des avis participatifs sur les commerces locaux, a conclu en 2015 un partenariat avec les agences fédérales américaines pour leur fournir un espace de collecte de retours d'expériences d'usagers. Certaines entreprises du e-commerce vont même plus loin et s'efforcent de collecter l'expérience vécue en temps réel afin d'adapter les fonctionnalités de leurs applications web.





UN EXEMPLE DE COMMUNICATION RÉUSSIE SUR LA RÉFORME : **L'ALLÈGEMENT DU FARDEAU DE LA PAPERASSERIE AU CANADA**

En 2005, le gouvernement fédéral canadien a engagé un vaste programme de simplification des démarches administratives des entreprises, en particulier à destination des PME. Le programme visait à simplifier les formalités administratives redondantes et supprimer les réglementations inutiles. Engagement fort du Gouvernement fédéral, l'accent a été porté sur le sens donné à la réforme et à la valorisation de ses impacts.

- ▶ **Instaurer une règle claire** : le programme de simplification a mis en œuvre un principe clair du « un pour un » dont la compréhension est aisée pour le grand public. Pour chaque nouveau règlement qui crée une nouvelle obligation administrative pour les entreprises, un règlement existant doit être abrogé.
- ▶ **Mesurer systématiquement la performance** : une enquête triennale publique menée par l'organisme fédéral de statistiques publie des données sur le coût de la réglementation pour les PME de façon à ce que le gouvernement dispose de données fiables et objectives sur ces coûts et leurs tendances.
En outre, des rapports périodiques sont fournis aux ministères concernés ainsi qu'aux comités parlementaires afin d'actualiser les feuilles de route de chaque administration.
- ▶ **Recueillir les avis des usagers** : tout comme en France, un comité consultatif sur l'allègement du fardeau de la paperasserie (CCAFP) représente les entreprises. Il fournit au gouvernement de l'information, des conseils et des recommandations sur les enjeux les plus importants auxquels les PME du Canada font face et permet ainsi de peser sur les demandes d'arbitrages et lors de la rédaction de nouveaux règlements.

Principaux enseignements pour une transformation publique réussie

- ▶ Réduire les déficits publics ne peut être entrepris que de manière structurelle et sur la base d'une vision des missions de l'État ;
- ▶ Mobiliser le plus haut niveau de l'État pour être en capacité d'arbitrer les décisions difficiles de révision du périmètre des missions ;
- ▶ Instaurer un cadre permanent de revue plutôt qu'un exercice temporaire.

AXE 3 : FAIRE DES MINISTRES LES VÉRITABLES PILOTES DE LA MODERNISATION, RESPONSABLES DEVANT LES CITOYENS ET LA REPRÉSENTATION PUBLIQUE

Le ministre, patron de son organisation

La réforme ne peut pas être uniquement portée par les directions en charge de la modernisation de l'État ou les directions financières. Elle doit impliquer l'ensemble des décideurs publics, du ministre aux directeurs d'administration et chefs de service. Cela nécessite de redéfinir le juste degré de responsabilité pour chaque niveau de la chaîne d'exécution.

Ainsi, le ministre sera le patron de son administration et la clé de voûte de la modernisation de son périmètre d'intervention. En lien direct avec les directeurs de l'administration centrale, il s'engagera sur la mise en œuvre effective des projets afin de traduire les objectifs en indicateurs pour les managers publics (sur le modèle managérial du ministère de la Défense).

La réussite du futur programme de modernisation nécessite de mobiliser bien au-delà des outils techniques en charge de la réforme et des quelques ministres portant en général cet enjeu au sein du gouvernement. Il est absolument nécessaire que le ministre et son équipe puissent être responsables devant le Parlement et l'opinion publique de l'avancement des projets.

Engager les parlementaires sur l'élaboration et le contrôle effectif des projets pour en faire des relais

Le Parlement britannique n'est pas seulement associé à la préparation des réformes prioritaires ; il consacre aussi une partie significative de son énergie à contrôler l'usage efficace de la dépense publique dans une véritable logique d'optimisation. À l'inverse en France, cette fonction n'est que faiblement valorisée et peu nombreux sont les parlementaires qui se spécialisent, par exemple, sur les questions de réforme de l'État. Valoriser les parlementaires intéressés par ce pouvoir d'interpellation, permettrait de renforcer le rôle de contrôle et d'évaluation des politiques publiques du Parlement, et de faire des parlementaires des relais, par exemple, à l'occasion d'une séance mensuelle consacrée aux réformes. Plus en amont, la généralisation d'études d'impact de qualité, mises à jour à l'issue du vote parlementaire, faciliterait le diagnostic et ensuite l'évaluation et le contrôle.



Pour **52%** des Français, le meilleur moyen de rendre la dépense publique plus efficace est de mieux la contrôler par le biais du Parlement et de la Cour des comptes.¹

¹ Sondage EY-Acteurs Publics - août 2016

Être transparent sur les résultats pour créer une boucle vertueuse

Les choix de réforme doivent s'appuyer sur des données objectivées et consultables par tous. Pour chaque réforme d'ampleur, un diagnostic préalable est un prérequis méthodologique crucial. L'administration dispose de nombreux outils en ce sens, déjà testés avec succès à l'étranger, par exemple par les institutions européennes :

- ▶ l'exploitation des résultats d'évaluation des dispositifs existants ou des expérimentations menées en France ou à l'étranger ;
- ▶ la comparaison avec les pratiques existant à l'international ;
- ▶ l'étude d'impact des différents scénarios disponibles ;
- ▶ l'engagement des agents dans la définition de la mise en œuvre ;
- ▶ la consultation des citoyens.

La méthode d'action qui incite à la transformation requiert une pédagogie auprès des Français et des agents publics, assise sur la transparence quant à l'avancement et l'impact.

Elle impose de rendre visibles en temps réel les résultats via un tableau de bord des réformes. Organisée sur un rythme trimestriel, la communication sur leur avancement préservera le temps nécessaire au développement de nouveaux services tout en garantissant la régularité du suivi.

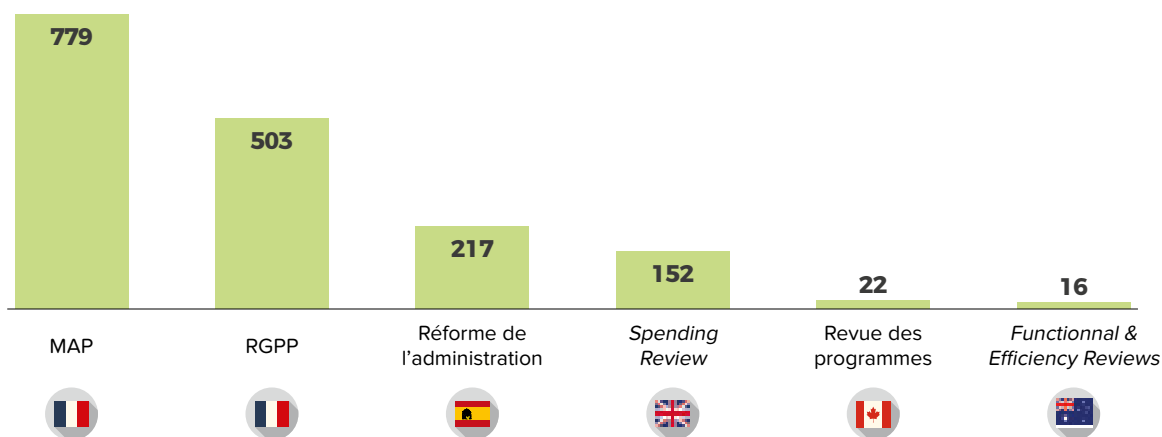
Concentrer pour accélérer

Moderniser l'action de l'État suppose de traduire en actions concrètes une vision positive de l'État, de ses missions et de ses modèles d'intervention. Ainsi, il est nécessaire d'afficher des objectifs clairs et des chantiers emblématiques pour éviter que la réforme ne soit perçue comme un catalogue hétéroclite de mesures incompréhensibles pour les citoyens ou les agents. Le foisonnement des initiatives et expérimentations sur le terrain doit être la déclinaison de grands chantiers transversaux et non pas apparaître comme des mesures en soi pour en faciliter la lisibilité.

Réduire le portefeuille de projets pour lui donner de la puissance¹

Des programmes de réformes multipliant des initiatives à suivre

Des approches privilégiant de grands chantiers plus aisés à suivre



¹ Rapport sur les stratégies de réforme de l'État à l'étranger (IGF 2011) ; www.modernisation.gouv.fr

AXE 4 : SUR LE TERRAIN, PILOTER, EXPÉRIMENTER, DÉPLOYER, ACCÉLÉRER...

Le processus de modernisation de l'État doit être polymorphe et l'approche la plus décentralisée possible, d'une part pour donner de l'autonomie aux managers publics dans leur capacité à réformer leurs administrations, d'autre part pour rendre plus aisé et compréhensible le pilotage central de la transformation.

