

sommaire

éditorial

Les réorganisations administratives
Jean-Michel Eymeri-Douzans

Page 2

◆ **Fusions, agencification : réorganiser l'administration**

Page 3

◆ **La réorganisation des collectivités locales : une réforme en douceur**
Danemark

◆ **Les réorganisations administratives issues de Copernic : réformes structurelles, ou matrice virtuelle ?**
Belgique

◆ **Les fusions de directions d'administration centrale dans les ministères français**
France

Page 4

◆ **Retour sur un système ancré dans l'histoire**
Suède

Page 5

◆ **Les impôts gérés par une agence**
Italie

◆ **Les agences de la dernière génération ?**
Espagne

Page 6

◆ **La réorganisation administrative au service des politiques publiques**
Australie

Page 7

◆ **Retours sur l'expérience britannique « Next Steps »**
Royaume-Uni

◆ **Les agences à la française : l'exemple du secteur sanitaire**
France

La collection des
«**Perspective Gestions Publiques**»

est publiée sur le portail de l'IGPDE
à l'adresse suivante :

www.institut.minefi.gouv.fr

Si vous souhaitez vous abonner :

pgp-inscription.igpde@finances.gouv.fr

Contact : 01 58 64 81 47
marie-therese.deleplace
@finances.gouv.fr

Les réorganisations administratives

L'actualité de la réforme de l'Etat en France est marquée par des fusions de grande ampleur touchant des ministères (ex-MINEFI avec l'Emploi et la Fonction publique) ou de vastes directions à réseaux (DGI et DGCP), ainsi que des institutions aux statuts juridiques divers (ANPE et réseau des Assedic).

Il importe de replacer cette actualité dans une plus vaste texture de motifs qui lui donne de la profondeur, celle des réorganisations et des réformes administratives en perspective européenne comparée. Car nos fusions ne sont pas une « invention » du moment, elles ont été précédées par d'autres fusions, certes de moindre ampleur, dans la France de ces dix dernières années (MEEDDAT¹, Education nationale-Universités-Recherche, Finances-Industrie).

L'usage de la fusion d'institutions comme instrument de restructuration du service public a par ailleurs concerné aussi les collectivités locales élues de niveau municipal : ce fut un mouvement de vaste ampleur dans l'Europe des années 1970, qui rencontra un grand succès au Royaume-Uni et dans les pays nordiques mais fut un échec retentissant en France, d'où la mise en place dans les décennies suivantes d'une autre stratégie, par création d'un échelon supplémentaire de coordination, celui des intercommunalités. Ce cas illustre qu'un même objectif réformateur peut se décliner, ou être repris en des formes différentes selon le contexte.

Car la fusion n'est qu'une des formes de réorganisation institutionnelle que connaissent nos Etats européens, en réforme constante depuis un quart de siècle : les démembrements de ministères par constitution d'agences publiques ont été bien plus fréquents. Cette politique d'agencification, qui est une forme de déconcentration voire de décentralisation fonctionnelle, a été mise au goût du jour par le programme Next Steps britannique de 1987, et répliquée ailleurs en Europe, avec d'importantes conséquences sur l'emploi public.

De fait, ces réorganisations d'appareils, par fusion ou agencification, si sensibles politiquement car elles ont une plus forte visibilité médiatique que les transformations plus qualitatives, demeurent un « bon vieux » levier de réforme certes classique mais dont on aurait tort de sous-estimer la robuste efficacité et les effets très structurants.

Or ces réorganisations administratives sont toujours des opérations délicates, dont le succès repose sur l'adhésion des agents concernés, qui ont sans cela maintes façons de les faire échouer. Pour emporter leur conviction, il est nécessaire de justifier la réforme non pas de façon extrinsèque et diffuse mais en référence précise, ciblée, aux missions intrinsèques de service public et aux activités concrètes dont ces agents ont la charge. Car les structures administratives (ministères, directions) ne sont pas des êtres de papier, mais des institutions, c'est-à-dire des réalités supra-individuelles chargées d'histoire, depositaires de traditions, de savoirs, de savoir-faire et de routines, et en cela des lieux de socialisation de leurs membres, véhiculant principes, valeurs et croyances qui s'y attachent. Loin de n'être que « de la com' », la manière de conduire la transformation de ces représentations s'avère déterminante pour la réussite des processus de réorganisations administratives.

Jean-Michel Eymeri-Douzans

Professeur des Universités

Directeur du Laboratoire des sciences sociales du politique (IEP de Toulouse)

¹Ministère de l'Ecologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

Fusions, agencification : réorganiser l'administration

Les réorganisations administratives poursuivent toujours parallèlement plusieurs buts. L'objectif de rationaliser l'organisation administrative en la reformatant n'est jamais absent et se conjugue en général avec un affichage politique de réforme de l'Etat. Qu'il s'agisse de fusionner des ministères ou des directions, ces processus sont toujours longs, et un grand nombre d'entre eux se soldent par un échec, car l'écart entre le temps long du changement de culture et le temps court des réformes pilotées par le politique rend hasardeux leur effet réel de changement. Une fusion transforme les cultures administratives, les identités professionnelles individuelles et collectives, et ces changements sont périlleux.

Depuis une vingtaine d'années, l'objectif d'accroître l'efficacité et la lisibilité de l'administration a souvent donné lieu à la création d'agences, inspirées par le « New public management » qui identifie l'agence comme « la » structure organisationnelle adaptée à la gestion par la performance. Tenu personnellement pour responsable des résultats de son organisation, le directeur d'agence se voit doté de l'autonomie financière et budgétaire, d'une grande flexibilité dans sa gestion pour s'adapter aux enjeux locaux et de larges libertés dans le choix de ses collaborateurs. Ces choix reposent sur l'hypothèse que, si elle est plus souple, en particulier en matière de GRH, l'organisation sera plus efficace et le service de proximité délivré au citoyen sera meilleur, avec des résultats et une qualité mesurables.

