

Sommaire

éditorial

◆ Réformer et respecter chaque réalité

pages 2 à 3

◆ Ouverture des 2^{es} Rencontres internationales de la gestion publique

- éléments du discours d'ouverture (Mr. Alain Lambert, Ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire)
- deux stratégies de modernisation (Italie et Pays-Bas)

page 3

◆ Impulser les réformes

- quels leviers stratégiques ?

pages 4 à 5

◆ S'approprier les réformes

- le facteur humain dans les réformes
- encadrement supérieur
- dialogue social

pages 5 à 7

◆ Réussir la réforme en France ?

- la réforme, un processus continu
- comment réussir la réforme en France
- les cadres et les réformes
- quelques remarques en conclusion

page 8

◆ Modernisation et GRH

- colloque de l'Institut de l'entreprise du 1er juillet 2003

◆ Contacts

Tél : 01 53 18 62 66
marie-therese.deleplace
michel.marechal
@institut.minefi.gouv.fr

2^{es} Rencontres internationales de la gestion publique

22 et 23 mai 2003

Inscrire l'action publique dans une logique de résultats et nécessite des réformes profondes sur le long terme. Il faut pouvoir trouver les bons leviers, mobiliser l'encadrement supérieur et associer l'ensemble des agents. Les 2^{es} Rencontres internationales de la gestion publique avaient pour thème "Moderniser la gestion publique : réussir le changement" à travers l'expérience de huit pays. Ce numéro de Perspectives gestion publique en fait le bilan. L'éditorial est signé David C. Elder, intervenant de la 2^e table ronde.

Réformer en respectant chaque réalité

"Il faut réformer la fonction publique", "Notre priorité est de limiter les dépenses publiques et d'éliminer notre déficit", "Nous allons réorienter l'administration vers une plus grande efficacité et une plus haute efficacité."

On entend de tels propos partout dans le monde, dans les pays de l'OCDE, comme dans les pays en développement.

Mais ces appels au changement peuvent cacher bien des différences entre les pays et leurs attitudes face au changement. Les gouvernements n'ont pas tous adopté des réformes avec le même degré d'engagement et d'urgence. Et ceci pour des raisons liées non seulement à la nature des administrations et aux idéologies, mais aussi aux facteurs plus humains comme le statut des fonctionnaires.

"un franc succès" pour les 2^{es} Rencontres internationales

Les Rencontres internationales de la gestion publique, qui ont eu lieu à Bercy les 22-23 mai, avaient comme objectif de fournir à des responsables de l'administration française une "occasion de dialogue et de confrontation avec des collègues d'autres pays".

Si l'on juge par la diversité des perspectives et par l'intérêt des participants, ces deuxièmes Rencontres ont été un franc succès.

Les participants étrangers venaient d'Italie et des Pays-Bas, les deux pays témoins, mais aussi du Danemark, des États-Unis, du Royaume-Uni, de la Suède et du Canada.

Nous avons présenté, avec les perspectives de gestionnaire, de syndicaliste, d'universitaire, nos expériences de la réforme, et comment la réussir. Les expériences étaient, bien sûr, différentes, et s'il y a une leçon à tirer, c'est qu'il faut saisir le moment propre au pays particulier.

l'expérience canadienne parmi d'autres

Dans l'expérience canadienne, dont j'ai parlé, ce qui a semblé le plus intéresser les participants à ces Rencontres est le système de rémunération selon le rendement. Le "Programme de gestion du rendement", axé sur celui du secteur privé, prévoit que les cadres peuvent recevoir chaque année une prime allant de 10 à 25% du traitement de base, calculée en fonction des résultats qu'ils ont obtenus par rapport à des "engagements" déterminés. Les engagements sont définis en commun au début de chaque année par le cadre concerné et son supérieur, et comprennent des engagements touchant aux responsabilités assumées sur le moment par le cadre, ainsi qu'un nombre limité d'engagements portant sur des activités de premier plan, avec la priorité donnée, cette année, à des mesures pour créer un milieu de travail plus attractif, un programme d'apprentissage amélioré pour les fonctionnaires et le renouvellement du programme de langues officielles. Le résultat a été, pour les cadres supérieurs, le signe d'une importance inestimable que le gouvernement attache de la valeur à leurs services et est conscient de la nécessité de veiller à ce qu'ils soient dûment rémunérés.

la volonté de réussir en France

Ce qui a été le plus frappant pour moi lors de ces Rencontres a été la volonté manifeste de la part des fonctionnaires français qui y assistaient de, non seulement accepter le changement, mais de travailler pour le réussir. Les expériences des autres pays ne faisaient que renforcer cette volonté.

David C. Elder

Ancien haut fonctionnaire du gouvernement du Canada
Professeur auxiliaire en gestion publique
Université de Queen's, Canada

Éléments du discours d'ouverture, Monsieur Alain Lambert, Ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire

"Comparer pour comprendre, comparer pour réfléchir, comparer pour agir : loin de vouloir copier, ces démarches nous aident à mieux trouver notre propre chemin. **Faire passer** une réforme, c'est aussi en faire partager la vision, les objectifs à l'ensemble des acteurs concernés. **Réussir le changement**, c'est se mesurer aux réalités. (...) Je voudrais être l'auteur de ces mots, je les fais miens "

L'urgence à réformer l'État, une question de légitimité

Le ministre a insisté sur le fait que l'État est indispensable à l'harmonie d'une société et que, dans le monde moderne, ce dernier est parfois remis en cause pour avoir souvent tardé à se moderniser. Pour le "sauver", le re-légitimer, il est urgent de lui rendre l'efficacité nécessaire.