Les principes d'un pilotage agile

a. Segmenter les projets de transformation pour les rendre audibles et pilotables, plutôt que de lancer de grandes initiatives transversales à l'ensemble des administrations ;

b. Déconcentrer la prise de décision pour responsabiliser les acteurs locaux : par exemple, en donnant aux chefs d'établissements scolaires un pouvoir de décision sur l'organisation de leur établissement, le recrutement des enseignants, l'évaluation de leurs collaborateurs, les orientations budgétaires ou encore la mise en œuvre d'expérimentation pour améliorer le service rendu et le moderniser ;

c. Démultiplier les expérimentations pour s'appuyer sur la réalité du terrain et l'envie d'innover. Trop souvent, les expérimentations sont décidées à Paris, déployées dans quelques territoires et rarement généralisées. Le renforcement de l'autonomie peut permettre de démultiplier les initiatives, même si elles aboutissent à des modes d'organisation en rupture avec les habitudes ou les normes classiques ;

d. Faire foisonner les projets locaux concrets et les accompagner par des incitations budgétaires. Ils ne pourront être industrialisés que si les expérimentations innovantes et de terrain sont multiples (exemple des Labs et des start-up d'État), soutenues financièrement et pérennes dans le temps ;

e. Créer un environnement stimulant l'innovation, le progrès et l'amélioration des services, notamment via l'intrapreneuriat d'agents publics et de salariés du privé « entrepreneurs en résidence » au sein des administrations, notamment au niveau des préfectures de région.

Mobiliser les agents autour de projets de transformations nécessite également d'assumer le besoin de moyens financiers et humains à la hauteur des ambitions. Réformer ne se réduit pas à des baisses de dépenses. Réformer suppose d'investir afin d'avoir une action structurante sur la qualité des services publics et l'efficacité des administrations.

Cela nécessitera de :

- ▶ dégager des marges de manœuvre budgétaires suffisantes pour mener à bien les projets de transformation ;
- ▶ assumer le coût de la transformation des administrations publiques et trouver des pistes de financement ;
- ▶ définir une feuille de route des investissements et les faire financer par un fonds de soutien et d'amorçage, qui pourrait être au fur et à mesure abondé par les économies générées par le déploiement des réformes.



ENCOURAGER L'INITIATIVE DES AGENTS PUBLICS : **LE WORK IMPROVEMENT TEAM SCHEME À SINGAPOUR**

Au début des années 1980, le gouvernement singapourien a mis en place des groupes de travail (WITS) obligatoires et interministériels entre salariés de la Fonction publique. Organisés en « start-up d'État », ces groupes ont été les précurseurs des « hackathons » en vogue au milieu des années 2010 : leur objectif était de proposer des solutions à un problème opérationnel complexe identifié au sein de l'administration publique. Au début des années 1990, 50% des salariés du secteur public ont participé à un groupe de ce type.

Aujourd'hui, les « WITS » perdurent et sont l'une des caractéristiques principales de la Fonction publique singapourienne. Chaque nouvel entrant au sein du secteur public singapourien est automatiquement assigné à un « WITS » et participera en tant que membre d'une « start-up d'État » à la résolution de 2 à 3 problématiques par an. En outre, une cérémonie de récompense (« ExCEL Awards ») récompense tous les ans le « meilleur WITS ».

Principaux enseignements pour une transformation publique réussie

- ▶ S'inspirer de la longévité de ce mode d'organisation « par projet » ;
- ▶ Tirer profit des bonnes pratiques du secteur privé afin de mettre en œuvre des initiatives générant des gains de productivité ;
- ▶ Rendre obligatoire la participation à des groupes de réflexion et de travail sur la transformation de l'administration publique ;
- ▶ Récompenser l'investissement en temps des agents au sein de ces projets.



LA TRANSFORMATION AGILE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Le ministère de la Défense s'est posé la question de l'optimisation de la supply-chain pour l'ensemble des armées, directions et services. Le projet devant initialement identifier des gains d'effectifs et des économies budgétaires, il était perçu comme un nouveau projet de rationalisation.

Devant faire face à la fois à une grande opposition de l'ensemble des parties prenantes et une grande impatience de la part du cabinet et de l'état-major des armées, l'équipe projet a alors fait évoluer l'approche à deux niveaux :

- 1) Sur le terrain, en démontrant qu'il était possible de faire mieux avec des moyens contraints grâce à l'introduction, dès la phase de conception, d'expérimentations s'appuyant sur des solutions pragmatiques basées sur l'expertise du chef de projet ;
- 2) Au niveau stratégique, en rendant compte et de la manœuvre et des résultats aux décideurs (cabinet, grands subordonnés du ministère, etc.) pour qu'ils adhèrent à la démarche.

Principaux enseignements pour une transformation publique réussie

- ▶ Une transformation orientée résultats : chaque transformation doit être conduite de bout en bout avec une dynamique de résultats partiels réguliers et visibles sur le terrain ;
- ▶ La conception doit être rapide et appuyée par une analyse factuelle et documentée. Les expérimentations sont choisies dans une logique de *Proof of concept* avant déploiement. Le déploiement doit être rapide avec résultats tangibles dont il est rendu compte tous 6 mois ;
- ▶ Une transformation experte et intégrée : les équipes de transformation ministérielles doivent être placées auprès des plus hautes autorités ministérielles (le ministre et son Comex par exemple) et constituées d'experts internes dédiés, appuyées si nécessaire par des expertises externes à forte valeur ajoutée.

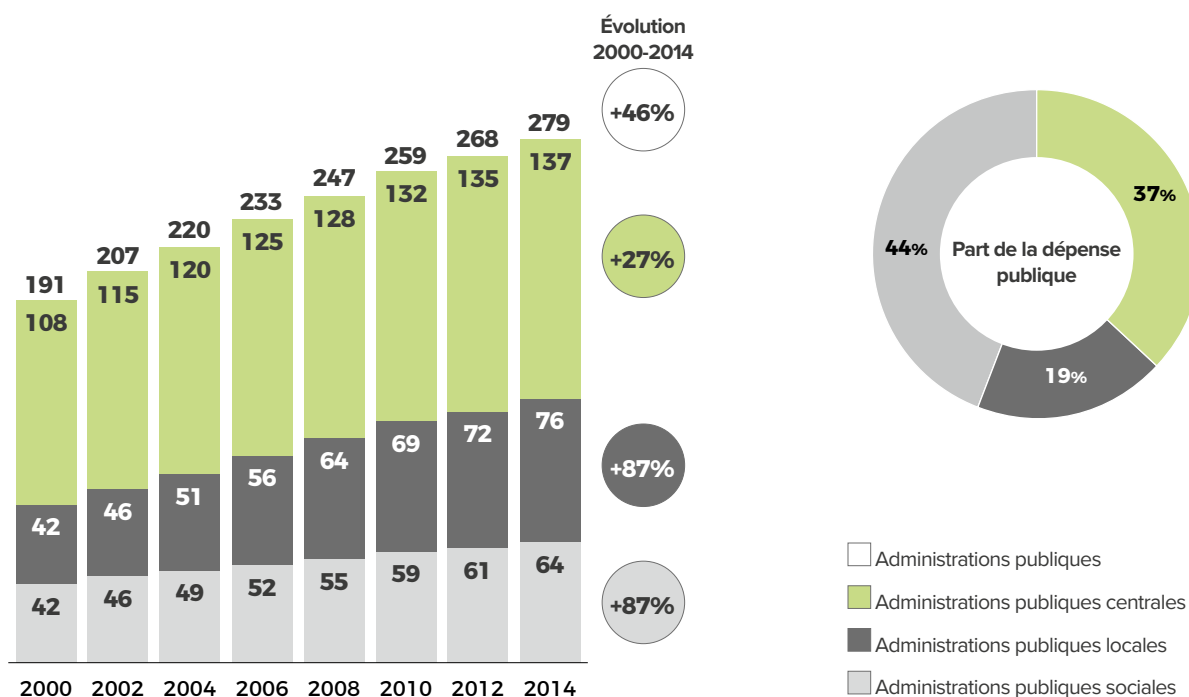
AXE 5 : MOBILISER L'ENSEMBLE DES ACTEURS PUBLICS DANS LA DYNAMIQUE DE TRANSFORMATION

Les administrations centrales ont fortement contribué aux efforts de rationalisation réalisés ces dix dernières années, tandis que la dépense publique progressait dans les collectivités et les établissements publics, même si des transferts de compétences et de personnels ont accentué les choix de gestion.

Faire participer l'ensemble des administrations publiques, notamment les collectivités territoriales et organismes de protection sociale, à l'effort de modernisation

L'État ne peut porter seul les objectifs de rationalisation ; des règles ou des mécanismes d'incitation devront être instaurés pour partager les efforts. Cela peut aller de la contrainte réglementaire, à l'instar de la réforme espagnole (cf. ci-après), aux mécanismes plus incitatifs qui mettent en comparaison les administrations, services ou collectivités les uns par rapport aux autres (selon l'exemple du *Yardstick regulation* à la suédoise).

Un rythme d'augmentation des dépenses de personnel continu, notamment dans les administrations publiques locales et sociales (Md€)¹



¹ Direction générale de l'administration et de la Fonction publique, rapport annuel 2016 de la Fonction publique



Aller au bout de la clarification des compétences de chaque acteur public

Ce partage de l'effort doit également être mené via une clarification des compétences, déjà initiée pour les collectivités territoriales et l'État à la suite de la loi NOTRe et de la réforme territoriale de l'État.

Régions de France a rendu concret cet esprit de redéfinition des compétences dans son rapport intitulé *8 propositions pour conforter et poursuivre la régionalisation dans notre pays*². Elle encourage entre autres à « régionaliser les missions opérationnelles de l'État relevant du bloc actuel de compétences des régions » et « à poursuivre le processus de spécialisation des compétences des différents niveaux de collectivité ». Ceci s'exprime par le renforcement de la notion de collectivité chef de file et la suppression des doublons État-collectivités.

En parallèle, des efforts locaux ont été réalisés ces dernières années, se traduisant concrètement par une baisse de 16% de la commande publique en 2015 ainsi que par des initiatives locales de rationalisation et de maîtrise de la dépense (par exemple métropole de Strasbourg, département de Seine-Maritime, région Auvergne-Rhône-Alpes, etc.).