Ce processus d'agencification a parfois donné lieu à une profonde réorganisation de l'administration, puisque 70% des agents publics au Royaume Uni, 80 % aux Pays Bas, ont été transférés dans une agence. L'Australie, pays pionnier, a changé de stratégie et doté toutes les administrations de souplesse accrue. Au bout de plus de deux décennies, le bilan fait par l'OCDE est mitigé, et comporte plusieurs enseignements :

- il importe de réserver le passage en agence aux activités de production de service dont les cibles de performance sont faciles à fixer et mesurer, et qu'aucun autre service ne délivre déjà. C'est l'exemple de l'agence des impôts en Italie.
- les agences tendent à prendre une complète autonomie, en particulier si le système de pilotage et de contrôle n'est pas clair, ou s'il n'est pas efficace, et il existe un risque réel de dilution du lien avec le ministère de tutelle, mais aussi d'éloignement du « contrôle citoyen ». La Suède, où pourtant le modèle d'agence existe depuis le XVIème siècle, en a fait l'expérience. La mise en place récente comme interlocuteur de l'administration dans les agences britanniques d'une personne de référence qui fait autorité par son expérience tente de répondre à cet écueil.
- si l'objectif est aussi la lisibilité pour le citoyen, alors un cadre stratégique clair et une même forme organisationnelle pour toutes les agences de tous les ministères sont nécessaires. C'est à quoi aspire l'Espagne, qui consacre l'agence comme modèle administratif pour toutes les prestations de service dans le but d'unifier une réalité organisationnelle jugée trop disparate.

Ce numéro de Perspective Gestions Publiques traitera des réorganisations administratives sous deux angles :

- Les processus de fusion : fusion des différents niveaux de gouvernements au Danemark, réforme Copernic en Belgique, analyse des facteurs clé de succès des fusions de directions en France.
- Le processus d'agencification, en Suède, en Italie, en Australie et en Espagne.

La dernière partie de cette livraison résume deux des contributions à paraître dans une nouvelle publication de l'IGPDE : « Les réorganisations administratives, bilan et perspectives, en France et en Europe ». Parution prévue fin juin.

Le Danemark est un petit pays, sans commune mesure avec la France et les autres pays européens – ce qui rend toute velléité de transposition du modèle danois à des pays européens, comme la France par exemple, assez hasardeuse. Néanmoins, la capacité de ce pays à conduire des réformes audacieuses et profondes de son système administratif, en préservant le consensus social, mérite que l'on s'y attarde.

La réforme des collectivités locales au Danemark, entrée en vigueur au 1er janvier 2007, a pour but de créer des entités administratives durables ayant des responsabilités bien délimitées dans l'offre de services aux citoyens. Elle s'inscrit dans un plan de réformes plus global, initié en 2001 par la coalition gouvernementale dirigée par Anders Fogh Rasmussen, afin d'améliorer la qualité des services publics, tout en limitant les dépenses du secteur public, qui représentaient 50% du PIB danois en 2006.

Simplifier pour rapprocher l'utilisateur

Deux principes sous-tendent cette réforme :

- la simplification organisationnelle : le nombre de communes est réduit de 271 à 98, les 13 comtés ont été remplacés par 5 régions, et seules deux entités, l'État et les communes, ont désormais le droit de lever l'impôt.
- la proximité du service : l'ensemble du secteur social, y compris le domaine de l'emploi, est désormais de la responsabilité exclusive des communes tandis que le secteur de la santé dépend des régions, qui sont financées à 75% par l'État.

La simplification organisationnelle vise à réaliser des économies d'échelle dans l'administration locale et à faire atteindre une taille critique aux collectivités locales. Ainsi, aucune commune ne peut compter moins de 20 000 habitants – chiffre déterminé à la suite de 6 mois de négociations. Elle a également pour objectif de limiter les chevauchements de compétences, coûteux en termes de finances publiques, et qui brouillent la lisibilité de l'action publique.

Initiée en octobre 2002, la réforme a reçu en juin 2004 le soutien de l'ensemble des partis politiques danois. En juillet 2005, le Parlement a voté la modification de plus de 60 lois, tandis qu'en novembre étaient élus les nouvelles autorités locales à titre préparatoire – les anciens exécutifs restant en place pour la période transitoire. En janvier 2007, le passage au nouveau système a été réalisé avec succès.

Négocier la réforme et prévoir la transition

Cette réforme est remarquable en ce qu'elle a conduit à une réduction considérable du nombre de collectivités, sans susciter de crise majeure ni même d'opposition réelle. Cette réussite est certainement due à l'absence de particularismes régionaux, qui ont permis que les fusions de collectivités ne se heurtent pas à des résistances culturelles. Elle doit également beaucoup à sa progressivité. La mise en place d'exécutifs transitoires a permis le passage d'un système à l'autre sans heurts majeurs. Mais c'est surtout la tradition nationale de négociation et d'anticipation du changement à tous les niveaux qui a permis la conduite d'un tel changement.

Les réorganisations administratives issues de Copernic : réformes structurelles, ou matrice virtuelle ?

Du fait de son histoire, le fédéralisme belge est complexe. Ses sept entités de gouvernement (Gouvernement fédéral, trois Régions et trois Communautés) sont organisées de manière non hiérarchique et égales devant la Constitution. Elles partagent le pouvoir exécutif et législatif puisque toutes possèdent un parlement et un gouvernement. Les compétences sont exclusives, elles sont attribuées à une communauté et non partagées – il n'y a donc pas de subsidiarité. Le gouvernement fédéral est compétent pour tout ce qui a trait à l'intérêt général de l'ensemble des Belges : les finances, la justice, la défense, la sécurité sociale, les affaires étrangères, l'aide au développement... L'administration fédérale compte 60 000 agents et constitue le plus gros employeur du pays.

Une organisation matricielle

Son organisation a été profondément remaniée à l'occasion de la réforme Copernic, pour former une nouvelle matrice composée de ministères horizontaux et verticaux, les SPF. Les dix SPF (Services Publics Fédéraux) « verticaux », sont chargés chacun d'une politique spécifique : Intérieur, Emploi, Finances... Quatre SPF « horizontaux » viennent assurer les fonctions transversales : Chancellerie et services généraux rattaché au Premier ministre, Budget et Contrôle de la gestion, Personnel et Organisation, Technologies de l'information et de la communication. Ils déterminent la politique dans leur domaine respectif et assistent les autres SPF pour ce qui relève de leurs compétences. À ces SPF s'ajoutent des services publics de programmation (SPP) (Télécommunications, Développement durable, Égalité des chances...). Ils s'occupent de grands enjeux de société qui impliquent plusieurs SPF.