La nouvelle gouvernance budgétaire française, un changement culturel

Il faut modifier la relation séculaire entre le ministère des finances et du budget et les ministères gestionnaires que l'on appelle parfois dépensiers... La réforme budgétaire repose sur deux principes fondamentaux :

- ❖ la responsabilisation des ministères gestionnaires afin qu'ils soient leur propre ministère des finances, c'est à dire qu'ils soient initiateurs, maîtres d'œuvre de leurs réformes, garants de la bonne exécution de leur budget, comptables de leurs résultats au regard des objectifs assignés par le Parlement.
- ❖ la transformation du jeu de rôle institutionnel pour faire en sorte, par exemple, que la recherche d'économie soit d'a-

bord de la responsabilité des ministères gestionnaires avant même le ministère du budget.

La nouvelle gestion publique va bouleverser les pratiques et les habitudes :

- ❖ la définition des objectifs devra précéder la demande de crédits
- ❖ la contractualisation se fondera sur le niveau des performances fixé par la déclinaison des objectifs
- ❖ la clarification au sein des organisations administratives se fera en fonction des missions qu'elles exercent pour identifier les doublons

Cette réforme doit s'appuyer sur la transparence et sur la lisibilité avec un rôle plus actif des parlementaires et une plus grande clarté des choix stratégiques.

Agir avec passion pour nos concitoyens

"Je ne suis pas simplement venu par courtoisie mais par passion pour la modernisation de la gestion publique.(...) Nous avons deux défis principaux à relever :

- nos pays développés sont menacés s'ils ne savent pas se moderniser. (...) C'est une exigence absolue. Pour se faire avec la meilleure efficacité, il faut nous comparer, échanger.
 - l'idée même d'intérêt général ne pourra survivre, dans un monde qui s'ouvre, que si l'État, ses organes publics et l'action collective, atteignent un niveau de performance que les citoyens reconnaissent comme tel.
- Nous avons pour premier devoir aujourd'hui de faire plus pour nos compatriotes en leur coûtant moins."

Deux stratégies de modernisation

□ Présenter les stratégies de modernisation de deux pays de cultures différentes était le parti pris de cet atelier d'ouverture □ Ronald van Oosterom, responsable du pilotage des agences aux Pays-Bas et président de l'Institut européen des contrôleurs du service public et Vincenzo Schioppa, représentant permanent adjoint de l'Italie auprès de l'OCDE, nous ont précisé le cheminement des réformes □ Réformes qui ont profondément transformé la gestion publique de ces pays □

deux contextes de réformes

Crise budgétaire, nécessité de respecter les critères de Maastricht, "période politique obscure et agitée", dégradation prononcée du service public, fonction publique considérée comme une entrave à l'évolution de la société ont été à l'origine des profondes transformations qu'a connues l'Italie dès le milieu des années 80.

La survie du service public et la reconquête d'une légitimité pour l'ensemble de la fonction publique se sont traduites par un processus de modernisation sans précédent qui a bénéficié de l'appui d'organisations syndicales puissantes et d'un accord bipartisan avec un Parlement soutenant ces réformes.

L'objectif clair, ambitieux et global consistait à "transformer l'État" : améliorer la performance publique, simplifier la vie des usagers, accroître la transparence et enfin renforcer la confiance des citoyens dans leur administration.

Aux Pays-Bas, État unitaire décentralisé, voire profondément opposé au centralis-

me, les autorités publiques se sont toujours vu disputer leur pouvoir et ont toujours dû négocier la mise en œuvre des politiques publiques avec de - trop - nombreux partenaires.

La création d'agences, en 1994, a permis à l'administration centrale de reprendre le contrôle de la mise en œuvre de politiques publiques tout en échappant à une trop grande centralisation de la gestion publique. Les agences ne sont en effet qu'une forme d'autonomisation interne : les règles de gestion sont assouplies (gestion des ressources humaines et comptable) mais l'entière responsabilité ministérielle est maintenue.

des points communs...

Si les contextes ou les "leviers" sont propres à chaque pays, l'ambition des administrations publiques repose sur un objectif partagé : améliorer la performance publique.

Au delà des stratégies spécifiques de changement, les expériences italienne et néerlandaise permettent de dégager deux

principes généraux pour produire des résultats tangibles :

- ⌘ concerner **tous** les aspects de l'action publique
- ⌘ être un **processus continu**, en perpétuelle évolution dans le temps.

processus global...

En Italie, le décret législatif fondateur de 1993 a touché l'ensemble de l'administration publique. Réforme des administrations centrales, contractualisation, réglementation, réforme budgétaire, transparence et communication citoyenne, sont les piliers sur lesquels s'est appuyée la réforme du "système".

Aux Pays-Bas, c'est à partir de l'analyse d'un facteur de blocage que le processus de réformes a été engagé. Pourtant, avec la création des "agences", il apparaît clairement que le "fil" tiré a obligé à repenser la gestion des ressources humaines, le rôle de l'encadrement supérieur et à opérer le "reengineering des processus" de production des services, depuis l'élaboration des politiques jusqu'à leur évaluation.

Dix ans après, le bilan de l'expérience italienne démontre qu'en plus d'être systématique, un processus de réforme doit intégrer la question du temps. En effet, dans le contexte italien, l'ampleur des chantiers ouverts nécessitait des résultats concrets et rapides pour pouvoir ancrer ce mouvement dans la durée. La continuité du processus de réforme a donc fait appel à des

efforts de communication important à l'égard des fonctionnaires eux-mêmes mais aussi à l'égard des citoyens. Le Forum de l'administration publique italienne, qui rassemble près de 40000 fonctionnaires, organise ainsi échange de bonnes pratiques et innovation.