Il reste cependant du chemin à parcourir. Aujourd'hui, faute de marges de manœuvre juridiques, l'État a tendance à recourir abruptement à la baisse des dotations, soit des collectivités (DGF), soit des opérateurs publics. Trois principaux leviers peuvent cependant être actionnés pour que l'ensemble des organisations publiques dépensent mieux :

- ▶ **mettre en place une nouvelle gouvernance financière** s'appuyant, comme en Espagne, sur des règles strictes pour encadrer la trajectoire budgétaire consolidée au niveau national ;
- ▶ **multiplier les dispositifs de contractualisation incitant à des démarches vertueuses** : par exemple en garantissant un maintien ou une hausse des dotations de l'État en cas d'atteinte d'un objectif chiffré de baisse des dépenses de fonctionnement, ou en créant un système de bonifications pour celles qui maintiennent un haut niveau investissement structurant. Ils pourraient également inclure des rationalisations de structures de coopération entre collectivités (SIVU, SIVOM...) ou encore des réflexions sur la part optimale du financement par les usagers des services publics locaux (tarification des transports, équipements locaux...) ;
- ▶ **poursuivre la clarification des compétences entre collectivités**, engagée par la loi NOTRe, pour alléger l'ensemble des coûts de fonctionnement (personnel, co-financements...) et améliorer la lisibilité de l'action publique territoriale.

² Régions de France, *8 propositions pour conforter et poursuivre la régionalisation dans notre pays*, février 2017

Accélérer la modernisation des organismes de protection sociale

Depuis plus de 10 ans, les organismes de protection sociale participent à l'effort collectif d'efficience au travers des différentes Conventions d'objectifs et de gestion (COG), tant dans la recherche de maîtrise des évolutions des dépenses d'intervention que dans la réduction des coûts de gestion. Ainsi, entre 2005 et 2015, les effectifs des 3 principaux régimes de protection sociale ont baissé de près de 10%¹. Les prochaines COG poursuivront très probablement ce mouvement.

L'augmentation significative du taux de pauvreté post crise 2008, la progression du chômage, l'allongement de la durée de vie et des coûts de prise en charge des soins de santé sont autant de facteurs sollicitant fortement notre système de protection sociale.

De nouveaux leviers d'efficience sont donc à déployer afin de ne pas faire porter l'essentiel des efforts sur la seule réduction des effectifs :

- ▶ **Une révision de l'architecture du système**, dans un double objectif de simplification et de maintien de la soutenabilité financière. Ceci pourrait se faire :
 - en rationalisant le système reposant actuellement sur 14 régimes d'Assurance maladie obligatoire (AMO), plus de 600 organismes gestionnaires d'Assurance maladie complémentaire (AMC), 35 caisses de retraite, etc. ;
 - en appelant l'ensemble des acteurs gestionnaires à réviser le modèle de financement vers un nouvel équilibre entre prestations à financer par l'impôt et les taxes et celles à financer par les cotisations sociales sur le travail.

- ▶ **La poursuite des efforts de mutualisation.** Limités au départ au périmètre de chaque organisme et son réseau, ces dernières années ont vu l'apparition d'initiatives interrégimes et interbranches (par exemple pour la demande de retraite, la liquidation unique des régimes alignés). La négociation cette année des COG du régime général est l'occasion d'identifier, à partir d'une revue des fonctions communes à chaque régime et chaque risque (ex. : immatriculation et ouverture des droits, paiement des prestations), celles qui à terme pourraient faire l'objet d'une mutualisation à l'instar de ce qui a été fait pour le recouvrement des cotisations ;

- ▶ **La transformation digitale** : la création d'un guichet virtuel unique interrégime, fournissant un accès central à tous les services en ligne et une gestion plus autonome par l'usager permettra de désengorger les points d'accueils physiques, dès lors réservés en priorité aux bénéficiaires dont la situation nécessite une action coordonnée et personnalisée.



¹ Cour des comptes : *La gestion des personnels des organismes de protection sociale, une stratégie de modernisation à définir sans tarder*



FOCUS SUR LE PLAFONNEMENT DES DÉPENSES POUR LES COMMUNAUTÉS AUTONOMES

De nombreux exemples internationaux militent pour une contribution plus large des collectivités territoriales et des établissements publics à l'effort de transformation et de diminution des dépenses. C'est notamment le cas de la réforme de l'administration publique engagée en Espagne depuis 2010.

Le « Plan de stabilité budgétaire et de rééquilibrage financier » instauré en mars 2010 a fixé un plafond aux dépenses et à l'endettement des régions et communautés autonomes, dont la dette représentait la moitié de la dette publique nationale. Ce plan s'est concrétisé par la création d'un système central de supervision de l'évolution des dépenses des collectivités territoriales, et l'adoption de sanctions sous forme d'amendes en cas de non-respect du plafond. Cette responsabilisation des acteurs locaux a été immédiate, contribuant à la réduction du déficit public national de 1,3% du PIB en 2 ans.





LES CHANTIERS INCONTOURNABLES À METTRE EN ŒUVRE



AXE 6 : RÉUSSIR LA RÉVOLUTION NUMÉRIQUE GRÂCE À L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

Bouleversant les usages du quotidien, le digital constitue un levier sur lequel l'administration publique peut s'appuyer pour transformer procédures et processus, au-delà de la simple dématérialisation¹. À l'étranger, les exemples de l'Estonie ou du Royaume-Uni prouvent que le digital permet de réaliser des économies non négligeables.



50%
des Français jugent
que l'accès en ligne
à 100% des services
publics est un des
leviers principaux de
l'amélioration de la
qualité de service.²

¹ Institut de l'Entreprise : Gouverner à l'ère du Big Data, Elisabeth Grosdhomme Lulin, mai 2015

² Sondage EY, mars 2017

Le numérique comme levier d'amélioration de la qualité de service

Le numérique bouleverse la manière dont les Français interagissent, s'informent, consomment, voyagent ou paient. L'administration publique est directement concernée par cette formidable opportunité offerte par le digital.

D'après un sondage EY - Opinion Way (décembre 2015), 46% des Français pensent que le développement de services administratifs numériques est une priorité.



L'intelligence artificielle au service de l'amélioration de la qualité de service

Le numérique est bien plus qu'un outil facilitant l'instruction d'un dossier. En effet, l'intelligence artificielle permet d'automatiser la prise de décision grâce à l'analyse de grands volumes de données. Grâce à sa capacité à augmenter la qualité de service, elle est un outil incontournable de la transformation numérique de l'État. Le déploiement de l'intelligence artificielle permettrait de :

- ▶ **prévoir la demande et gérer les ressources :** l'intelligence artificielle peut élaborer des modèles prédictifs dont les résultats renforceraient la qualité du service public. Le ministère de l'Éducation nationale a par exemple besoin d'un modèle précisant l'évolution des effectifs scolaires afin d'anticiper sur les moyens subséquents à mettre en place (nombre d'enseignants, etc.) ;
- ▶ **créer un service public préventif :** à travers un processus de collecte, d'organisation et d'analyse de grands ensembles de données, l'intelligence artificielle est en mesure de créer un service public personnalisé, prédictif, préventif et participatif. Des applications de prédiction de la criminalité sont actuellement testées aux États-Unis ;

- ▶ **personnaliser l'offre et la qualité de service :** les *chatbots* sont des programmes informatiques pouvant conduire une conversation avec un usager grâce à l'intelligence artificielle. Le déploiement de *chatbots* semble donc indispensable en parallèle de l'implémentation de services numériques ;
- ▶ **enrichir le parcours usager :** l'intelligence artificielle peut aussi proposer au citoyen des données contextuelles à valeur ajoutée en fonction de son activité en ligne ou de ses déplacements si le service de géolocalisation est activé.

La bascule des services publics vers une plateforme numérique offre la possibilité d'un traitement continu des dossiers, 24h/24, 7j/7, apportant ainsi une réponse à l'attente d'instantanéité des citoyens. Le haut niveau de personnalisation de traitement grâce au numérique contribue en outre à l'amélioration de l'expérience client.

L'intelligence artificielle est déjà utilisée dans des administrations étrangères, à l'exemple des États-Unis

DOMAINE Services concernés	BÉNÉFICE MAJEUR	CAS D'USAGE ET NIVEAU D'INTÉGRATION DE L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE
JUSTICE	Réduction de la population carcérale, aide à la décision, réduction du risque de récidive	▶ Outil de prédiction du risque lié à une libération sous caution, utilisé par 29 juridictions dont 3 États (programme PSA « <i>Public Safety Assessment-Court</i> ») ▶ Aide à la décision pour la détermination des sentences à partir des antécédents et du crime commis en Pennsylvanie
ENSEIGNEMENT	Enseignements plus adaptés aux besoins individuels des étudiants	▶ Formation personnalisée du personnel de l'US Air Force aux procédures en cas d'incident de vol (programme SHERLOCK) ▶ Apprentissage personnalisé d'une langue avec un support vocal, par exemple pour travailler l'accent (programme <i>Carnegie Speech</i>)
SÉCURITÉ	Adaptation des efforts de contrôles aux risques	▶ Analyse des données de délinquance à des fins prédictives (police de Los Angeles) ▶ Prédiction du niveau de risque associé à un passager d'un vol commercial et proposition d'un niveau de contrôle adéquat (projet DARMS)
SANTÉ	Amélioration de la qualité des soins et limitation des coûts	▶ Prédiction d'éventuelles complications médicales et amélioration du traitement de lésions de combat pour les anciens combattants (<i>US Department of Veteran Affairs</i>)
RELATION USAGERS	Réponses plus rapides et pertinentes aux attentes usagers	▶ Apport d'informations sur les divers services digitaux fournis par le gouvernement via la plateforme DigitalGov du GSA (<i>General Service Administration</i>)



L'éducation connectée pour remonter dans le classement PISA

Depuis plusieurs années, le numérique irrigue les écoles, les collèges ou les universités. Mais il n'a pas encore entraîné de rupture fondamentale dans la pédagogie et les modes d'enseignement.