Cette réorganisation administrative avait vocation à permettre de mieux identifier les missions et activités de chaque Service public, et d'améliorer la performance globale de l'administration par la séparation claire entre les politiques publiques et les fonctions support. Incontestablement, l'administration a bénéficié de la redéfinition de ses missions et de la clarification des rôles, notamment dans la déclinaison des objectifs relayée par les plans de performance des managers.

Des résistances au changement

Pour autant, les périmètres des SPF recoupent bien souvent les périmètres des ministères antérieurs et la conception transversale est loin d'avoir triomphé : par exemple, alors que le SPF Personnel et Organisation devait se substituer aux services équivalents dans les Ministères, chaque SPF vertical a développé ces dernières années son propre département Personnel et Organisation, venant en quelque sorte doubler le SPF horizontal – sans que la hiérarchie ni la répartition des rôles n'aient été clarifiées. Les objectifs initiaux de simplification, de rationalisation et d'économies d'échelles se voient ainsi compromis, par les contournements dus à la résistance de l'ancienne organisation au changement.

On peut probablement en conclure une fois de plus qu'une réorganisation administrative ne se décrète pas et qu'il ne suffit pas d'imposer d'en haut une matrice parfaite conceptuellement, si elle n'est pas appropriée et réellement acceptée par les agents publics. De ce fait, la nouvelle matrice de l'administration fédérale risque de devenir virtuelle, simple habillage d'un certain statu quo, plutôt que vraie réorganisation administrative.

Les fusions de directions d'administration centrale dans les ministères français

En novembre 2007, l'IGPDE, à l'occasion de la fusion DGI DGCP, a demandé à Jean-Michel Eymeri-Douzans² de produire une note rassemblant les avis d'experts sur le sujet des fusions de directions. L'intégralité de cette note, ainsi que ses annexes, est disponible sur le site de l'IGPDE³. Cet article en est un résumé.

L'auteur constate que les fusions de directions, voire de ministères, sont restées jusqu'ici assez rares, ont porté sur de faibles effectifs, et n'ont pas concerné les services déconcentrés – ce qui n'est pas le cas de

la fusion DGI/DGCP qui concerne deux directions à réseau et 130 000 agents. Cette fusion est donc d'une ampleur sans équivalent récent dans l'histoire administrative française.

² Jean-Michel Eymeri-Douzans est professeur des Universités. Il est également directeur du Laboratoire des sciences sociales du politique (LaSSP), membre du Comité des études et de la prospective de la DGAFP, expert auprès de la Commission européenne.

³ http://www.institut.minefi.gouv.fr/sections/etudes_publication/articles/les-notes-de-l_igpde/view

Les fusions ont été difficiles, car les structures administratives (ministères, directions) ne sont pas des êtres de papier mais des institutions, réalités collectives chargées d'histoire, dépositaires de savoirs et de savoir-faire, lieux de socialisation véhiculant des principes, et des valeurs dans lesquelles se reconnaissent les agents. Ces derniers y déroulent une grande part de leur vie professionnelle, ce qui crée un attachement à leur administration, des solidarités, et des stratégies collectives visant à ce que l'institution persiste. Ce sont ces identités collectives qui sont bousculées par la fusion.

Collage ou mixage

Les fusions par « collage », qui sont le cas de loin le plus fréquent, laissent subsister les entités précédentes, qui continuent à coexister pacifiquement puisque leurs membres sont cantonnés dans leurs sphères respectives antérieures par une soigneuse division du travail. Rares sont les cas de fusion-« mixage » où les deux anciennes entités disparaissent par la recombinaison de leurs lignes hiérarchiques et la migration physique des personnels. De telles fusions-« mixages » soulèvent des difficultés si durables que les décideurs répugnent si souvent à s'aventurer dans cette voie.

Il est aussi des cas d'échecs par abandon pur et simple d'une fusion programmée voire entamée. On se rappelle la première tentative de fusion entre la DGI et de la DGCP, dont l'échec coûta son maroquin au ministre Christian Sautter. L'exemple montre qu'il ne faut pas désespérer des expériences de fusion avortées... lesquelles peuvent être reprises dix années plus tard, pour autant que les facteurs présidant au succès ou à l'échec de ces tentatives aient été analysés.

Les facteurs de succès

Ne pas donner l'impression que l'un absorbe l'autre.

Puisque les fonctionnaires tiennent aux maisons auxquelles ils appartiennent, il importe de ne pas « braquer » les agents de l'une des maisons en laissant à penser que la fusion cacherait une absorption. La stratégie de communication des pilotes de la réforme doit donc être pleine de tact, la cible visée étant moins le grand public que les agents concernés. Au-delà, c'est une véritable politique symbolique au long cours qu'il s'agit de mettre en place, par des mesures telles que le choix d'un nom nouveau ou d'un nom qui associe les deux précédents, l'affirmation de la perpétuation des missions des deux défuntés directions, accompagnée d'une certaine continuité lisible dans le nouvel organigramme et les intitulés de fonctions.

Avoir un projet mobilisateur autre que la « chasse au gaspi ».

Pour le succès d'une fusion administrative, il est essentiel que les agents concernés y adhèrent. Pour emporter leur conviction, il est nécessaire de justifier la fusion en référence aux missions de service public et aux activités concrètes dont ils ont la charge. Il importe donc

de bâtir un projet de fond, qui dote les changements à réaliser d'une logique générale et se décline en un plan stratégique dont les objectifs rendent nécessaire la fusion recherchée.

Conduire une dynamique de changement participatif : pas de « top-down ».

Les restructurations conçues au sommet de la hiérarchie et qui tombent sur les principaux intéressés ont de fortes probabilités de susciter des oppositions dans nos sociétés où le principe de la soumission hiérarchique n'est plus ce qu'il était il y a vingt ans. Serge Vallemont, au ministère de l'Équipement, avait mis en place une méthodologie inspirée de la sociologie des organisations de Crozier pour bâtir des dispositifs de négociation suivis d'expérimentations des réformes et accompagnés d'une forte communication interne, avant de passer (ou pas) à la généralisation des dispositifs. Il faut associer et valoriser le management intermédiaire de terrain dont le rôle est crucial. Quant aux agents de catégorie B et C, les associer sous formes de groupes de réflexion est le plus sûr moyen de les rassurer face à l'inconnu que représente l'après-fusion pour les motiver à sauter le pas en confiance.

Savoir gérer le temps de la réforme.

