

25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE

Convergence et systémique

MAI 2006

Dossier réalisé par l'IGPDE

Institut de la gestion Publique et du Développement Économique

Département Recherche, études, veille

Annie CHEMLA-LAFAY, Céline CHOL

TABLE DES MATIÈRES

COMPARER POUR COMPRENDRE	1
1 . LES RÉFORMES	1
1 . 1 Pourquoi moderniser le secteur public ?	1
<i>Crise économique, poids de la dette publique</i>	
<i>Évolution des consommateurs et de leurs attentes</i>	
<i>Crise de confiance entre l'État et les citoyens</i>	
<i>Les trois principales causes sont le plus souvent étroitement imbriquées</i>	
1 . 2 Les principaux axes des réformes	3
<i>Améliorer la performance : rationaliser la gestion publique</i>	
<i>Recentrer l'organisation de l'administration non plus sur ses contraintes internes mais sur les besoins des bénéficiaires ; associer les bénéficiaires à la définition des politiques publiques et faire des processus de réforme une délibération permanente</i>	
<i>Améliorer l'information et la transparence à l'égard du parlement et du citoyen</i>	
2 . COMMENT RÉFORMER ?	5
2 . 1 Améliorer la performance publique	6
Ambition	6
<i>Rendre lisible et renforcer l'efficacité de l'action publique</i>	
Mise en œuvre	7
<i>Une affaire de stratégie</i>	
<i>Autonomie et responsabilité : un couple (nécessairement ?) vertueux</i>	
<i>Des expériences étrangères emblématiques</i>	
Écueils	8
<i>Objectifs et indicateurs irrémédiablement liés : la prééminence de la mesure peut être porteuse d'effets pervers</i>	
<i>La mesure de la performance n'a de sens que si elle vient nourrir le débat public</i>	
2 . 2 Penser la mise en œuvre de l'action publique	10
Ambition	10
<i>Un mouvement qui se généralise</i>	
<i>Souplesse de gestion, réactivité et proximité</i>	
<i>Des règles à définir en amont</i>	

Mise en œuvre	12
<i>Servir l'exigence de performance</i>	
<i>Des expériences étrangères emblématiques</i>	
Écueils	13
<i>Des risques dont il faut tenir compte...</i>	
<i>...conduisent à doter les agences d'une autonomie toute relative</i>	
 2 . 3 Fournir des services de meilleure qualité aux usagers	 13
Ambition	13
Mise en œuvre	14
<i>Mesure des attentes et de la satisfaction</i>	
<i>Engagement dans une démarche qualité</i>	
<i>Liberté de choix du prestataire de service</i>	
<i>Co-production du service</i>	
Écueils	16
<i>Un postulat : la satisfaction des bénéficiaires de l'administration est gage de confiance des citoyens dans les institutions publiques</i>	
<i>Une administration réticente à l'implication citoyenne</i>	
<i>La demande de transparence augmente avec la baisse de la confiance</i>	
 2 . 4 Réformer la gestion des ressources humaines : une gestion stratégique	 17
Ambition	17
Mise en œuvre	18
<i>Un rapprochement du mode de gestion entre secteurs public et privé</i>	
<i>L'individualisation de la gestion</i>	
<i>La décentralisation de la gestion</i>	
<i>La centralisation de la stratégie en matière de ressources humaines</i>	
<i>La professionnalisation de la fonction RH</i>	
Écueils	25
<i>La qualité de l'évaluation</i>	
<i>Effets inattendus de la rémunération liée aux performances</i>	
<i>L'individualisation de la gestion et la suppression d'une série de protections liée à un « statut » n'ont eu que peu d'effet sur l'efficacité et la motivation des personnels</i>	
 2 . 5 Leadership et responsabilité : les nouveaux dirigeants	 26

Ambition	26
Mise en œuvre	27
<i>Les compétences recherchées</i>	
<i>Recrutement, nominations, contrats</i>	
<i>Formation</i>	
<i>Promotion, évaluation</i>	
Écueils	31
<i>Risque de fracture entre agents et dirigeants</i>	
3 . QUELLES LEÇONS TIRER DES EXPÉRIENCES ?	32
3 . 1 La « nouvelle gestion publique » : une même recette applicable partout ?	32
<i>Une même inspiration, résultat des réseaux d'échanges et du benchmarking</i>	
<i>Mais des précautions à prendre</i>	
3.2 Des risques pour l'avenir	33
<i>Un risque de banalisation de la relation entre État et citoyens</i>	
<i>Faiblesse des analyses et des recherches sur les conséquences réelles des réformes</i>	
3 . 3 Les facteurs clés de succès	34
<i>Prise en compte de l'aspect systémique : une perspective d'ensemble de la fonction publique</i>	
<i>Prise en compte de l'impact sur la culture et sur les valeurs</i>	
<i>Faire ce qu'on dit et dire ce qu'on fait</i>	
<i>De l'importance de la méthode pour l'appropriation des réformes par les agents publics,</i>	
<i>Prise en compte du temps long des réformes ; investissement du politique, en accord avec l'exécutif</i>	
4 . COMMENT ANCRER LE CHANGEMENT ?	38
COMMENT METTRE EN PLACE UNE DURABLE CAPACITÉ DE CHANGEMENT?	
ANNEXE :	40
GESTION AXÉE SUR LA PERFORMANCE ET BUDGÉTISATION AXÉE SUR LA PERFORMANCE	

Comparer pour comprendre

« Qui ne connaît que l'Angleterre ne connaît pas l'Angleterre », disait Disraëli.