En assurant la même qualité d'enseignement et d'expérience pour les élèves, le numérique fait gagner au personnel enseignant des plages de temps qui peuvent être employées pour d'autres activités : activités en petits groupes, redéploiement d'effectifs sur des classes en REP (Réseau d'Éducation Prioritaire), etc.



+40% de la journée type d'un élève de collège pourrait bénéficier des changements offerts le digital

Cours	Cours de Maths	Récréation	Cours de Techno	Déjeuner	Cours d'Anglais	Cours de Sport	Examen d'Histoire
Processus	- Cours - Exercices - Travaux encadrés	Jeux	- Cours - Exercices - Travaux encadrés	Déjeuner	- Cours - Exercices - Travaux encadrés	Exercices de sport	Devoir surveillé sur table en classe
	2h	30 min	1h	1h	2h	1h	1h
Axes de digitalisation	Rotations entre : - Cours en ligne (cours & exercice) (1h) - Cours en classe (correction, difficultés...) (1h)	N/A	Ajout d'imprimante 3D afin de stimuler la créativité des élèves	N/A	Cours 100% en ligne (cours & exercice) (2h)	Suivi des performances sportives par des capteurs	Devoir sur ordinateur permettant la collecte de données et des analyses Big Data
Exemples		N/A		N/A			

Sans dégrader la qualité de l'enseignement ni l'expérience des élèves, le numérique permet des gains d'économie et de temps du personnel enseignant pouvant être réinvestis dans des activités à valeur ajoutée.

Un policier 2.0 plus présent et plus efficace

Le digital sert également à améliorer l'efficacité des forces de sécurité. Par exemple, les 6 000 policiers de Manchester (GB) ont bénéficié d'un vaste plan de transformation numérique. En parallèle du déploiement d'équipements numériques mobiles (tablettes, smartphones), les processus et l'organisation ont été refondés.

Les missions des forces de l'ordre locales ont profondément changé grâce à de nouveaux usages issus de la mise en place d'applications dédiées : déclaration de témoins électronique ; évaluation du risque de violence conjugale ; accès instantané à des bases de données. Ainsi le numérique a contribué non seulement à l'amélioration du nombre et de la qualité des interventions policières, mais aussi à la protection des citoyens grâce à une application mobile dédiée.

Principaux résultats :

- ▶ Plus de 100 000 heures de service libérées à l'échelle locale permettant aux policiers de passer plus de temps sur le terrain (2% de capacité opérationnelle en plus) ;
- ▶ Plus de 500 000 actes digitalisés par an qui auraient auparavant été effectués au poste ou par radio.

L'automatisation des processus permet des gains immédiats et accélère les délais de traitement

Le numérique permet de donner de nouvelles perspectives à la réalisation de processus répétitifs. Ainsi, le numérique accélère le traitement d'une facture, limite le risque d'erreur, raccourcit les délais de paiement et permet de rediriger l'agent vers des tâches à valeur ajoutée (traitement d'exception, etc.). C'est le cas du traitement d'une facture par un service comptable qui peut aujourd'hui être automatisé à plus de 70% au vu des retours d'expérience dans le secteur privé.

Ainsi, de très nombreux services publics peuvent bénéficier du numérique à la fois parce que les démarches sont plus simples et plus rapides en ligne pour les citoyens, et parce qu'ils permettent de libérer de la capacité opérationnelle d'agents publics qui peut être réallouée sur d'autres priorités d'action publique.





DIGITAL BY DEFAULT : GRAND PROGRAMME DE DÉMATÉRIALISATION DES SERVICES ADMINISTRATIFS ET D'INCLUSION NUMÉRIQUE DES CITOYENS

Contexte et objectifs

Cette réforme de l'administration poursuit un triple objectif :

- ▶ Digitaliser plus de 2 000 services publics et les rendre accessibles 24h/24, 7j/7 ;
- ▶ Désenclaver les 11 millions de personnes ne disposant pas des compétences numériques de base (21 % de la population adulte) ;
- ▶ Réduire les dépenses publiques de 70 Mds£ entre 2012 et 2020.

L'impulsion stratégique et politique est forte : « *Tout ce qui peut être accessible en ligne [pour les citoyens et les entreprises] devrait être accessible en ligne et seulement en ligne.*¹ »

La mise en œuvre du programme a été conçue en plusieurs étapes, suivant des axes prioritaires de digitalisation :

Phase 1 • 2012

Lancement de gov.uk

- ▶ Lancement de gov.uk en 12 semaines par le **Government Digital Service** selon une démarche par prototypage
- ▶ Mise en place d'un **système d'évaluation de la satisfaction par les usagers** (citoyens & entreprises) afin d'améliorer gov.uk et identifier les chantiers prioritaires à mener dans le cadre de la digitalisation

Principaux résultats trois ans après le lancement du programme ²

- ▶ Un taux de satisfaction de plus de 90% pour 7 services numériques sur 10 ;
- ▶ 3 millions de Britanniques en moins en situation d'exclusion numérique en 2016 par rapport à 2013.

Principaux enseignements pour une transformation réussie

- ▶ Initier toute démarche à partir des besoins et de la satisfaction des usagers garantit la pertinence des solutions déployées et des gains de satisfaction immédiats ;
- ▶ Solliciter l'avis des citoyens sur les projets à mener favorise l'adoption des nouveaux services ;
- ▶ Accompagner l'utilisateur via des dispositifs de formation adaptés accélère l'obtention des résultats.

Phase 2 • 2012-2017

Digitalisation de services prioritaires usagers

- ▶ **Titres & État civil**
 - Inscriptions sur les listes électorales
 - Demande de plaque d'immatriculation
 - Déclaration de carte grise
 - Demande de passeport
 - Demande d'agrément pour le transporteur de déchet
- ▶ **Judiciaire**
 - Actions de justice civile
 - Dépôt de plaintes aux prud'hommes
 - Réservation de visites dans les prisons
- ▶ **Administratif**
 - Paiement des taxes agricoles
 - Déclaration et paiement des impôts (particuliers & entreprises)
 - Consultation des points du permis de conduire
 - Demande d'allocations/bourses
 - Demande de procuration

Phase 3 • 2017-2020

Digitalisation de l'ensemble des services publics

- ▶ **Fusion de tous les sites web des 24 ministères et des 331 agences d'états** au sein de la plateforme unique gov.uk
- ▶ **Intégration des 400 Councils locaux** à gov.uk
- ▶ **Mise à disposition des services publics sur smartphones** : tous les services publics seront disponibles via une application dédiée à l'horizon 2030

¹ Institute for Government, *Whitehall Monitor* 2015

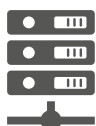
² Ibid

Un socle solide pour asseoir les services numériques de demain

Aujourd'hui les technologies permettant de développer des services numériques rapides, fiables et sécurisés sont devenues opérationnelles et sont utilisées dans de très nombreuses entreprises privées. Elles peuvent servir de socle pour le développement de services numériques.

Des technologies matures pour développer les services numériques de demain

Panorama des nouvelles technologies



BIG DATA

Traitement et analyse d'un volume important de données



API

Interface de programmation qui permet de se « connecter » sur une application pour échanger des données



ANALYTICS

Analyse statistique et mathématique des données et restitution des informations avec une visualisation associée



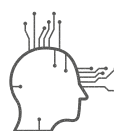
ROBOTICS

Application de robot qui imite les humains exécutant des tâches à base de règles répétitives



CLOUD

Espaces de stockage de données et des applications accessibles directement en ligne



COGNITIVE AUTOMATION

Système d'intelligence artificielle capable d'acquérir, mettre en œuvre et transmettre des connaissances



CYBERSÉCURITÉ

Ensemble de technologies qui permet de protéger les actifs informatiques



BLOCKCHAIN

Technologie de stockage, de transmission et d'authentification d'information



Un programme de e-inclusion des Français est nécessaire

La démocratisation des services publics numériques passe par l'e-inclusion de l'ensemble de la population française. La lutte contre l'exclusion numérique nécessite de mettre en place un investissement sur deux volets :

- **Un accès universel à Internet** est indispensable à l'heure où 15% des Français n'ont pas Internet à domicile, sauf par leur téléphone mobile¹. L'accélération du Plan France Très Haut Débit visant à équiper 100% du territoire d'ici 2022 serait un moyen d'assurer l'accès aux usages numériques à tous les citoyens ;
- **La maîtrise des usages basiques du numérique par tous** est une autre priorité. En effet, 39% des Français se disent inquiets à l'idée de réaliser des démarches administratives en ligne². Il y a là un vrai enjeu de pédagogie pour éviter qu'une partie de la population ne se sente dépassée et exclue.