Ce genre d'opération ne doit pas être mené à marche forcée, car l'urgence est toujours perçue par ceux qui la subissent comme une forme de dérive autoritaire qui refuse la négociation. Au rebours, « laisser (trop) de temps au temps » est le plus sûr moyen de voir la réforme s'enliser, voire être abandonnée. Les pilotes du changement doivent aussi conserver à l'esprit que la réalisation juridique de la fusion n'est qu'une étape dans un processus de changement qui se poursuit de longues années. Les dispositifs de dialogue participatif, essentiels au succès des fusions administratives, doivent être maintenus en activité au long cours, afin que les personnels soient accompagnés tout au long de cette grande transformation.

Dépenser un peu pour gagner beaucoup.

La réussite tient aussi à la pérennisation des avantages pécuniaires des fonctionnaires concernés, à la garantie des carrières et à l'équité entre les corps des directions fusionnées. Tout projet de fusion administrative doit traiter des divers aspects de la GRH, rapprochement statutaire, cadencement des carrières, harmonisation par le haut des rémunérations et régimes indemnitaires, mais aussi mise en place d'une GPEEC au cas d'une réduction à terme des effectifs, car ce sont ces questions qui suscitent le plus d'inquiétudes et de réticences des agents.

L'auteur conclut : « En fin de compte, l'expérience capitalisable sur la base des fusions administratives opérées durant la décennie écoulée conduit à souligner qu'une fusion est un défi dont les conditions paradoxales de succès sont une attention sans relâche des pilotes de la réforme à tous ses aspects et/mais de leur acceptation que l'entreprise s'inscrit dans la longue durée. »

Suède

Retour sur un système ancré dans l'histoire

Les agences suédoises, dont certaines existent depuis le XVI^e siècle, ont été consacrées par la constitution en 1809, l'objectif étant alors d'empêcher le politique d'interférer dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Depuis la fin des années 1980, la Suède⁴ s'est montrée très active parmi les pays leaders du « nouveau management public ». En 1991, l'arrivée d'un gouvernement conservateur a entraîné une accélération de la réforme du secteur public avec l'objectif de l'efficacité économique. La séparation entre acheteurs (ministères) et producteurs de service (les agences) a été généralisée dans le but de « professionnaliser » les prestataires de services sur leur métier, et de rendre les maîtres d'ouvrage plus indépendants dans le choix des prestataires. Cette thématique a été mise en place de façon universelle, sans que soit posée la question de la pertinence de cette séparation systématique entre maîtres d'ouvrage et prestataires de services pour toutes les situations administratives.

L'administration est donc aujourd'hui divisée en deux types d'organismes, les ministères, qui ont pour charge de conseiller les ministres

sur les politiques publiques, et les agences, qui sont en charge de la mise en œuvre et des prestations de services. Cette organisation est proche de celle qui existe en Nouvelle-Zélande depuis 1990 et au Royaume-Uni depuis 1988. Les ministères emploient 4.500 personnes, les agences plus de 200.000.

Des agences très autonomes

Contrairement au Royaume-Uni et à la Nouvelle-Zélande, les prérogatives des agences en Suède sont définies par la loi, et un ministre ne peut intervenir dans le fonctionnement d'une agence. Les agences recrutent librement dans la limite de leur plafond budgétaire et disposent d'une fongibilité totale. Le seul contrôle qui s'exerce sur elles est celui du parlement. Certes, les directeurs d'agence sont nommés par le gouvernement, mais ils le sont pour six ans tandis que les ministres ne sont eux-mêmes en fonction que pour les 4 ans d'une législature. De plus, les directeurs d'agence peuvent se faire appuyer par leur conseil d'administration, constitué d'experts compétents dans le domaine de l'agence mais aussi de représentants des groupes de pression.

⁴ Sources : le rapport « facts and figures » fait par le gouvernement suédois en 2006, en ligne www.sweden.gov.se
The regulatory reform in sweden, OCDE, 2007
Public management reform, a comparative analysis, C.Pollitt, Blackwell, Oxford, 2006
Performance budgeting in OECD countries, OCDE, 2007

On peut s'interroger, dans ce contexte, sur le poids réel des ministères et sur la cohérence de la mise en œuvre des politiques publiques. Celle-ci semble passer par une relation directe entre les ministres et les agences plus que par le rôle de régulation des ministères. Le fait que chaque agence ait un interlocuteur privilégié au sein du ministère compétent ne suffit pas à créer un flux d'échanges productifs, qui ne pourrait résulter que d'une confiance réciproque et d'une mobilité des agents entre les deux entités, ce qui ne semble pas être la règle⁵.

Retrouver la cohérence, hiérarchiser les priorités

Depuis 2006, avec l'arrivée au pouvoir d'une coalition quadripartite de centre droit, le nombre de ministères a été réduit à 9 et une agence pour les affaires administratives a été créée. Cette agence est chargée de toutes les questions transversales relatives au service public, ainsi que de définir les règles communes à l'emploi des fonctionnaires. Elle est aussi responsable de la qualité des comptes rendus financiers et des résultats des organismes publics. Elle promeut les politiques nouvelles

comme l'e-administration. Ce resserrement de la structure ministérielle et gouvernementale a pour objectif une meilleure solidarité entre les ministères et la mise en œuvre des priorités gouvernementales.

L'objectif général du nouveau gouvernement est d'avoir une politique resserrée autour d'un nombre réduit de priorités, mises en œuvre par des structures administratives plus ramassées. C'est pourquoi la Suède a mis en place une rationalisation des structures, diminué le nombre d'agences et diminué les services déconcentrés - seul le niveau régional demeure. De nouvelles libertés de gestion et de fongibilité des crédits ont été données aux managers. Mais les agences devront dorénavant faire la preuve qu'elles s'inscrivent dans les objectifs de politique publique décidés par le gouvernement.

La réussite n'est pas assurée car les agences ont acquis une autonomie et une crédibilité professionnelle si fortes que les moyens de pression sur elles n'ont pas encore prouvé leur efficacité.

Italie

Les impôts gérés par une agence

La réforme

Au début de l'an 2000, la direction des impôts italienne s'est transformée en agence et a reçu pour mission d'élever le niveau d'adhésion des contribuables à leurs obligations fiscales et de développer les services au contribuable tout en renforçant le contrôle fiscal. Jusque-là en effet, l'administration fiscale italienne était réputée peu efficace et empreinte de très fortes rigidités. Malgré une fraude fiscale très importante⁶, le contrôle fiscal n'était pas assuré sérieusement. Le personnel se caractérisait par un niveau de qualification très bas, une répartition géographique déséquilibrée sur le territoire et, parfois, des faits de corruption.