Si la création des agences aux Pays-Bas avait pour objectif de mieux articuler conception, mise en œuvre et évaluation des politiques publiques, le nombre de

réformes induites et les ajustements permanents dont font l'objet ce nouveau système illustrent l'importance d'un mouvement continu d'amélioration inscrit dans la durée. Cette réforme a conduit les Pays-Bas à revoir les missions et les rôles respectifs des ministères et des agences. Aux nouvelles exigences de performance qui incombent aux agences doit en effet correspondre la capacité des ministères à les contrôler et les évaluer.

Impulser les réformes

Quels leviers stratégiques ?

□ Comment développer une stratégie de modernisation ? Quels leviers mobiliser pour favoriser le changement ? □ Au travers des exemples américain, suédois et britannique, les participants se sont interrogés sur le développement d'une stratégie de modernisation et sur les leviers pertinents à mobiliser -légitimité de l'administration, crise budgétaire, participation des citoyens...□

Pour Agnès Arcier*, présidente de séance, la notion de leviers doit être entendue comme éléments de contraintes, de forces de changement dans la société permettant d'engager une réforme et de l'inscrire dans la durée.

Elle a précisé, qu'en France, le levier est d'abord budgétaire, du fait du nouveau cadre en vigueur.

États-Unis

Barry Anderson, directeur adjoint du Congressional Budget Office, a présenté l'expérience américaine en matière de réformes et ses facteurs clés de succès.

Il a insisté sur l'ancienneté des réformes aux États-Unis, celles-ci remontant à plus de 50 ans avec la Commission Hoover (1947). C'est à cette époque qu'a été introduite, au département de la défense, la gestion par la performance marquée par la centralisation de données de performance.

Aujourd'hui, si le levier est avant tout budgétaire, avec la fixation d'un seuil maximum de dépenses (" cap "), la participation de toutes les parties prenantes à la réforme, le Président, l'exécutif, la fonction publique et le Congrès est aussi un facteur d'impulsion important.

Dans ce cadre, il faut souligner le rôle primordial joué par la GPRA - *Government Performance and Results Act*, 1993 - qui a modifié les comportements des administrations. La GPRA s'est caractérisée par la mise au point de plans d'objectifs et de moyens à 5 ans avec les agences et la mise en place de mesures de résultats et d'évaluation des performances. Si cette loi a pu améliorer les informations et la transparence budgétaire de l'administration, il reste aujourd'hui à lier résultats et budget, les performances des agences permettant de redéfinir les objectifs et le budget.

Daniel Tarschys, professeur à l'Université de Stockholm, rappelle les analogies (pays unitaire, fort secteur public) et les différences entre la Suède et la France (existence d'agences, plus forte décentralisation).

Si la crise budgétaire des années 70, due à une faible croissance et à une forte augmentation des dépenses publiques, a servi de révélateur et conduit la Suède à mener de multiples réformes, celles-ci sont néanmoins le fruit de 3 leviers.

les leviers majeurs en Suède

⌘ **rationalisation budgétaire** tout d'abord avec l'introduction de plafonds de dépenses par secteur obtenus par consensus entre les partis au pouvoir, évitant ainsi les surenchères. La hausse de productivité de l'administration est d'ailleurs

inscrite dans la loi, chaque année 2% du budget des agences est supprimé.

⌘ **relégitimation de la fonction publique**. Il s'est agi ces dernières années de transformer "une machine administrative très autoritaire" en un véritable service public, en séparant le contrôle de la production de services et en favorisant la concurrence et le recours à la sous-traitance.

⌘ **importance accordée aux partenaires** (relation administration-citoyen et co-participation des employés). La Suède, pays très décentralisé développe la démocratie de proximité avec les citoyens. Les "clients" des prestations délivrées par l'administration et leurs entités sont consultés sur la qualité des services via des conseils d' "utilisateurs".

Il existe également une véritable co-participation des employés aux transformations des missions et de l'organisation des agences.

Royaume-Uni

Jonathan Slater, directeur à l'Office of Public Services Reform au sein des services du Premier ministre, a insisté sur l'importance du levier citoyen au Royaume-Uni. La pression des "clients" de l'administration a en effet conduit le gouvernement britannique à adopter 600 objectifs stratégiques pour les services publics en 1998 - les Public Service Agreements - PSA.

Le nombre de ces objectifs a été réduit à 128 en 2002, pour une meilleure pédagogie des priorités gouvernementales auprès du public.

Comment satisfaire les citoyens ? Afin d'évaluer la perception de la qualité des services, les autorités ont mis en place en 1998 le "people's panel" composé de 5 000 citoyens. Consulté régulièrement sur l'évolution des prestations délivrées par les services publics, utilisé tant par les ministères que par les agences, il a permis d'étudier les réactions des citoyens aux politiques et initiatives publiques. Et c'est de ces consultations que sont issus les PSA (réduction des délais pour les interventions chirurgicales par exemple après enquêtes auprès des patients). Cette pression citoyenne joue également un rôle dans la transparence de l'administration qui multiplie désormais la publication de rapports de performance pour les bons comme pour les mauvais.

Des différentes interventions, il ressort que certains moteurs sont moins présents en France que dans d'autres pays de l'OCDE, tels que la crise de légitimité de l'administration, la participation des citoyens au processus de réforme ou encore la pression exercée par les usagers.