Quatre investissements prérequis pour construire les services numériques de demain

Les grands projets d'investissements sont les suivants :

- **Infrastructure** : assurer l'interopérabilité entre les différents systèmes d'informations de l'État et des administrations publiques. La valeur créée par les technologies numériques sera d'autant plus démultipliée que les données seront reliées entre elles (par exemple le programme *Dites-le nous une fois*) ;
- **Identité numérique** : déployer des technologies permettant de garantir l'intégrité d'un document électronique et d'en authentifier l'auteur ;
- **Cybersécurité** : protéger les données privées des citoyens en développant le champ de compétences de cyberdéfense de la France. Cette démarche s'inscrit dans un souci de transparence afin de gagner la confiance de la population : 65% des Français croient à la capacité des pouvoirs publics à assurer la sécurité et la confidentialité de leurs données³ ;
- **Open data** : le partage des données publiques peut faire entrer les services publics dans une nouvelle ère, car les services gagneraient en qualité. La mission Etalab, au sein de la DINSIC, et rattachée au SGMAP, encourage les administrations publiques à ouvrir leurs données à travers www.data.gouv.fr, et préfigure l'État plateforme et sa vision d'interopérabilité des systèmes d'information ministériels.

¹ Baromètre du numérique 2016

² Baromètre du numérique 2016

³ Baromètre Digital Gov' 2016

AXE 7 : INSTALLER UNE REVUE RÉGULIÈRE DES PRINCIPALES MISSIONS

Parmi les objectifs initiaux de la RGPP et de la MAP, les missions de l'État n'ont pas encore fait l'objet d'un inventaire systématique, à l'instar de ce qui a pu être fait, avec succès, dans de nombreux pays étrangers.

S'interroger sur la plus-value de l'État et des autres collectivités publiques dans la mise en œuvre des politiques est aujourd'hui une priorité.

Il s'agit de s'interroger sur l'échelon le plus pertinent et le plus efficace pour :

- ▶ évaluer chaque politique ;
- ▶ objectiver les décisions visant le périmètre des dépenses ;
- ▶ identifier les projets de réformes structurelles à mener pour impulser une nouvelle vision de la transformation publique.

À défaut, la réforme de l'État pourrait être réduite à - ou perçue comme - une seule réduction des dépenses.



61%
des Français
considèrent la
suppression
des doublons
administratifs
comme le principal
levier pour réformer
l'administration.¹

74%
de la dépense
publique n'avait pas
été traitée par la
RGPP en 2012.

¹ Sondage EY, mars 2017

L'État doit montrer l'exemple

L'État doit commencer par montrer l'exemple en réinterrogeant sa sphère d'intervention :

- ▶ **au niveau central** pour accorder l'action publique aux priorités de l'État ;
- ▶ **au niveau des doublons administratifs** entre services déconcentrés, opérateurs publics et collectivités sur des missions partagées, voire parfois réalisées en concurrence ;
- ▶ **au niveau de chaque unité de travail**. En associant les agents publics à la mission, on leur permet de se concentrer sur les priorités des citoyens et de se dégager de tâches à faible valeur ajoutée qui engorgent l'administration.

Un exercice réaliste doit être conduit au niveau des ministères qui portent les missions prioritaires au regard des objectifs politiques de l'exécutif. Chacun d'entre eux devra recenser ses missions : missions de base, missions moyennement prioritaires, missions transférables à des opérateurs privés (par exemple sous forme de délégation de service public) et missions pouvant être abandonnées (des offres privées rémunérées par leurs clients pourront éventuellement s'y substituer). Les opérateurs publics doivent également être intégrés dans cette démarche afin d'identifier les regroupements potentiels et de focaliser l'investissement public sur les priorités.

Fixer un objectif quantitatif précis permettra de passer outre l'absence de consensus ou d'intérêt pour un acteur à se défaire d'une partie de son activité.

Il convient de noter que l'abandon de missions implique :

- ▶ **des modifications législatives et réglementaires** nombreuses, susceptibles de soulever des questions juridiques relevant du Conseil d'État ou du Conseil constitutionnel ;
- ▶ **des problématiques de gestion RH** (formation, accompagnement financier en cas de mobilité géographique) pour les personnels, notamment les moins qualifiés, dont les fonctions seraient supprimées ou réduites ;
- ▶ **des moyens d'accompagnement**.

Lorsque la mission est confirmée et transférée à un tiers (acteur privé sous forme de concession ou délégation ; collectivité territoriale ou organisme public), le bilan coût / avantage d'un tel transfert doit être conduit.

Une telle méthodologie - « *make versus buy* » dans le secteur privé - n'existe pas aujourd'hui dans le secteur public. Elle peut s'inspirer cependant des démarches d'évaluation des politiques publiques et pourra s'appuyer sur des exemples réussis de transferts d'activités réalisés dans d'autres pays.



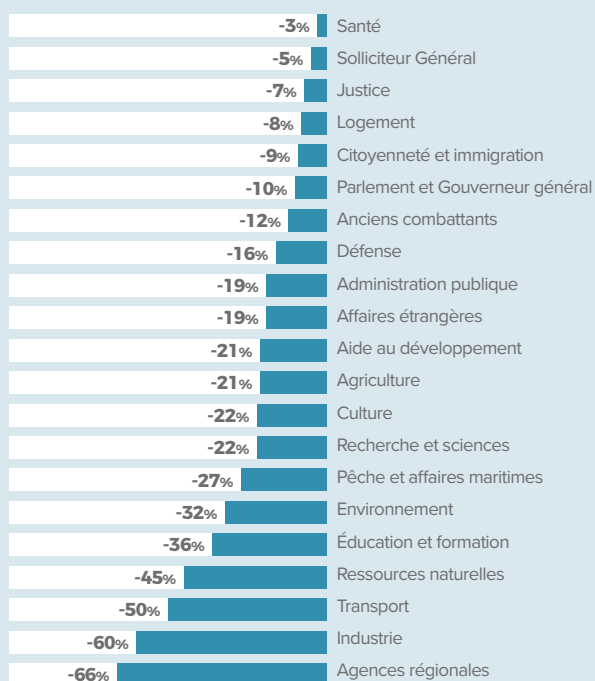


INTERROGER SYSTÉMATIQUEMENT LA PLUS-VALUE DE L'ACTION PUBLIQUE : L'EXEMPLE DES *PROGRAM REVIEWS* AU CANADA DANS LES ANNÉES 1990

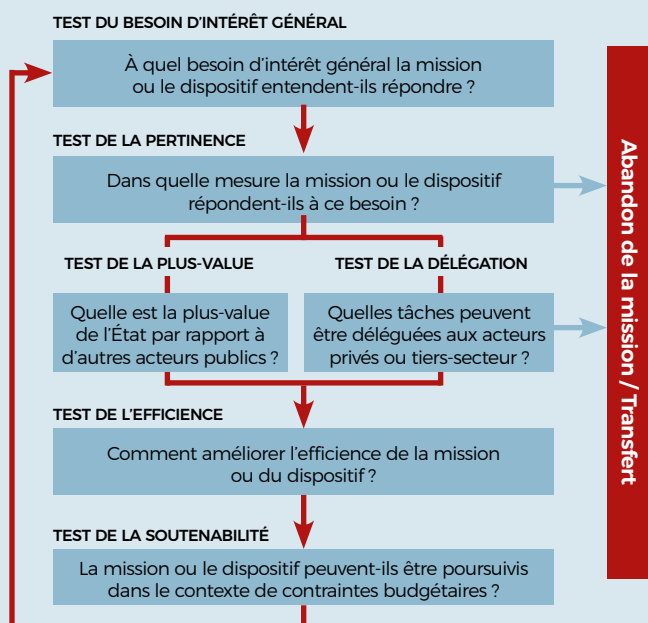
Objectifs de la réforme

Confronté à une dérive des dépenses publiques fédérales, l'État canadien a mis en œuvre, entre 1994 et 1997, une politique de *Program Reviews* consistant en une revue systématique de l'ensemble des politiques publiques fédérales. Le programme a été mis en œuvre selon les principes suivants :

Évolution des dépenses fédérales canadiennes entre 1994 et 1998



Les 6 tests des politiques fédérales canadiennes, 1994



Principaux résultats¹

- Une diminution des dépenses fédérales de l'ordre de 4% de PIB

Enseignements pour une transformation publique réussie

- Réduire les déficits publics suppose des réformes structurelles sur la base d'une vision de ce que doivent être les missions de l'État
- Mobiliser le plus haut niveau de l'État pour être en capacité d'arbitrer les décisions difficiles de révision du périmètre des missions
- Instaurer un cadre permanent de revue plutôt qu'un exercice temporaire.

¹ Institute for Government, *The Government of Canada's experience eliminating the deficit : 1994-1999, 2009*



LES *FUNCTIONAL EFFICIENCY REVIEWS* EN AUSTRALIE : **L'ALIGNEMENT DES MISSIONS DE SERVICES AVEC LES RESSOURCES DISPONIBLES**

Objectifs de la réforme

En mai 2014, le ministère des Finances australien a introduit un programme de revue des missions de l'État et des administrations publiques visant à aligner les missions de services avec les ressources disponibles. À l'issue des audits de chaque ministère, des propositions de transferts de missions vers d'autres établissements publics ou vers des acteurs privés ou associatifs sont transmises aux ministères concernés. La logique d'efficacité est poursuivie, avec inscription dans le budget 2016/2017 des administrations.

Principaux résultats¹

- 1,9 Mds€ d'économies ont été réalisées grâce au programme de *Functional Efficiency Reviews* en 2014-2015 (soit 0,2% du PIB de l'Australie)

Enseignements pour une transformation publique réussie

- S'appuyer sur des expertises externes et indépendantes assure l'objectivité et la dépolitisation de l'état des lieux de la Fonction publique ;
- Revoir les missions de service public au prisme de leur retour sur investissement garantit la rationalité économique des décisions ;
- Faciliter les transferts de missions à des acteurs publics, privés ou associatifs est source d'économies.