La transformation de la direction des impôts en agence, comme dans de nombreux pays, marquait la volonté de séparer nettement les responsabilités du politique de celles des gestionnaires du système fiscal, avec l'attribution d'une large autonomie de gestion et la mise en place d'un nouveau mode de contrôle fondé sur la vérification des résultats obtenus et non plus de l'accomplissement des tâches. Cette réforme s'est faite en accord avec les syndicats confédérés, qui ont exprimé leur « approbation sur le schéma général de la proposition de réorganisation qui a pour but de surmonter l'inefficacité, la rigidité et la fragmentation du modèle actuel d'organisation⁷ ».

Mais la réforme s'est arrêtée au milieu du gué, l'agence n'ayant pas été dotée de marges de manœuvre supplémentaires en matière de gestion du personnel et aucun inventaire précis des problèmes de fond de l'administration fiscale italienne n'ayant été fait. La Cour des Comptes avait d'ailleurs émis de sérieuses réserves sur cette réforme, estimant que l'externalisation de l'activité du Ministère dans des structures publiques n'était pas en soi une garantie de succès.

Dix ans après, quel bilan ?

Dans le bilan général qu'elle publie sur son site Internet, l'agence

des impôts⁸ affirme que les rigidités bureaucratiques se sont effacées et que l'orientation vers les résultats est réussie.

Un des buts poursuivis était le développement du « civisme fiscal spontané ». Sur cet axe, de nombreuses démarches de simplification, d'information du public et d'accueil multi-canal ont eu lieu. La nouvelle organisation physique de l'accueil du public est symbolique de ces changements, le comptoir ayant disparu, avec sa vitre blindée qui maintenait la distance entre l'administration et les citoyens. Dans le même temps, le nombre de contrôles a considérablement augmenté.

En matière d'amélioration du personnel, l'agence a mis en place un référentiel métiers-compétences et affiné ses procédures de recrutement et remplace les agents partant en retraite par des ressources hautement qualifiées. La figure du professionnel expert apparaît, filière dans laquelle devrait être affecté le personnel qui détient une spécialisation élevée. « Ainsi sera introduit le modèle de la double carrière du manager et du professionnel, figure typique des organisations d'entreprises modernes⁹ ».

La nouvelle culture du pilotage par les résultats a été intégrée, comme en témoigne l'argumentaire qui soutient une demande de recrutement au nom d'une analyse coûts/gains. L'apport de 1.000 fonctionnaires est évalué, en termes de récupération de fraude, à 439 millions d'euros nets par an, c'est-à-dire à dix fois plus que le coût annuel tout inclus des nouveaux agents.

Une recherche du Bureau Études de la Banque d'Italie, publiée en février 2007, met en évidence une « corrélation significative » entre la propension à l'évasion fiscale et la qualité de l'administration. De ce fait, la recherche d'une amélioration continue de la qualité de service reste à l'ordre du jour. Le thème d'actualité est aussi celui d'une administration « plus mince » et donc moins coûteuse.

Espagne

Les agences de la dernière génération ?

Un agenda politique à respecter

Le premier programme électoral de José-Luis Zapatero incluait le projet de création d'une agence nationale de l'évaluation des politiques publiques. Dès 2004, le ministre des Administrations publiques, Jordi

Sevilla, a mis en place une commission pluridisciplinaire¹⁰ ayant pour mission d'effectuer un bilan de l'existant et d'analyser les conditions de concrétisation d'un tel projet. Cette « commission d'experts »¹¹, statuant sur l'organisation de l'évaluation des politiques publiques à

⁵ Richard Murray, membre de l'ancien office pour le service public, 2000

⁶ Fin 2007 encore, un rapport sur les résultats de la lutte contre la fraude rédigé par le secrétaire d'Etat Vincenzo Visco estimait la fraude fiscale et sociale à 100 milliards d'euros par an.

⁷ source

⁸ « L'agenzia delle entrate a dieci anni dagli uffici unici : bilanci e prospettive »

⁹ Massimo Romano, directeur de l'Agence des impôts, dans une intervention au CNEL.

¹⁰ Cette commission était composée d'universitaires, de responsables publics. Elle a associé à ses travaux des représentants de la Cour des comptes, du Conseil économique et social, des inspections générales, des Communautés autonomes, de la fédération des municipalités et les acteurs sociaux.

¹¹ Rapport du 4 octobre 2004 de la « Comision de expertos para el estudio y creacion de la Agencia estatal de Evaluacion y Calidad de los servicios y de las politicas publicas ». – portail de l'agence de l'Évaluation : www.aeval.es

mettre en place en lien avec la qualité de service, a contribué à mettre au centre des réflexions le modèle organisationnel de l'Agence. Dans la foulée, les responsables publics espagnols ont inscrit ce modèle comme figure emblématique de la modernisation de l'administration générale de l'État. Ce tournant a conduit à l'adoption, en juillet 2006, d'une loi portant création d'agences nationales ou étatiques pour l'amélioration des services publics¹². Cette loi concerne exclusivement l'organisation administrative de l'État et non pas celle des Communautés autonomes.

Aller au delà d'un effet de mode ?

Le phénomène de création d'agences pour rendre un service public de proximité et rapprocher la prestation de service des usagers et des citoyens est dans l'air du temps. Toutefois, dès lors qu'un pays a, à son tour, recours à ce type d'organisation, il importe de pouvoir distinguer ce qui relève des objectifs récurrents et universels, voire de l'effet de mode et les raisons locales qui fondent la décision et légitiment l'implantation d'une structure nouvelle en vue de clarifier l'organisation administrative.

Autonomie et responsabilisation, les intentions habituelles

« Nous voulons une administration adaptée aux exigences de notre temps, une administration plus efficace, plus flexible, mais aussi davantage contrôlée, une administration qui promeut la responsabilité du gestionnaire et l'évaluation continue de ses résultats »¹³. C'est par ces mots qu'en novembre 2005 Jordi Sevilla énumérait, devant le Congrès des députés, les principes clés des futures agences étatiques. Il évoquait alors les caractéristiques devenues classiques : gestion par objectifs,

indicateurs, autonomie accordée aux dirigeants et responsabilisation accrue dans la gestion des moyens...