* Sous directrice, DIGITIP, Minefi

S'appropriier les réformes

Le facteur humain dans les réformes

❑ Quelle est la place des cadres dans une organisation performante ? ❑ Comment sont-ils gérés : les expériences britannique et canadienne ❑ Le rôle du dialogue social dans un processus de modernisation ❑ Les conventions collectives traduisent l'équilibre entre performance publique et intérêt des salariés ❑ Les expériences du Danemark et de l'Italie ❑

"Les réformes sont faites par des femmes et des hommes imprégnés d'une culture d'une histoire, de rapports sociaux" indiquait Jean-René Brunetière président de la 2^e table ronde dans son introduction.

Comment une collectivité progresse, évolue, s'adapte ?

Le facteur humain se révèle d'une importance capitale dans un contexte de recherche d'une administration performante.

Deux approches de la performance

Le Canada, par la voix de David Elder, a choisi de mettre en avant les valeurs qui sous-tendent l'ensemble de la fonction publique : les valeurs éthiques et démocratiques, professionnelles (neutralité, mérite, efficacité, capacité à gérer les complexités et être fidèle à son mandat), valeurs nouvelles (innovation, créativité, travail en équipe), valeurs de responsabilité (honnêteté, prudence, impartialité...)

Ces valeurs doivent être une référence pour les managers et avoir un impact sur la façon dont les fonctionnaires travaillent et sont dirigés. Socle partagé, elles ont favorisé le dialogue à tous les niveaux de l'administration dans le cadre de la modernisation.

Comme l'indique Rosemary Banner, le Royaume-Uni a opté pour des réformes structurelles avec la création d'agences, responsables de leurs résultats vis-à-vis du public. Elles ont permis l'émergence d'une culture de service. Ce système a introduit plus de responsabilité, de professionnalisme et de transparence dans la gestion des services davantage cen-

trés sur les besoins des bénéficiaires. Après quinze ans de mise en œuvre, si des évolutions s'avèrent nécessaires, pour resserrer les liens entre agences et ministères de tutelle et améliorer le pilotage stratégique, le modèle des agences est considéré comme un succès [1].

(1) <http://www.cabinet-office.gov.uk/agencies-publicbodies/guidepts/docs/opsr-agencies.pdf>

une même gestion

Quelque soit l'option prise, accent mis sur les valeurs ou réforme de structures, une très grande attention est portée au facteur humain, et particulièrement à l'encadrement supérieur.

Tout d'abord le recrutement est organisé de manière centrale. Les deux pays ont également élaboré un nouveau référentiel de compétences nécessaires aux fonctions de managers qui sert de guide pour les recrutements et l'évaluation [2].

Le Canada et le Royaume-Uni se sont aussi interrogés sur la manière d'encourager la bonne performance de leurs cadres :

❖ **clarté des objectifs** Au Canada, l'activité des cadres supérieurs est strictement encadrée par des objectifs précis. Par ailleurs, les accords de rendement, selon la formule canadienne, permettent de s'assurer que les priorités définies au niveau gouvernemental sont bien prises en compte (engagements continus pour l'activité "normale" du service et engagements-clés favorisant l'innovation).

Au Royaume-Uni, le caractère parfois flou des objectifs a d'ailleurs fait l'objet

de critiques.

❖ **évaluation.** Les deux pays ont opté pour une évaluation des cadres à 360°. Au Royaume-Uni, l'avis des collaborateurs est recueilli grâce à un questionnaire traité par un comité d'évaluation. Au Canada, l'évaluation doit prendre en compte les compétences en leadership, l'auto-évaluation et l'évaluation par le supérieur, l'examen par les pairs... selon l'expression de David Elder, il s'agit d'une "rétroaction tous azimuts". Il a aussi insisté sur le dialogue entre le gestionnaire et la personne évaluée. L'évaluation individuelle doit être complétée par l'évaluation continue des organisations (commission parlementaires, enquêtes auprès du public, des agents...)

❖ **rémunération à la performance.** Au Canada, seuls les cadres supérieurs perçoivent des primes en fonction des résultats atteints, qui peuvent représenter entre 15 et 25% de leur salaire. Au Royaume-Uni, le système de prime concerne l'ensemble du personnel. Le manager dispose d'une enveloppe qu'il répartit après avoir évalué ses salariés. Dans les deux cas, l'accent est mis sur l'équité qui doit présider à l'attribution des primes, sur l'attention portée aux besoins des salariés et sur le maintien de relations de travail enrichissantes et respectueuses.

[1] Better government services, Executive agencies in the 21st century . The agency policy review : report and recommendations - HM Treasury - The Prime Minister's Office of Public Services Reform
[2] se référer au numéro 6 de Perspectives gestion publique

Le second volet de cette table ronde s'est attaché à montrer quel pouvait être le rôle du dialogue social dans les processus de modernisation de la gestion publique.

Peter Waldorff, Président de la fédération des syndicats de fonctionnaires danois, Membre du Comité exécutif de la fédération syndicale européenne des services publics (Danemark) et Michele Gentile, Responsable du département service public, CGIL (Italie) [3] ont souligné l'importance d'associer les représentants des personnels à tout processus de modernisation.

L'appropriation des réformes par l'ensemble des acteurs est, en effet, au cœur de toute transition réussie.

[3] Confederazione Generale Italiana del Lavoro

Quelques traits communs...

❖ la mise en place d'un système de conventions collectives.

Si ce système est depuis longtemps ancré au Danemark, il est beaucoup plus récent en Italie, où il s'est agi d'une volonté partagée des deux protagonistes (pouvoirs publics et organisations syndicales) de modifier radicalement leurs rapports avec, en toile de fond, une nécessité reconnue par les deux parties d'une modernisation du secteur public.

❖ deux niveaux d'intervention :

- au niveau central, à travers des accords cadres assurant l'égalité des droits sur l'ensemble du territoire ;
- au niveau local, où flexibilité et souplesse du système permettent aux spécificités locales ou organisationnelles d'être prises en considération.