¹ Australian Departments websites, Budget 2016-2017



Premières briques méthodologiques pour une revue réussie des missions

- 1.** Planifier un **cycle de revue** de l'ensemble des politiques publiques du quinquennat, piloté par l'administration de l'État en charge de la modernisation de l'action publique ;
- 2.** Prioriser la revue à court terme sur les **missions à fort impact**, nécessitant de concentrer l'effort de pédagogie et d'objectivation de la décision politique ;
- 3.** Distinguer les politiques publiques pour lesquelles les **marges de rationalisation** et de modernisation sont **bien documentées**, des politiques dont l'impact et la plus-value restent à évaluer via des méthodologies ad hoc ;
- 4.** Inscrire les **programmes pluriannuels** d'évaluation des ministères dans le cycle de revue des politiques publiques ;
- 5.** Faire réaliser la revue des missions dans chaque ministère par un **organisme indépendant** (Cour des comptes, évaluateur externe), en y associant le Parlement pour faciliter la décision publique ;
- 6.** **Rationaliser les missions** et moyens de l'action territoriale entre l'État local, les collectivités territoriales et les établissements publics afin de clarifier le « qui fait quoi » et supprimer les doublons de missions et de personnel.

AXE 8 : UNE FONCTION PUBLIQUE GÉRANT ACTIVEMENT SES TALENTS INTERNES ET EXTERNES

Une nécessaire manœuvre RH d'ampleur, qui impose de changer de paradigme

La modernisation de la gestion des ressources humaines est l'une des conditions sine qua non de tout projet de transformation publique afin notamment de faire adhérer les agents et leur encadrement en tenant compte de la sensibilité sociale et humaine de la réforme.

Les transformations à venir changent la perspective : leur impact dépend de la mise en place d'un **dispositif complet d'accompagnement RH touchant toutes les fonctions publiques.**

Or, structurée autour de politiques RH ministérielles visant à gérer au niveau central des processus bien rodés et obéissant à des règles statutaires précises, la gestion des ressources humaines des administrations a été rarement une véritable priorité des décideurs publics.

Par ailleurs, les mutations du monde du travail, la révolution des pratiques professionnelles et l'attente d'une gestion RH plus individualisée des collaborateurs entraînent des transformations profondes. Celles-ci exigent que la Fonction publique travaille sur l'attractivité de ses métiers et s'adapte à l'évolution de nouvelles méthodes, pratiques et mentalités. Les carrières toutes tracées d'une vie passée dans un même corps, voire dans un même territoire ne répondent plus aux attentes des nouvelles générations.

Au-delà du débat sur le statut de la Fonction publique, plusieurs exemples réussis de rénovation des pratiques de gestion des ressources humaines (Défense et Équipement) montrent que cette rénovation peut être rapidement engagée.



Des agents à remobiliser et à réconcilier avec leur employeur public

Réussir sur 5 ans l'accompagnement RH de la transformation des Fonctions publiques pour redonner des perspectives de carrière, du sens et de l'agilité à l'ensemble des agents pourrait passer par plusieurs initiatives structurantes :

- ▶ **Passer d'une GRH publique par statuts et par corps à une GRH publique par métiers et filières professionnelles**, pour conforter la professionnalisation des agents. Pour cela, il convient de doter la DGAFP des compétences nécessaires pour piloter une politique RH au niveau des meilleures pratiques des employeurs privés et publics (a minima plusieurs dizaines d'agents sont nécessaires) ;
- ▶ **Responsabiliser le management sur des objectifs** en leur donnant des pouvoirs de décision (recrutement, évaluation, expérimentation, etc.) et indexant réellement leurs primes sur leur performance et celle de leurs équipes¹ ;
- ▶ **Instaurer un modèle de CDD long** comme au ministère de la Défense pour donner de la souplesse à la gestion RH.

Ces réformes structurelles pourront se réaliser par la mise en place d'un dispositif d'accompagnement des transformations publiques dont les objectifs seront :

- ▶ **Identifier et attirer les compétences nécessaires** pour répondre aux défis des nouveaux besoins et métiers. Cela nécessitera notamment d'ouvrir largement les principaux métiers à des recrutements issus des secteurs privé et associatif (ex : filière digitale, enseignement, management...), en commençant par les métiers nouveaux ou en transformation ;
- ▶ **Rendre possible un droit à la deuxième carrière** en créant des passerelles incitatives permettant de changer de corps, de Fonction publique, de métier ou de poste géographique ;
- ▶ **Réussir la reconversion des agents et leur redéploiement**, pilotés et gérés par une agence de promotion de l'évolution professionnelle disposant de relais dans chaque bassin d'emploi ;
- ▶ Repositionner le rôle des écoles de la Fonction publique pour **privilégier les actions de formation continue**, accompagner le développement de nouvelles compétences et appuyer la diffusion des bonnes pratiques et les reconversions.

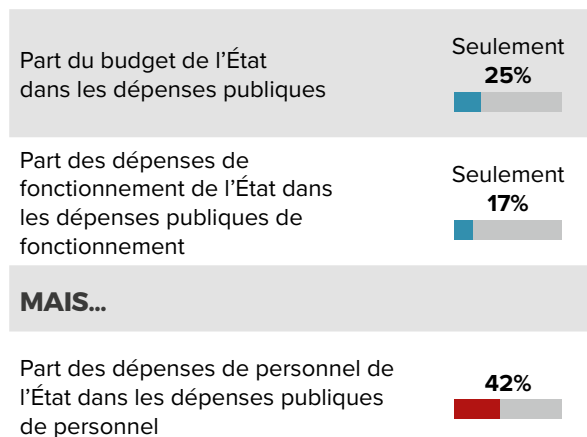


¹ Institut de l'Entreprise : Réformer le réformateur #1 : Restaurer la responsabilité des décideurs publics, Augustin de Romanet, novembre 2016

AXE 9 : POURSUIVRE SANS RELÂCHE LES EFFORTS D'OPTIMISATION ET D'EFFICIENCE

Compte tenu du niveau de dépenses publiques, la transformation de l'administration publique doit en permanence rechercher l'efficacité. Cette préoccupation irriguera l'ensemble des projets de modernisation, même si elle ne peut constituer son unique horizon. Sont en jeu la soutenabilité des dépenses publiques et la capacité des administrations publiques à dégager des marges d'investissement.

Une contribution déterminante mais pas exclusive de la réforme de l'État à la maîtrise des comptes publics²



Avec « seulement » 298 Mds€ de dépenses sur un total de 1 210 Mds€ de dépenses publiques en France en 2014, l'État présente des marges significatives d'efficacité.

► **L'optimisation du coût de fonctionnement des administrations de l'État reste nécessaire** mais contribuera marginalement au retour à l'équilibre. Celui-ci doit être engagé dans une perspective globale couvrant tout le périmètre des administrations publiques (~120 Mds€ de dépenses de fonctionnement, soit 10% de la dépense publique, mais seulement 21 Mds€ sur l'État).

► **La rationalisation des dépenses d'intervention des administrations publiques est un chantier fondamental** pour accroître leur efficacité et optimiser leur coût (+ de 600 Mds€). Il doit toutefois être piloté différemment car il n'obéit pas à la même logique d'optimisation des dépenses de fonctionnement.

► Les principales **marges d'efficacité** portent sur les **dépenses de personnel**, l'État étant concerné par un plus grand nombre de départs à la retraite.

² Rapport Économique Social et Financier du Projet de Loi des Finances pour 2016

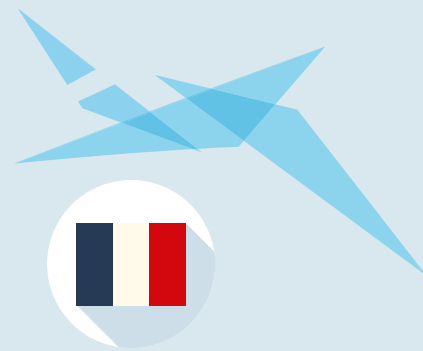


Accentuer l'effort de réduction des coûts de fonctionnement des administrations publiques

Il faut engager des chantiers d'efficacité opérationnelle dans une visée de réduction des coûts de fonctionnement. Le facteur clé de succès sera la capacité à lancer une multitude de projets dans un cadre concerté et une méthode harmonisée.

Les efforts devront être poursuivis et amplifiés, notamment afin de :

- 1. Encourager les regroupements et les fusions**, que ce soit à l'échelle des établissements publics, des politiques publiques ou des fonctions (achat, immobilier, systèmes d'information, innovation, évaluation, gestion des fonds européens, gestion des subventions/aides aux entreprises) ;
- 2. Rationaliser les fonctions support** (État, collectivités, protection sociale, hôpitaux), afin de mutualiser très largement la gestion de processus à forts volumes ;
- 3. Démultiplier les programmes de type lean** pour gagner en efficacité ;
- 4. Lancer des initiatives d'exemplarité** en réduisant le train de vie de l'État et en supprimant les organismes inutiles ;
- 5. Accélérer le programme de revue des dépenses** créé en 2014 et présenté chaque année au Parlement sur la base de propositions documentées et opérationnelles préparées par les corps d'inspection et de contrôle ;
- 6. Poursuivre les initiatives de simplification administrative** pour réinterroger en permanence la nécessité de processus et formulaires administratifs.



L'INTRODUCTION D'UNE POLITIQUE D'EFFICIENCE ET D'OPTIMISATION : L'EXEMPLE DE LA POLITIQUE INTERMINISTÉRIELLE DES ACHATS DE L'ÉTAT

L'absence de stratégie interministérielle pour les achats de l'État (fourniture, mobiliers, informatique, etc.) était source de doublons entre les ministères et de surcoûts financiers pour l'État.