Un modèle unique pour clarifier l'organisation

Il est intéressant d'apprendre que la décision de création d'agences débattue démocratiquement s'est d'abord appuyée sur la critique des effets de la loi de modernisation de l'administration générale espagnole (LOFAGE - 1997). Celle-ci avait provoqué la prolifération d'entités et d'organismes publics - parfois de droit privé - régis par un statut spécifique (sur 138 organismes publics existants, 48 ont leur propre réglementation). Il s'en est suivi une disparité de structures qui a engendré rigidités de gestion et opacité.

C'est donc avec l'ambition forte de recréer de la transparence dans l'organisation administrative générale et une meilleure lisibilité de l'action publique que le législateur a agi. Il a prévu, dans une des dispositions additionnelles de la loi, qu'à l'horizon de deux ans l'ensemble des organismes et établissements publics autonomes adopte les règles de fonctionnement et le statut d'agence. Et qu'ainsi, par un modèle unique, le paysage administratif consacré à la prestation de services unifie ses règles de fonctionnement.

Assistons-nous avec l'exemple espagnol à l'émergence d'une nouvelle génération d'agences, dont le fonctionnement est encadré par la loi ? Il est sans doute trop tôt pour en juger. Mais, ultérieurement, il sera nécessaire de vérifier si les bénéfices attendus en matière de services publics de proximité plus efficaces et plus transparents se seront ou non concrétisés.

Australie

La réorganisation administrative au service des politiques publiques

Le refus des agences

L'expérience australienne de réorganisation administrative, qui date de 1975, a été marquée par la volonté de ne pas segmenter l'administration en organismes autonomes, afin d'éviter que ces organismes ne poursuivent leurs propres fins plutôt que les objectifs des politiques publiques, et qu'ils ne s'appuient par trop sur les membres de leur conseil d'administration pour faire contrepoids aux objectifs des ministres.

Si l'administration n'est pas organisée en agences, elle l'est en centres de responsabilité, qui sur la base des objectifs à atteindre disposent de toute liberté de gestion et sont responsables de l'ensemble de leur gestion, humaine, comptable, budgétaire. L'Australie n'a jamais jugé nécessaire de créer des agences, sa politique ayant plutôt consisté à donner de considérables souplesses de gestion à l'ensemble de l'administration. Il n'a donc pas été nécessaire de créer des organisations « parallèles » dans le seul but de gérer plus facilement et mieux payer les personnels. Les agences ne sont créées que lorsqu'il s'agit d'entités de production ou de prestation de services ayant un professionnalisme fort, pouvant fonctionner sur un contrat objectifs/moyens stable avec les ministères centraux de tutelle et n'ayant pas besoin d'un contact quasi-quotidien avec ces derniers.

Le gouvernement australien a proposé en 1975 que le nombre de ministères soit réduit à 18, ce qui a entraîné des fusions de services tant au niveau central que déconcentré. Depuis lors, ce nombre n'a jamais changé. Un nombre plus réduit de ministères serait mieux à même de mettre en œuvre une politique collective sous la houlette du Premier ministre, d'autant qu'il s'agit d'un régime fortement parlementaire, sans dualisme au niveau de l'exécutif.

Définir des priorités

Pour que la réduction du nombre de ministères ait des effets en termes de solidarité gouvernementale, il a fallu désigner des missions moins prioritaires, mais aussi que le Premier ministre et le ministère des Finances sachent refuser les demandes non justifiées des ministères et

que les décisions soient prises collectivement et non en bilatéral.

Le regroupement des structures visait aussi le rapprochement des cultures professionnelles. L'analyse avait été faite qu'une réforme de structure ne peut fonctionner que si elle s'appuie sur une stratégie de changement culturel, faisant évoluer les valeurs et les pratiques des agents qui font l'administration. Pour que ces « fusions » culturelles fonctionnent, des mesures de mobilité du personnel ont été prises, consistant à changer systématiquement de poste les hauts fonctionnaires en les mettant en responsabilité sur les postes des services dont ils ne sont pas issus.

Comme il est plus facile de faire des économies et de rationaliser les processus sur de grands ministères que sur des petits, pour des raisons d'économies d'échelle, l'Australie a mis en place ce qu'elle appelle la budgétisation par portefeuille, technique qui inclut dans le budget de chaque grand ministère ses établissements publics. De ce fait, le ministre peut, en cas de nécessité, réallouer en cours d'année des crédits entre ministères et établissements publics, ce qui peut nuire à la stabilité des dotations mais qui répartit l'effort à faire, s'il y a lieu, sur l'ensemble des acteurs publics.

Revoir l'organisation ministérielle et des établissements publics

Ce pays est même allé plus loin, en 1999, en lançant une sorte de révision générale ministère par ministère. Chaque ministre a dû classer ses établissements publics en trois catégories. Ceux qui avaient été créés avant la réforme managériale dans le but de disposer de souplesse de gestion ont été réintégrés dans les ministères. Ceux dont le statut d'établissement public était justifié par un professionnalisme n'existant pas dans l'administration ont fait l'objet d'un examen, et ont été réintégrés s'il s'avérait que l'administration pouvait acquérir l'expertise nécessaire. Seuls ceux qui doivent bénéficier d'une indépendance incontestée (télévision par exemple) sont restés établissements publics.

¹³ Congrès des députés, 3 novembre 2005, intervention de Jordi Sevilla: «La Ley de Agencias avanza en una nueva cultura de gestión de la Administración Pública» - portail du ministère des Administrations publiques

¹² Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos - portail du ministère des Administrations publiques : www.map.es

□ La contribution, dont on présente ici des extraits, est signée par Edward Page, professeur à la London School of Economics (LSE) et s'intitule « Les principes des agences en Grande-Bretagne : de la révolution à l'opacité salutaire » □ On pourra en lire l'intégralité dans la publication « Les réorganisations administratives, bilan et perspectives, en France et en Europe » de l'IGPDE □ Cette contribution a fait l'objet d'une présentation lors du Séminaire d'Expertise organisé le 1er juin 2007 par le département Recherche, études, veille □

Il semblait autrefois inconcevable que le système politique britannique puisse tolérer le développement d'agences et, plus encore, que celles-ci deviennent une composante de la fonction publique en Grande-Bretagne. [...] Il est donc d'autant plus remarquable que la mise en place de ce système des agences en Grande-Bretagne, d'apparence si difficile à faire accepter et étranger à tout le système administratif, ait pu se faire aussi durablement et rapidement. [...] L'année 1988 a été marquée par la création de la première des agences du programme « Next Steps ». En 1990, l'administration britannique comptait 34 agences. En 1994, leur nombre dépassait la centaine. Aujourd'hui, il varie selon le mode de calcul adopté. Si l'on prend en compte les organismes analogues mais ne répondant pas officiellement à l'appellation d'« agence », ainsi que les agences d'exécution des administrations déconcentrées, il existe actuellement 124 agences. Celles-ci emploient près de 73 % des fonctionnaires (ou 55 %, selon une définition plus restrictive). [...]