❖ des négociations donnant-donnant.

Ces négociations collectives ont toujours pour objet l'amélioration de la situation des travailleurs (conditions de travail, formation, rémunération...) et l'amélioration du service public.

... et des spécificités

Les conventions collectives doivent être la traduction tout à la fois du dialogue entre les pouvoirs publics et les fonctionnaires et d'une vision partagée ou d'un consensus autour de la gestion du changement et de l'innovation au sein du secteur public.

Au Danemark, l'attachement au dialogue et au consensus est d'importance puisqu'il a permis de répondre à la double nécessité d'assurer l'attractivité de l'État employeur et de répondre aux attentes des citoyens pour des services publics de qualité, dans un contexte de restrictions budgétaires. Les négociations ont ainsi pu déboucher sur un nouveau système de rémunération qui concerne aujourd'hui 50% des fonctionnaires. Il permet de s'assurer que la rémunération reflète l'autorité, la responsabilité, la qualification et la performance. Est ainsi pris en compte le développement de nouvelles formes d'organisation, des nouvelles procédures, des compétences

professionnelles et personnelles propres à l'amélioration de la performance publique.

Les organisations syndicales se sont par ailleurs saisies du Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques (Common Assessment Framework, CAF) comme outil de promotion du dialogue entre les managers et les employés.

Pour ce qui concerne l'Italie, le décret de 1993 a profondément transformé le système de négociations puisqu'il a marqué un pas vers l'unification des rapports de travail en les "privatisant" dans la fonction publique [4]. Les enjeux étaient d'importance puisqu'il s'agissait :

- ◆ de dépolitiser la fonction publique;
- ◆ de fournir un cadre juridique à l'ensemble des agents de la fonction publique ;
- ◆ de re-légitimer la fonction publique et de sortir d'une logique d'assistance, les fonctionnaires étant qualifiés de "parasites", mal rémunérés certes, mais sans qu'aucune exigence sur leur travail ne soit imposée ;

◆ d'échapper, dans un contexte budgétaire défavorable, à la privatisation du service public.

La vision unitaire du monde du travail permet, par ailleurs, aux syndicats de prendre le pouls et d'évaluer le niveau de consensus en faveur des réformes et de construire le rapport de force. En effet, convention collective ne signifie pas absence de conflit...

Au cours du débat, des organisations syndicales françaises se sont exprimées. Les unes considèrent que les instruments du changement existent et restent à mobiliser. La contrainte démographique est une opportunité pour créer un "appel d'air" en faveur de la modernisation de la fonction publique. D'autres regrettent l'absence de dialogue social et d'un réel débat contradictoire dans lesquels elles auraient les moyens d'exprimer -de négocier- des contre-propositions.

[4] se référer au numéro 6 de Perspectives gestion publique

Réforme, un processus continu

□ Odile Sallard est responsable de la direction "Gouvernance publique et Développement territorial" à l'OCDE □ Son rôle était de "faire le pont" entre les pratiques des pays étrangers et l'atelier français □ Elle a indiqué que les leviers et points d'entrée choisis par chaque pays pour s'engager dans la réforme (budgétaire, organisationnel, RH) entraînent un effet systémique et un processus continu de modernisation de l'État et de la gestion publique □

Il est ressorti de la première journée de débats autour des stratégies de changement, des leviers et des acteurs de la réforme, que chaque pays qui s'engage dans la réforme entre, de fait, dans un "processus permanent, complexe, difficile mais possible et nécessaire".

Les enseignements majeurs de la première journée des 2^{es} Rencontres internationales de la gestion publique ont été tirés sur la base de ce constat préalable

Une combinaison de contraintes et de leviers

Que les contraintes soient internes (crise budgétaire, évolution des structures avec la création d'agences, crise de légitimité et re-légitimation de l'État par la décentralisation) ou externes (évolution de l'environnement économique et nécessité d'adaptation, pressions sur la compétitivité de l'employeur public, acteur de la performance économique globale, transposition des directives européennes ...), divers leviers peuvent être utilisés par les États pour s'engager dans la voie de la réforme. Chaque pays privilégie un ou plusieurs leviers : budgétaire, LOLF en France, meilleure satisfaction des besoins des citoyens en Italie et en Suède), rationalisation de la concurrence par l'externalisation aux États-Unis, transparence dans la communication des résultats au Royaume-Uni. Combinés aux contraintes, ceux-ci entraînent systématiquement les États dans un processus qui s'inscrit dans la durée, "un chantier permanent" de la modernisation qui impose à chaque nouvelle étape de définir les pistes d'amélioration avec l'ensemble des acteurs concernés.

Des faiblesses qui n'enrayent pas le processus

Ainsi, quel que soit le point de départ (organisationnel, budgétaire, RH), il faut à terme traiter l'ensemble des autres points.

Et même si des faiblesses identifiées et analysées apparaissent, elles n'enrayent jamais le processus en cours mais, au contraire, le dynamisent :

- ◆ diminution de la cohérence globale (écart entre les régions, les différentes politiques publiques...);
- ◆ faiblesse des mécanismes de responsabilité et de reddition des comptes ;
- ◆ gestion de type privé avec une visibilité et parfois des choix d'investissements à court terme ;
- ◆ mobilité entravée par la gestion décentralisée des RH...

Jusqu'à présent, on constate qu'aucun pays n'a fait le choix d'un retour en arrière tant la nécessité d'adaptation de l'État et de la gestion publique à un monde moderne opère comme un moteur de modernisation.