Un processus professionnalisé et une stratégie interministérielle : à la suite d'un audit ayant identifié 1,3 Mds€ d'économies potentielles sur 3 ans, le Service des achats de l'État (SAE) est mis en place en 2009 dans le cadre de la RGPP. Si le pilotage opérationnel est assuré par un responsable issu du privé, l'appropriation du projet par le ministre a assuré le bon déroulement du projet, avec une communication régulière des résultats. Le SAE définit la politique des achats de l'État et collabore avec le responsable des achats de chaque ministère afin d'obtenir les conditions les plus avantageuses, génératrices de gains économiques et d'un meilleur rapport qualité prix. En cela, la démarche a suscité l'adhésion des agents.

Des marchés publics dématérialisés : le SAE a déployé des outils informatiques nécessaires à l'optimisation de la performance des agents et des processus d'achat. En 2012, l'État a par exemple mis en ligne une plateforme des achats de l'État (PLACE ou marches-publics.gouv.fr) pour faciliter l'accès des entreprises à la commande publique émise par les ministères ou les établissements publics de l'État.

Preuve de son succès, le SAE n'a pas été remis en cause au fil des changements de gouvernement : il a même été renforcé en devenant la Direction des Achats de l'État par la promulgation d'un décret en mars 2016¹.



¹ Legifrance - Décret n° 2016-247 du 3 mars 2016

² Conseil des ministres du 2 mars 2016



CONCLUSION



15 RECOMMANDATIONS POUR ENGAGER DÈS LE DÉBUT DU QUINQUENNAT LE PROGRAMME DE TRANSFORMATIONS PUBLIQUES

1. Lancer, avant le début de l'été, le chantier présidentiel de transformation de l'action publique, et l'incarner par **deux ou trois projets phares** de réforme dans **chaque ministère**, concernant à la fois l'administration et des opérateurs publics clés ;

2. S'engager sur un objectif clair de 100% des services publics numériques d'ici 2022, engager un programme ambitieux de transformation numérique des administrations et des opérateurs, et faire de l'État le laboratoire des nouveaux usages en matière d'intelligence artificielle ;

3. Personnifier le portage présidentiel en nommant un **secrétaire général adjoint à l'Élysée** et un **ministre d'État**, responsables de la **réforme**, ce dernier ayant la tutelle sur toutes les administrations en charge de la mise en œuvre (SGMAP, DGAFP, Budget, voire DGCL et DGOS) ;

4. Construire un référentiel d'outils et de méthodes de la transformation publique, accessibles à tous et permettant d'asseoir les projets sur des méthodes partagées ;

5. Garantir la transparence et des ministres pleinement responsables sur l'avancement des réformes, à travers la **publication trimestrielle d'un tableau de bord** de la réforme publique, accessible à tous sur les sites du gouvernement (gouvernement.fr, servicepublic.fr, viepublique.fr) et intégrant un indice de mesure de la maturité digitale de l'État ;

6. Créer un Conseil de la Réforme de l'Administration, réunissant France Stratégie, des parlementaires, chercheurs et personnalités qualifiées pour évaluer l'état d'avancement des réformes et formuler des avis sur les projets à mener, sur la base des évaluations conduites par l'administration ;

7. Placer la qualité de service au cœur de la transformation publique, en généralisant les **indicateurs** communs de **qualité de service** (indice net de recommandation, scores d'effort client, etc.) permettant leur évaluation simple par les usagers et leur comparaison ;

8. Engager les administrations dans des cycles réguliers de modernisation, en parallèle des grands chantiers de réforme ministérielle. Deux exercices distincts devront être lancés :

- ▶ **La revue des missions et l'évaluation des politiques publiques**, pour interroger de manière continue la pertinence et l'efficacité de l'action publique,
- ▶ **Les audits de performance**, pour identifier les gisements de gains de productivité, optimiser les processus de travail et les organisations ;

9. Libérer l'innovation des managers publics de proximité, en leur offrant, en contrepartie d'une responsabilité accrue, **plus de pouvoirs de décision** sur l'organisation de leurs services ou établissements, les recrutements et l'évaluation de leurs collaborateurs, la mise en œuvre d'expérimentations pour **améliorer le service rendu** ;

10. Prendre en compte la prise d'initiatives sur les réformes dans les parcours de carrière et l'avancement des chefs de service, par exemple par une **accélération de la progression individuelle** ;

11. Créer une agence de promotion de l'évolution professionnelle des agents publics, afin d'accompagner les réformes et les souhaits de mobilité vers les nouveaux métiers (numériques notamment) ;

12. Investir dans la réforme en dotant un **fonds de soutien**, destiné à **financer les grands projets d'investissements numériques** de l'État, ainsi que les expérimentations et initiatives locales de modernisation proposées par les managers publics de terrain ;

13. Engager les collectivités territoriales et organismes de protection sociale dans la dynamique de réforme, en créant notamment des incitations financières aux mutualisations et à l'expérimentation ;

14. Créer dans chaque préfecture de région un laboratoire de la réforme publique, lieu d'accueil des start-up d'État, des agents désireux de concrétiser une innovation via un programme d'intrapreneuriat, ainsi que des concertations citoyennes ;

15. Soutenir dans une logique d'incubation les start-up du numérique, de l'intelligence artificielle et de la Civic Tech afin d'appuyer les projets de transformation.



LEY A IDENTIFIÉ UN POTENTIEL DE 12 MDS€ D'ÉCONOMIES ANNUELLES VIA UN PLAN DE TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DES ADMINISTRATIONS



Le numérique peut transformer les métiers administratifs à faible valeur ajoutée et aux tâches manuelles répétitives mais aussi les métiers de la collecte de données, du contrôle et de la conformité. En s'inspirant des travaux de l'OCDE¹ et de l'étude réalisée par Frey et Osborne (Oxford - 2013)² nous avons qualifié le potentiel de numérisation des emplois présents dans le référentiel des emplois de la Fonction publique.

L'impact sur le volume des effectifs, ainsi que sur le contenu du métier a été pris en compte pour positionner les métiers de l'Administration publique sur la matrice ci-dessous.

Ce sont près de 15% des métiers de l'administration qui vont disparaître ou se transformer radicalement avec l'avènement du numérique dans l'administration publique.

Impacts à 3-5 ans du digital sur les 683 métiers de l'administration

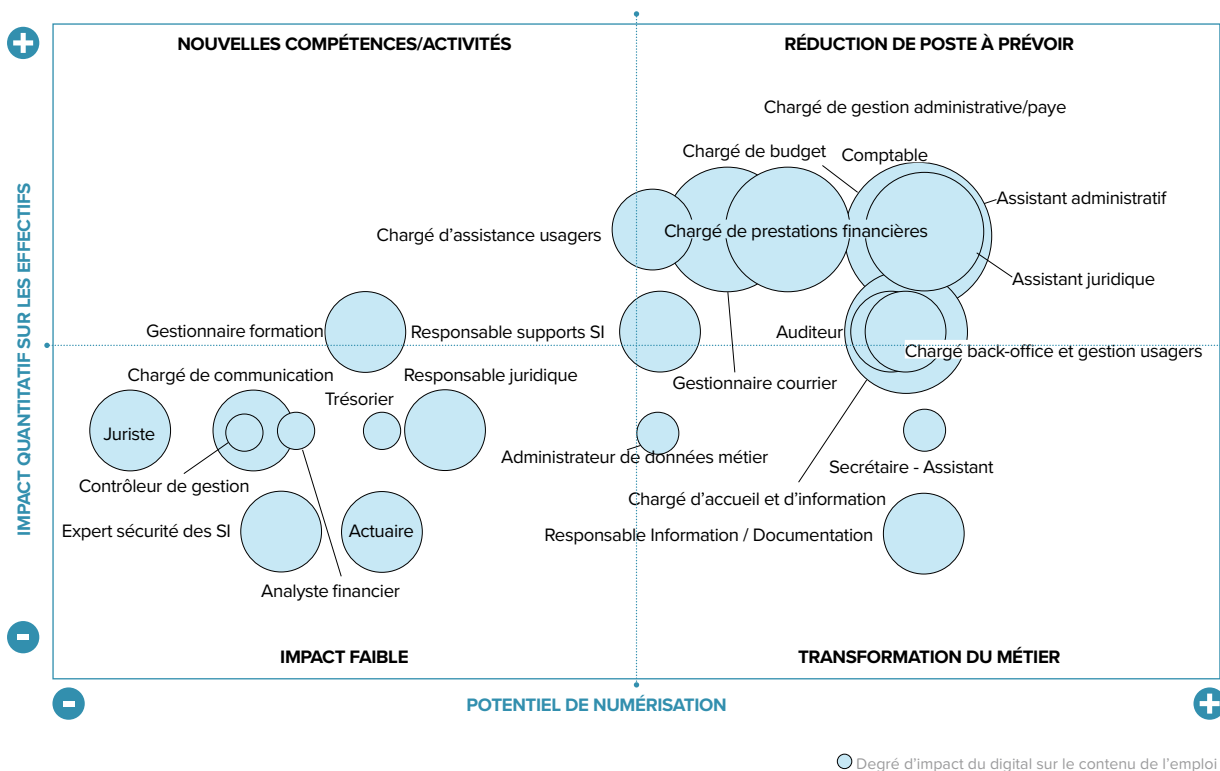
- ▶ **527** métiers de l'administration attendent peu de changements (experts métiers, responsables de services, etc.) ;
- ▶ **21** métiers de l'administration vont nécessiter de nouvelles compétences (magistrats, interprètes, etc.) ;
- ▶ **33** métiers de l'administration impliqueront un important besoin de formation (enseignants, métiers de la maintenance, etc.) car leur contenu va sensiblement évoluer ;
- ▶ **102** métiers de l'administration sont en grande partie digitalisables à court terme (comptables, paies, achats, chargés de relation avec les usagers, etc.) et verront leurs effectifs potentiellement décroître, notamment les métiers administratifs.