Les agences sont d'abord apparues comme les possibles ferments d'une transformation substantielle de la fonction publique. Leur instauration a certes entraîné des changements importants et étendus, mais sans doute moins profonds que partisans et opposants ne l'avaient au départ imaginé. Le modèle des agences est aujourd'hui « normalisé » : il n'est plus désormais contesté et s'est imposé comme forme d'organisation dans l'administration britannique. Son acceptation s'explique en partie par son adaptation aux règles et aux attentes des hommes politiques et des représentants du gouvernement. Mais, si certains changements majeurs dans le système politique et l'administration lui sont imputables, ce principe a perdu, pour autant qu'il les eût jamais possédées, bon nombre des particularités qui lui donnaient alors une apparence « révolutionnaire ».[...]

Le modèle de l'agence n'a pas constitué un catalyseur de grands bouleversements, mais a réformé en douceur et utilement la fonction publique. En témoignent les modalités spécifiques régissant la création d'agences, les mécanismes de financement et de gestion de celles-ci, les modalités de recrutement des directeurs généraux, leur action après leur entrée en fonction, et la perception qu'ont des agences les responsables politiques et les citoyens. La création d'agences au Royaume Uni semble se situer dans la ligne des règles et des conventions établies au sein

de l'administration et s'apparente à un mode de conduite des affaires publiques plus proche du maintien du statu quo qu'on n'aurait pu le penser initialement. [...]

Si la création des agences est souvent citée comme l'une des formes s'inscrivant dans la « nouvelle gestion publique », la teneur et la portée de ce mouvement sont fonction du contexte constitutionnel, politique et institutionnel¹⁴. A titre comparatif, en Suède, les structures conçues selon le modèle de l'agence s'intègrent dans un vaste ensemble de principes constitutionnels qui définissent la nature de l'ensemble des entités chargées des fonctions d'exécution¹⁵. Au Royaume-Uni, le processus de création des agences a joué un rôle plus modeste. Il a représenté une évolution importante qui a permis d'améliorer l'information sur l'action publique, contribué à placer la performance et la prestation de services au cœur des préoccupations et encouragé l'évolution des pratiques de gestion au sein de l'administration elle-même. Il a sans doute également contribué à améliorer l'efficacité de l'action publique.[...]

Que dire de l'initiative « Next Steps » en tant que modèle de réforme transposable dans d'autres pays ? [...] Le processus permettant de tirer les véritables enseignements d'une politique est extraordinairement complexe et coûteux. Il requiert une étude approfondie de la mise en œuvre de la politique en question dans le pays où elle a été conçue, d'une appréciation détaillée de ses coûts et de ses avantages, d'une identification claire de ses facteurs de réussite et d'une évaluation de la manière dont elle pourrait opérer dans l'autre pays.[...]

Aussi peut-on penser qu'une transposition directe à la France du programme Next Steps s'avèrerait extrêmement difficile, voire impossible, en particulier parce qu'il n'existe aucun schéma directeur clair et détaillé. [...] Les caractéristiques de l'histoire politique et administratives de la France laissent en effet une très faible place aux « mécanismes informels », et leur préfèrent un arsenal de décrets et de règlements. [...] D'autre part, la prégnance d'une « logique de corps », sans neutraliser nécessairement ces réformes, contribuerait néanmoins à les orienter. Ainsi donc l'adoption d'un système d'agences obéirait-il sans doute à un schéma plus proche du maintien du statu quo français qu'à la pratique actuellement en vigueur au Royaume Uni.

France

Les agences à la française : l'exemple du secteur sanitaire

□ Cet article présente des extraits d'une contribution de Daniel Benamouzig, de l'EHESS, qui s'intitule : « Les agences sanitaires : entre réformes et technocratie » □ La contribution intégrale figure dans la publication de l'IGPDE sur les réorganisations administratives □ Cette contribution a fait l'objet d'une présentation lors du Séminaire d'Expertise organisé le 1er juin 2007 par le département Recherche, études, veille □

Depuis plus d'une dizaine d'années, la création d'agences constitue un phénomène marquant dans le paysage administratif.[...] Le domaine de la santé constitue un espace remarquable d'expérimentation, dans la mesure où des agences dotées d'une capacité d'expertise ou de décision y ont été créées dès la fin des années 1980. Elles jouent aujourd'hui un rôle prépondérant, aux côtés d'autres acteurs administratifs ou professionnels¹⁶. Il est vrai qu'en matière de santé, les agences ont souvent constitué une réponse à des crises exigeant des réactions rapides et visibles de la part des pouvoirs publics. Plus ou moins autonomes par rapport aux administrations centrales, les agences sont plus généralement

chargées de missions de service public et placées à distance du pouvoir politique. Bénéficiant d'un label de modernisme, elles constituent une solution institutionnelle à de multiples problèmes posés aux pouvoirs publics.[...]

L'essor du modèle des agences

Pour ceux qui en ont fait la promotion depuis les années 1990, les agences conjuguent souplesse d'organisation interne, flexibilité de gestion, atténuation des lourdeurs hiérarchiques, meilleur service à l'usager. La création d'agences permet d'associer plus étroitement

¹⁴ C. Pollitt et G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, 2e éd., Oxford University Press, Oxford, 2004

¹⁵ Pour une étude comparée avec les agences suédoises, voir C. Pollitt, C. Talbot, J. Caulfield et A. Smullen, *Agencies: How Governments Do Things through Semi-Autonomous Organizations*, Palgrave Macmillan, New York, 2004.