Le citoyen au cœur de la modernisation

Par ailleurs, l'appui sur les différents acteurs de la réforme que sont les managers, les agents publics et leurs représentants syndicaux, ne peut faire l'économie d'une relation améliorée au citoyen/usager/ "consommateur". Quel que soit la manière dont on nomme cet acteur central, chaque étape de la réforme doit avoir pour but un "meilleur service rendu au public". L'identification des objectifs qui seront assignés aux services publics doit toujours avoir comme préoccupation la vision du citoyen. Engagé dans la réforme, aucun État ne peut faire l'économie d'une "production rapide de quelques résultats visibles". La relation améliorée au citoyen le lui commande. C'est ainsi que la conduite du changement est et reste légitime aux yeux de la société dans son ensemble.

Comment réussir le changement en France ?

□ Les 2^{es} Rencontres internationales de la gestion publique se sont terminées par un atelier de travail intitulé "Réussir le changement en France - Quelles leçons tirer des expériences étrangères ? Quelle vision ? Sur quels leviers s'appuyer ?" □ Cet atelier fut animé conjointement par Annie Fouquet, directrice de la DARES, ministère du Travail, des affaires sociales et de la solidarité et Jean-Yves Raude, Trésorier payeur général de l'Orne □ Les résultats d'un questionnaire remis aux participants ont servi de structure à l'organisation des débats □

Les cadres et les réformes

Les résultats du questionnaire ont été présentés par Annie Fouquet, directrice de la DARES

"Le premier qui bouge est mort"

Cette phrase illustre, non sans ironie, les réponses au questionnaire envoyé par le département REV en amont des 2^{es} Rencontres internationales. L'objectif : lancer le débat lors de cette dernière séquence. 37% des participants ont répondu, ce qui représente un bon score pour ce type d'exercice. À la première question qui concernait l'appréciation sur l'importance des réformes engagées en France, 2/3 des répondants pensent que l'administration s'est partiellement réformée et 1/3 qu'elle s'est peu réformée.

Les évolutions constatées portent plus sur les outils que sur la culture (bureautique, contrôle de gestion en particulier). Dans la majorité des réponses, ces avancées sont considérées comme étant partiellement liées aux projets initiaux. Cela montre un certain brouillage de l'information sur les objectifs et les modalités de mise en œuvre des réformes en France.

Quels seraient les leviers de la réforme ? Selon la majorité des réponses, il faut d'abord mobiliser l'encadrement supérieur. La réforme budgétaire, au cœur de l'actualité, apparaît en seconde position. Peu d'intérêt pour le choc que pourrait susciter une réduction budgétaire même si, dans de nombreux pays, ce fut un grand moteur des réformes engagées. Trois facteurs clés de succès sont cités prioritairement : la volonté politique, le dialogue social et le management. Par contre le cadre statutaire apparaît pour la majorité comme un obstacle.

Enfin, quel est le rôle de l'encadrement supérieur dans la mise en œuvre des réformes ? Tout à fait central selon les réponses... à condition toutefois qu'il soit écouté et considéré. *"les dirigeants pensent souvent que les cadres sont conservateurs et les cadres pensent que les dirigeants manquent de courage"* a indiqué un participant. Une situation à débloquer car, à la lecture des réponses, le besoin d'action et de responsabilisation des cadres supérieurs est très marqué.

un débat, une problématique

La problématique de cet atelier de travail, fût posée dès le départ par Jean - Yves. Raude, l'enjeu n'était pas tant d'évoquer le changement que les conditions de sa réussite. Pour se faire, le débat s'est appuyé sur trois questions majeures :

- ♦ expérience et bilan des réformes existantes
- ♦ rôle de l'encadrement supérieur
- ♦ valeurs.

entre enthousiasme et déception...

Selon les termes mêmes d'un participant, il est important de souligner que la France a déjà mené des réformes avec succès. Selon lui, c'est le cas de la première étape de la décentralisation en 82 et les évolutions qui lui ont succédé jusqu'à aujourd'hui (transfert de compétences et mise en œuvre des contrats de plan État/Régions, transfert de la gestion des agents publics aux collectivités territoriales, accroissement du rôle

interministériel des préfets, coopération État - Collectivités locales pour le financement de projets, intercommunalité...).

Pourtant, apparaît souvent une absence de projet global ou d'un mouvement d'ensemble. Les expériences existent mais semblent s'être limitées à certains établissements publics ou certaines administrations (Direction générale de l'agriculture, Direction des hôpitaux en région parisienne, Délégation pour l'armement, Direction générale des impôts...).

Celles et ceux qui ont dirigé un établissement public voire "un vaisseau de la marine nationale", estiment alors avoir bénéficié des marges de manœuvre nécessaires (responsabilisation dans la prise de décisions, souplesse de gestion en matière de budget et d'emploi ...). Mais les difficultés qu'ils rencontrent dans les administrations centrales, les amènent à regretter l'impossible engagement de l'État sur le chemin de sa modernisation, allant jusqu'à qualifier

le passage d'un établissement à l'administration centrale de "passage du 21^{ème} siècle au Moyen-âge" !!!

... quelques nuances

Les interventions des participants étrangers - sollicités par les deux animateurs - ont paradoxalement permis d'effectuer un bilan plus nuancé des évolutions passées ou en cours en France (Schioppa et Ormond). Elles ont aussi permis de revenir sur le terme "Réforme" - trop générique -, véritable *"monstre ou Léviathan inaccessible"* qui ne précise ni l'objet ni le cadre du changement souhaité. De même, ils ont évoqué l'importance de la mobilisation des acteurs majeurs que sont le Parlement, les médias, les chercheurs et universitaires dans l'évaluation des politiques publiques (Anderson). Enfin, la mixité ou la parité dans l'administration et la haute fonction publique en particulier ont été présentés comme des vecteurs de réussite dans les réformes (Tarschys).