¹ OCDE : The risk of Automation for jobs in OECD Countries, mai 2016

² Frey & Osborne : The future of employment, Oxford, septembre 2013

Les principaux métiers automatisables de la Fonction publique d'État ont trait à la gestion administrative et financière³

Matrice de positionnement d'une sélection de métiers de la Fonction publique d'État



Méthode

La digitalisation sur les 5 prochaines années de 100% des procédures administratives va se traduire de deux manières :

- Les agents publics occupant des postes où nombre des tâches quotidiennes sont répétitives. Les personnels administratifs de la Fonction publique sont particulièrement concernés par cette rupture technologique. Sur la base des études de chercheurs et des exemples comparables dans le secteur privé, nous estimons qu'environ 20% des ~800 000 postes de personnels administratifs, soit environ 150 000 personnes, ne seraient plus nécessaires grâce à des outils numériques d'ici 2022. Ces suppressions de poste correspondront principalement à des départs à la retraite non remplacés (puisque environ 15% de ces effectifs partiront à la retraite d'ici 5 ans) ;

- Le numérique a aussi un impact sur les grands métiers de la Fonction publique (sur environ 50% des fonctions métier, y compris l'éducation et la sécurité) et pourrait être un vecteur de gains de productivité tout en maintenant un niveau de qualité de service équivalente. EY a modélisé l'impact du numérique en 2022 sur les effectifs de ces grands métiers en récupérant le coefficient d'automatisation des emplois repères correspondant puis en calculant l'impact à 5 ans sur les effectifs en place.

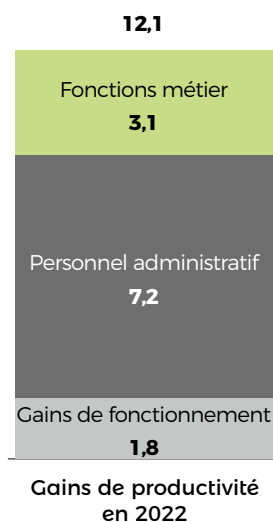
Ces transformations entraînent alors des gains de dépenses de personnels directs (rémunération brute, cotisations sociales) et indirects (immobilier, matériel, informatique, infrastructure, etc.) à hauteur de 15 % qui pourront être alloués soit à la réduction du déficit public soit à d'autres investissements en fonction des choix du gouvernement.

³ Analyse EY : nous avons qualifié d'une part le coefficient d'automatisation de chaque métier en nous inspirant de l'étude Frey & Osborne et d'autre part nous avons évalué le degré d'impact quantitatif de la digitalisation sur les effectifs puis avons mesuré l'impact qualitatif du numérique sur le contenu de chaque emploi repère à un horizon 5 ans.

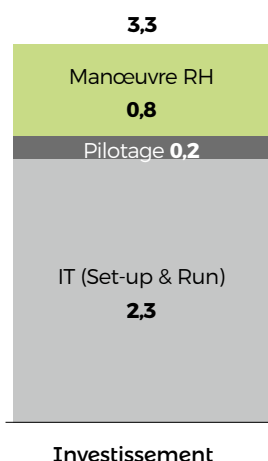
Principaux gains de productivité

La transformation digitale peut générer un gain de productivité annuel de 12 Mds€ en 2022

Un potentiel de transformation digitale de +12 Mds€



Un investissement de 3 Mds€ sur le quinquennat



Pour revenir à l'équilibre budgétaire un effort de 69 Mds€ est nécessaire¹. 30% de la dépense publique, toutes administrations confondues, provient des dépenses de personnels et de fonctionnement. Un effort similaire à leur poids dans la dépense publique représenterait environ 21 Mds€ d'économies à générer. Des gains de productivité à hauteur de 12 Mds€ signifieraient que le déploiement des outils numériques permettrait de soutenir plus de 50% de cet effort.



Des coûts informatiques importants pour équiper les administrations

Atteindre ces objectifs nécessite cependant un investissement initial : le retard cumulé sur l'investissement IT, dont le budget est deux fois inférieur à celui du Royaume-Uni, implique un investissement supplémentaire sur la première partie du quinquennat. Cet investissement permettra de mettre à niveau les infrastructures et d'assurer le développement des services numériques avec les meilleures technologies. En outre, des frais de formation au numérique des agents publics doivent être pris en compte ainsi que des coûts de reconversion pour ceux occupant des emplois automatisés. Enfin, des coûts de pilotage et d'accompagnement de la transformation doivent être prévus.

Ces projets devront en effet être pilotés avec beaucoup de rigueur pour éviter une explosion des coûts et des délais qui ont pu se produire par le passé pour les grands projets informatiques.

- ▶ 2,2 Mds€ pour l'IT dont 50% pourraient être prélevés sur le budget informatique actuel de l'État ;
- ▶ 0,8 Mds€ pour les frais de formation et de reconversion ;
- ▶ 0,2 Mds€ pour le pilotage et l'accompagnement de la transformation.

L'exemple du numérique montre à lui seul qu'il est possible à la fois d'améliorer concrètement la qualité des services publics et de réaliser des gains de productivité significatifs.

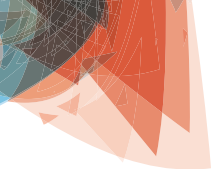
¹ Institut de l'Entreprise : *Dépense publique : l'état d'alerte*, Michel Pébereau, février 2017

ÉQUIPE PROJET

EY et l'Institut de l'Entreprise remercient les contributeurs à cette étude :

Bertrand Baret
Arnaud Bertrand
Marie Brunagel
Aude de Castet
Loïc Chabanier
Sandrine da Cunha
Hervé de la Chapelle
François Comets
Pierre-Aymeric Dewez
Nicolas Doco
Antoine de la Gravière
Jean-Marc Eiclier
Noémie Goulin
Guéric Jacquet
Valérie Laine
Christophe Lasnier

Marc Lhermitte
Arnaud Lize
Olivier Lluansi
Stéphane Manoukian
Frédéric Montlouis-Félicité
Arnaud Morigault
Dominique Pageaud
Rudolphe Pennec
Vincent Petit
Philippe Rambal
Emmanuelle Raveau
Issam Taleb
Erell Thevenon-Poullennec
Caroline Trilles
Thomas Truffaut
Nathalie van Vliet



EY | Audit | Conseil | Fiscalité et Droit | Transactions

EY est un des leaders mondiaux de l'audit, du conseil, de la fiscalité et du droit, des transactions. Partout dans le monde, notre expertise et la qualité de nos services contribuent à créer les conditions de la confiance dans l'économie et les marchés financiers. Nous faisons grandir les talents afin qu'ensemble, ils accompagnent les organisations vers une croissance pérenne. C'est ainsi que nous jouons un rôle actif dans la construction d'un monde plus juste et plus équilibré pour nos équipes, nos clients et la société dans son ensemble.

EY désigne l'organisation mondiale et peut faire référence à l'un ou plusieurs des membres d'Ernst & Young Global Limited, dont chacun est une entité juridique distincte. Ernst & Young Global Limited, société britannique à responsabilité limitée par garantie, ne fournit pas de prestations aux clients. Retrouvez plus d'informations sur notre organisation sur www.ey.com.

© 2017 Ernst & Young Advisory.
Tous droits réservés.

Studio EY France - 1703SG167
Score France N° 2017-022
Crédits photo : Fotolia, Shutterstock, Matthew Mendez,
José Martin, Alessio Lin, Bethany Legg, Yolanda Sun

Document imprimé conformément à l'engagement d'EY de réduire son empreinte sur l'environnement. Cette publication a valeur d'information générale et ne saurait se substituer à un conseil professionnel en matière comptable, fiscale ou autre. Pour toute question spécifique, vous devez vous adresser à vos conseillers.

ey.com/fr

À propos de l'Institut de l'Entreprise

Créé en 1975, l'Institut de l'entreprise est un think tank indépendant de tout mandat syndical ou politique. Ancré dans la réalité économique, il concentre sa réflexion sur la relation entre l'entreprise et son environnement. L'Institut de l'entreprise réunit plus de 130 adhérents - des grandes entreprises, des fédérations professionnelles, des associations, des organismes consulaires et des établissements d'enseignement supérieur. Il met à contribution un vaste réseau d'experts pour réaliser ses études qui viennent nourrir le débat et les décisions publiques. Également lieu de rencontres et pôle de formation, l'Institut de l'entreprise développe une vision de l'entreprise ouverte sur le monde et sur la société.

Contacts

Arnauld Bertrand
arnauld.bertrand@fr.ey.com
+33 1 46 93 71 10

Bertrand Baret
bertrand.baret@fr.ey.com
+33 1 46 93 47 26

Hervé de la Chapelle
herve.de.la.chapelle@fr.ey.com
+33 1 46 93 41 37

Guéric Jacquet
gueric.jacquet@fr.ey.com
+33 1 46 93 46 57

Frédéric Monlouis-Félicité
fmonlouis-felicite@idep.net
+33 1 53 23 05 40

Erell Thevenon-Poullennec
ethevenon-poullennec@idep.net
+33 1 53 23 05 40