¹⁶ Benamouzig D. et Borraz O., « Food and Pharmaceutical Agencies in Europe. Bureaucracy and Democracy. Cross-national Perspectives. A commented Bibliography », *Cahiers, Risques Collectifs et Situations de Crise*, Publications de la MSH-Alpes, 2007.

les groupes ou les populations visés par une politique publique. Elles constituent des structures publiques dont l'éloignement vis-à-vis de l'État apparaît comme une garantie de neutralité et de crédibilité. Elles peuvent aussi se révéler, un instrument remarquable de conquête ou de reconquête d'un domaine d'activité par l'autorité publique. Typiquement, le secteur de la santé, dont l'administration a historiquement été déléguée pendant plusieurs décennies à la profession médicale, a ainsi pu être réinvesti par l'État grâce au développement de ces nouvelles structures.

Considérées de manière générale, ces formes institutionnelles ne sont cependant pas totalement nouvelles, puisque les premiers organismes qui s'apparentent à des agences ont été créés dès les années 1960. Mais elles ont incontestablement connu un nouvel essor depuis les années 1990. Leur légitimité a été renforcée par la mise en œuvre de nouvelles formes de régulation publique inspirées par un ensemble de transformations européennes et sans doute aussi, quoique de manière indirecte dans le domaine de la santé, par les courants du New Public Management. Contrairement aux pays anglo-saxons ou scandinaves, où les agences sont une forme juridique et politique bien définie, les agences françaises ont été instituées de manière essentiellement contingente, au gré des besoins et des crises. Leur nature comme leurs prérogatives apparaissent peu déterminées, variables d'une agence à l'autre ou même d'une période à l'autre pour une même agence. L'écart entre l'importance politique qu'elles ont acquise et leur relative indétermination institutionnelle rend d'autant plus légitimes une interrogation sur ces nouvelles structures administratives. Quelles sont les propriétés de ces nouvelles institutions ? Qu'attend-on de leur mise en place ? Quels sont leurs effets, vertueux ou pervers, sur le fonctionnement de l'État et sur les politiques publiques ?

De nouvelles bureaucraties ?

Considérées comme des formes administratives à la fois modernes et libérales, offrant une alternative aux administrations intégrées, les agences sanitaires ont renforcé les moyens d'intervention de l'État. Elles ont renouvelé le rapport entre l'expertise scientifique et la décision publique et ont permis la mise en œuvre de nouvelles formes de régulation. Mais les agences sanitaires ne sont pas exemptes de tendances problématiques, moins souvent relevées. Loin d'être de simples alternatives aux administrations publiques, les agences étendent

aux marges de l'administration des tendances bureaucratiques contre lesquelles elles étaient supposées faire barrage. D'un point de vue démocratique, elles n'ont pas élargi autant qu'on aurait pu le penser le cercle des acteurs légitimes pour statuer sur des questions sanitaires, qui restent largement l'apanage d'acteurs administratifs et médicaux. Enfin, au-delà du renouvellement de la régulation scientifique de la santé, les agences reconstituent des formes d'expertise officielle, non exemptes de tendances technocratiques. Au point qu'il devient pertinent d'évoquer à leur sujet une tendance à la constitution de nouvelles bureaucratie techniques, se développant sinon dans l'administration, du moins à sa périphérie.[..]

Les paradoxes d'une innovation institutionnelle

Les agences apparaissent comme l'une des grandes innovations institutionnelles intervenues dans le domaine de l'action publique au cours des toutes dernières décennies. Dans le domaine de la santé, leur création s'inscrit dans un contexte marqué par la survenue de crises graves, qui ont exigé une réaction visible de l'État, se traduisant par un renforcement de son intervention et de sa capacité d'expertise scientifique. Elle s'inscrit aussi dans des évolutions de plus long terme [...] elles ont reçu l'empreinte du New Public Management, dont elles ont cherché à décliner les principes en les adaptant au cadre régalien de l'action de l'État en France.[..]

Pour autant, les agences sanitaires dessinent aussi des évolutions paradoxales : contrairement aux objectifs de la nouvelle gestion publique souvent associée à la création d'agences – désintégration administrative, autonomie et souplesse de gestion dans un cadre contractuel, ouverture et participation des citoyens, nouvelles formes de gouvernance – les agences sanitaires apparaissent bien souvent comme de nouvelles bureaucraties, prospérant à la marge des administrations traditionnelles. Elles fournissent une forme d'expertise scientifique officielle, étendent les prérogatives de l'État et renforcent le rôle de la profession médicale dans des domaines qui échappaient à sa juridiction, sans nécessairement renforcer la légitimité démocratique de décisions, prises au nom de la science et de la technique. Ces propriétés font des agences de nouvelles bureaucraties techniques, exigeant une réflexion approfondie sur les conditions dans lesquelles elles peuvent être amendées dans un sens plus démocratique, tout en étant respectueux des exigences fonctionnelles, en terme d'efficacité, dont elles sont aussi porteuses.[..]

Publication du Comité d'histoire économique et financière de la France de l'IGPDE, dans la nouvelle rubrique « Recherche, études, veille »

Les réorganisations administratives Bilan et perspectives en France et en Europe



À partir d'exemples précis, les contributions réunies dans cet ouvrage font la lumière sur les processus de création, suppression, fusion de ministères ou de directions ainsi que sur la création d'agences. Elles s'appuient sur diverses approches en économie, sociologie, droit, histoire, science politique, et philosophie. On y distingue les multiples enjeux d'ordre économique, administratif et politique des réorganisations dans l'administration. Cet ouvrage à destination des décideurs, des chercheurs et des citoyens contribue à faire mieux comprendre ce qui caractérise cette dimension particulière de la réforme de l'État.

Cette publication sera disponible fin juin. Commandes à pgp-inscription.igpde@finances.gouv.fr
En librairie à partir de septembre.



INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE
 Directeur de la publication : Ralph DASSA, directeur général
 Rédactrice en chef : Annie CHEMLA-LAFAY, Recherche, études, veille (REV)
 Equipe de rédaction REV: Annie CHEMLA-LAFAY
 Marie-Thérèse DELEPLACE, Claire LE FLECHER, Julien MEIMON, Sylvie TROSA
 Réalisation et mise en page : IGPDE / REV - RDSI
 Publication trimestrielle - ISBN 1961 - 4381

MINISTÈRE
 DE L'ÉCONOMIE,
 DE L'INDUSTRIE
 ET DE L'EMPLOI

MINISTÈRE DU BUDGET
 DES COMPTES PUBLICS
 ET DE LA FONCTION
 PUBLIQUE