Les comparaisons internationales aident les pays à éclairer leurs propres pratiques. L'analyse et le bilan des expériences des autres permettent de se poser les questions utiles, voire d'anticiper et d'éviter les causes connues d'échec ou de contrer les effets pervers identifiés ailleurs.

En matière de gestion publique les réformes ont commencé dans les pays pionniers il y a plus de 25 ans. Cette antériorité donne à l'étude de ces réformes et de leur bilan une fonction particulière : elles peuvent avoir valeur d'expérimentations pour des pays qui, comme la France, empruntent plus tard un chemin semblable.

1 . Les grandes orientations des réformes

1 . 1 Pourquoi moderniser le secteur public ?

« Un État performant ne se satisfait pas des résultats obtenus en maintenant simplement son cap, il cherche activement à s'améliorer en sondant le monde autour de lui et en modifiant aussi bien ses objectifs que ses programmes. (..) La recherche de la performance va plus loin que ces gains tangibles et repose sur l'idée qu'un état performant a de meilleures perspectives économiques, des institutions plus solides, une société plus juste et une plus grande stabilité politique. Si ces conditions font défaut, c'est parce que l'État-nation n'a pas été suffisamment performant. »¹

Il faut constater qu'en matière de réformes de la gestion publique aucun pays n'est sur une tendance douce d'amélioration continue, tous avancent par crises successives.

Crise économique, poids de la dette publique

D'importants déséquilibres économiques, le poids de la dette qui s'accroît, accompagnés d'une croissance molle, et, pour certains, de la volonté de respecter les critères de Maastricht, voilà quelles ont été les moteurs les plus fréquents des réformes de la gestion publique dans les pays développés.

En Suède, au début des années 1980, le gouvernement, confronté à la croissance non maîtrisée des dépenses publiques et à une mauvaise connaissance des attentes et des besoins des citoyens a élaboré une stratégie articulée autour de la simplification, la déréglementation et la décentralisation ; ces mesures ont eu un impact positif sur les finances publiques puisqu'elles ont permis de dégager des surplus budgétaires. Pourtant, ce répit a été de courte durée. D'un surplus de 4,2 % du PIB en 1990, la Suède est passée à un déficit de 12,3 % en 1993. Le problème du coût et de la taille du secteur public est devenu alors plus préoccupant. Le gouvernement au pouvoir de 1991 à 1994 a réagi par une série de coupes dans les systèmes de protection sociale. Le gouvernement social-démocrate qui lui a succédé, a poursuivi les réductions de dépenses, mais en les accompagnant de hausses d'impôts d'une ampleur presque égale. La situation de la Suède au début des années 1990 rendait, on le voit, la réforme urgente et incontournable.

Il y a également eu une crise financière et budgétaire très profonde au Canada : en 1995, en raison de la priorité accordée à la réduction du déficit fédéral et à celle des dépenses de personnel, un examen en profondeur des programmes (Revue des programmes) a été entrepris par le gouvernement. Cet examen des programmes a entraîné une réduction importante des effectifs. Or,

¹ Schick. A. (2006), « L'État performant, Réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits », OCDE, mars.

les analyses démographiques de la fonction publique révélèrent simultanément une population vieillissante. Cette situation contradictoire a entraîné le lancement d'une réflexion sur la fonction publique : une initiative sans précédent de réforme a ainsi été lancée : la Relève (acronyme pour Leadership, Action, Renouvellement, Énergie, Apprentissage (Learning), Expertise, Valeurs, Expérience).

Évolution des consommateurs et de leurs attentes

La bureaucratie, idéal-type décrit par Max Weber, a, sans doute, été parfaitement en adéquation avec les attentes de la société industrielle, assise sur une légitimité de type légal-rationnel et sur des valeurs collectives : pour mettre en œuvre le principe d'égalité des citoyens devant la loi et d'égal accès de tous au service public, ces organisations publiques traitaient tous les demandeurs quelle que soit leur condition, de manière uniforme et le plus anonymement possible.