L'administration française est une machine *"puissante", "bien huilée"* (Schioppa), construite à partir de valeurs fortes de "service public" qui semblent faire consensus. Cependant, trop centralisée et centralisatrice, elle manque de souplesse de gestion. De plus *"elle regroupe un nombre de fonctionnaires trop élevé si on la compare au ratio : nombre de fonctionnaires / nombre d'habitants / superficie, des pays voisins qui ont une culture équivalente comme l'Italie et l'Espagne"* (Schioppa).

les ingrédients de la réussite

En matière budgétaire, la LOLF qui, à partir du 1er janvier 2006, prévoit l'allocation de moyens à partir des missions, programmes et projets de mise en œuvre des politiques publiques, constituera-t-elle le levier nécessaire et suffisant du changement ?

Pas sûr, répondent certains qui s'inquiètent de l'absence de vision systémique préalable et de réformes d'ampleur en matière de ressources humaines accompagnée d'une responsabilisation accrue des gestionnaires.

Il ressort que la modernisation de l'administration française, nécessite une réforme globale, ainsi que la convergence et l'articulation des éléments suivants :

- ❖ une impulsion politique bi-partisane afin de garantir la continuité du processus
- ❖ une conduite du changement qui mobilise l'ensemble des acteurs du haut en bas de l'organisation (managers, fonctionnaires, organisations syndicales) autour d'un projet clair pour chaque niveau de structure. Une "sorte de partition à jouer par chacun dans un orchestre" où il est indispensable de travailler ensemble "en bonne intelligence" ; et d'avoir "du grain à moudre";
- ❖ les moyens de gestion autonome (financière et RH) avec le dépassement des corporatismes et des rigidités excessives du statut du personnel (cf. : rapport public 2003 du Conseil d'État intitulé "Perspectives pour la fonction publique").

les valeurs :
le commencement et la fin

- L'atelier "Comment réussir la réforme en France" s'est conclu comme il aurait pu commencer, par l'examen critique des valeurs présumées communes sur lesquelles repose la Fonction publique. En effet, comment dépasser les interrogations suivantes :
- contrôle permanent : confiance ou méfiance ?
 - égalité réelle ou égalité formelle ?
 - rapport au citoyen ? à qui ? à l'usager ? au client ? au contribuable, à l'assujéti (impôts) ? au patient (santé) ?
 - indépendance et responsabilité ou servitude du niveau hiérarchique supérieur ?
 - performance et valeurs ou respect d'une réglementation pléthorique ?
 - engagement dans la culture du "juste à temps" ou se contenter de l'habituel "presque à temps" ?
 - quel "mérite" lorsque l'on est propriétaire de son grade ?
 - les cadres sont-ils prêts à prendre des

risques lorsqu'ils disposent de "parachutes dorsal, ventral, d'un emploi à vie et de l'assurance d'une augmentation salariale permise par l'ancienneté", qui constituent autant de signes de "la culture ceinture et bretelles" ?

- hiérarchie pyramidale ou contractualisation et travail en équipe ?

un débat sans "langue de bois"

En préalable au mouvement vers une réforme d'envergure n'est-il indispensable de travailler sur les valeurs qui sous-tendent notre Etat, son fonctionnement, voire ses dysfonctionnements ? Souvent considérées comme acquises ou allant de soi, les valeurs sont rarement questionnées. Mais, sans "langue de bois", les bases d'un débat de fond ont été jetées !

Quelques remarques en conclusion

Monsieur Serge Arnaud, délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État

Serge Arnaud, Délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État (DMGPSE), a clos ces deux journées d'échanges entre praticiens étrangers et français.

D'emblée, il a salué l'organisation de cette deuxième édition des rencontres internationales de la gestion publique par l'IGPDE, en partenariat avec l'OCDE.

Il s'est attaché à présenter les structures mises en place et leurs missions respectives au sein du ministère de la fonction publique de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire ainsi que du secrétariat d'État à la réforme de l'État.

Les réformes sont nécessaires en France a-t-il affirmé, "mais il ne s'agit pas de faire des réformes pour des réformes". Le souci permanent d'adaptation de l'État à un environnement mouvant, au niveau local, national, européen, international doit selon lui guider toute démarche de réforme en France. Celle-ci doit nécessairement prendre appui sur des méthodes qui facilitent une véritable mise en oeuvre. Car, l'administration confrontée quotidiennement aux attentes nouvelles des citoyens doit trouver les réponses satisfaisantes. En sachant prioriser le choix des politiques publiques, elle doit définir les moyens adaptés à leur mise en oeuvre ; le tout, dans le cadre de contraintes budgétaires et de limitation des dépenses de l'État.

Sans faire abstraction des évolutions passées (décentralisation, création d'établissements publics, révolution bureautique et communication par Internet...), il a rappelé que les premières tentatives d'introduction de la gestion par la performance sont restées sans effet.

Il a ensuite énuméré les principes forts et les chantiers importants pour lesquels il souhaite redoubler d'efforts.

Principes, chantiers, méthodes

- ❖ modernisation de la gestion publique ;
- ❖ adaptation des RH ;
- ❖ qualité de service rendu aux usagers et simplifications administratives qui exigent :
 - responsabilisation des gestionnaires,
 - souplesse,
 - évaluation de l'efficacité des politiques publiques.

Le rapport de J-N Tronc a démontré la dispersion des efforts en matière d'évaluation des politiques publiques. Une association plus étroite du Parlement pour fiabiliser cette évaluation est désormais impérieuse.

En outre, la généralisation de la contractualisation et du contrôle de gestion articulée à la mise en oeuvre de la LOLF devrait permettre à terme le pilotage stratégique des politiques publiques.

Serge Arnaud a conclu son intervention en insistant sur l'importance des méthodes et des échanges de meilleures pratiques.

Il a aussi souhaité que l'IGPDE prenne toute sa place dans le dispositif de formation qui sera élaboré à la fois pour changer les pratiques et apprendre à conduire le changement.

Modernisation et ressources humaines

□ L'Institut de l'entreprise a organisé, le 1^{er} juillet dernier, un colloque sur le thème "La fonction publique à l'heure de la performance : Quelle gestion des ressources humaines pour l'État ?" □ Dans le cadre de la réforme de l'État, la modernisation de la gestion des RH reste une question importante et délicate □

GRH, un défi majeur pour l'État

Yves Cannac a introduit cet évènement en soulignant en particulier que les contraintes – concurrence, innovation technologique, efficacité... - auxquelles les entreprises ont été confrontées sont désormais autant de défis majeurs à relever pour l'État.

La mise en œuvre de la LOLF, qui place la performance au cœur de l'État, impose de sortir d'une logique taylorienne et oblige à repenser la GRH : quelle gestion globale (effectif, carrière, ...), quelle gestion individualisée (équité, parcours professionnel, rémunération, mérite, ...). Cette réforme budgétaire oblige également à s'interroger sur les valeurs du service public qu'il est nécessaire de clarifier et de faire évoluer.

Selon Raymond Soubie, les valeurs du service public ne sont plus les valeurs dominantes de la société. Profit, rentabilité, mondialisation, argent... laissent aux fonctionnaires le sentiment d'être les «derniers des mohicans» ou, plus simplement, de ne plus être en phase avec ce pour quoi ils se sont engagés.

Éducation nationale, un cas d'école

Pour Jean-Charles Ringard, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale de Seine Saint-Denis, le "malaise" des enseignants, qui s'est exprimé lors du mouvement social du printemps 2003, en est l'illustration la plus parlante.

Loin d'être un frein, ce malaise est même, selon lui, une opportunité de réforme à saisir au même titre que le défi démographique. Moment idéal pour exprimer des attentes, ouvrir des discussions, redessiner le contrat entre l'Éducation nationale et ses agents, renouveler le "Pacte républicain" entre la nation et l'École, et donc remobiliser les personnels.

Souvent perçue comme immuable, l'Éducation nationale a pourtant considérablement évolué : création de postes à exigences particulières (sur motivation et compétence), de lettres de missions sur 3 ans propres à chaque établissement, de contrats d'objectifs de développement entre le ministre et les académies.

les éléments d'une conversion culturelle

Si les acquis de ces réformes ne peuvent être gommés, des exigences nouvelles se manifestent. Les contraintes telles que l'Europe ou le rôle des partenaires (parents d'élèves,

entreprises, collectivités territoriales)... serviront d'aiguillon à la modernisation ; mais, plus encore, la notion de performance, la notion de qualité de la dépense dans le cadre d'un budget qui est l'un des plus importants des pays de l'OCDE doivent déboucher sur une "véritable conversion culturelle". Conversion culturelle dont la colonne vertébrale doit être la qualité du service rendu. Ce processus crucial, inscrit dans la durée, doit aller au-delà du "temps politique" et nécessairement impliquer les acteurs majeurs de la réforme que sont les personnels

La question cruciale n'est-elle pas celle des valeurs du service public "revisitées". Ces dernières doivent être le levier fondamental pour engager un processus de réformes et gagner l'adhésion des personnels.

les "règles d'or" du changement

Bernard Brunhes, président de Bernard Brunhes Consultants, intervenant du colloque mis l'accent sur les points suivants :

- s'appuyer sur les valeurs qui fédèrent les personnels autour de la notion de service public ;
- associer le niveau politique (ministères et élus) ;
- définir une stratégie de changement et la mettre en cohérence avec les objectifs de modernisation ;
- prévoir un budget spécifique pendant toute la période de mise en oeuvre de la réforme ;
- avoir des phases d'expérimentation accompagnées de protocoles précis ;
- mettre en place une communication montante et descendante ;

Au cours de ce colloque, Marcel Pochard, conseiller d'État a fait part des conclusions du rapport "Perspectives pour la fonction publique" (se référer au numéro 6 de Perspectives gestions publiques).

Jean-Paul Devoeye, Ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire a insisté sur l'importance de sortir de l'actuel système hiérarchique pyramidale et d'investir dans un réel management alliant compétences et performance.

¹ L'Institut de l'entreprise a pour vocation d'être un lieu de réflexion indépendant, d'apporter une aide à la définition des stratégies d'organisations au sein des entreprises. Ouvert à des partenaires actifs dans 12 pays, il développe une pédagogie des faits et privilégie une démarche prospective.

2^{es} Rencontres internationales de la gestion publique - 22 et 23 mai 2003

L'ensemble des interventions ainsi que des fiches d'information sur les pays participants sont disponibles sur CD-Rom. Vous pouvez l'obtenir en adressant un courriel à : marie-therese.deleplace@institut.minefi.gouv.fr



INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE
Directeur de la publication : Benoît CHEVAUCHEZ, directeur général de l'IGPDE
Rédactrice en chef : Françoise WAITROP
Équipe de rédaction : Céline CHOL, Brigitte COUÉ,
Marie-Th DELEPLACE, Olivier GIRARDIN, Michel MARÉCHAL, Françoise WAITROP
Réalisation et mise en page : IGPDE /REV - Marie-Thérèse DELEPLACE,
Publication bimestrielle - ISSN : en attente d'attribution