« Il y a une tendance à opposer bureaucratie traditionnelle et nouvelle administration. Ce n'est pas une bonne manière de qualifier les choses puisque chacune de ces formes correspond à une étape dans l'évolution des sociétés. La bureaucratie traditionnelle a été le meilleur moyen de répondre aux exigences des sociétés d'après-guerre (protection sociale, éducation...). »²

Cette organisation qui a été efficace n'est plus adaptée à la société moderne. Il paraît évident qu'il ne peut plus y avoir aujourd'hui de « gestion de masse » ni de réponse uniforme. De nouvelles priorités se font jour, société multiculturelle, demande croissante et diversifiée d'intervention de la puissance publique, qui sont autant d'impératifs d'adaptation de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques à de nouvelles exigences. L'administration se doit d'être réactive et plus « pointue » dans les réponses qu'elle apporte.

Toute une série de mesures, que l'on peut pour partie attribuer à la nouvelle gestion publique, a été mise en place : liberté de choix du ou des prestataires de services, mesure des attentes et de la satisfaction, introduction de mécanismes de marché (externalisation, etc.), concurrence des services publics avec les entreprises privées...

Crise de confiance entre l'État et les citoyens

L'abstention a gagné du terrain dans toutes les grandes démocraties, la méfiance à l'égard des gouvernements et des politiques augmente visiblement.

Aux États-Unis, à son arrivée à la Maison blanche, le Président Clinton découvrait que 21% seulement des américains avaient confiance dans les administrations fédérales. Loin d'être un cas isolé, cet exemple est emblématique de la crise institutionnelle et de légitimité que traverse la plupart des grandes démocraties dans les années 80-90. Le programme « Putting Customers First³ », initié lors du premier mandat de Bill Clinton, a été l'une des composantes phares de la réforme de l'administration fédérale américaine. Son objectif est simple : mettre en place toute une série d'incitations afin que les employés traitent « ceux qu'ils servent », les bénéficiaires, avec considération et respect et répondent au mieux aux préférences qu'ils expriment. Alors que c'est fondamentalement la raison d'être d'un service public, pourquoi cet objectif est-il apparu si novateur ?

² Matheson A., entretien, revue Perspective Gestions Publiques, n°13, Institut de la gestion publique et du développement économique, disponible à l'adresse suivante : www.minefi.gouv.fr, Rubrique Études et publications.

³ President Bill Clinton, Vice President Al Gore (1994), "Putting customers first, standards for serving the American people", Report of the National Performance Review, septembre, 160 p.

En Belgique, dans les années 1990, une série d'affaires et de scandales ont ébranlé les institutions provoquant une très forte réaction de la population (marche blanche...). La Belgique avait alors perdu toute confiance dans son administration, jugée à la fois excessivement politisée, incompétente et indifférente. Cette défiance générale a, à l'occasion des élections législatives de 1999, entraîné des évolutions importantes au sein de l'électorat et conduit à la formation d'une nouvelle coalition. L'année suivante, le nouveau gouvernement lançait une réforme de grande ampleur de l'administration publique fédérale, baptisée Copernic.

Les gouvernements ont pour la plupart réagi en tentant de rapprocher l'administration de l'utilisateur, ce qui a consisté à écouter les demandes des consommateurs, adapter le service rendu et l'améliorer. Cette démarche repose sur l'hypothèse qu'en plaçant le « consommateur » au cœur du processus de modernisation, cela aurait pour effet de faire renaître la confiance du citoyen envers les institutions politiques et les administrations. En effet, les réformes des administrations publiques dans la majeure partie des pays de l'OCDE tablent sur une relation forte entre satisfaction du consommateur/client et confiance du citoyen. Elles reposent sur l'hypothèse sous-jacente de l'existence d'un lien de cause à effet entre performance publique et légitimité de l'État.

Mais rien ne prouve en réalité que consommateur/client et citoyen soient interchangeables.

Les trois principales causes sont le plus souvent étroitement imbriquées

Ce contexte général de crise était particulièrement spectaculaire dans la situation en Italie.

« La réforme de l'État en Italie est particulièrement intéressante à analyser, car elle illustre à la fois l'assainissement économique qu'elle a engendré et la possibilité de réformer en profondeur un État largement décrédibilisé. En dépit de sa mauvaise réputation, l'État italien, traditionnellement considéré comme faible et corrompu, s'est en effet engagé dans une profonde réforme depuis le milieu des années 1990, rendue indispensable par la crise politique, sociale et financière qui affectait ce pays. Il convient simplement de rappeler que la dette publique italienne avait largement plus que doublé en quatorze ans, passant de 57,7 % du produit intérieur brut (PIB) en 1981 à 124,9 % en 1994. En outre, la classe politique était sortie complètement discréditée de l'opération de lutte contre la corruption, dite « mani pulite » (« mains propres »). Les citoyens et les entreprises, lassés de l'immobilisme, de l'inefficacité de l'économie comme des services publics, inquiets de se retrouver au ban de l'Union économique et monétaire au moment où allaient être sélectionnés les pays participant à la monnaie unique, attendaient très fortement la mise en oeuvre de réformes structurelles.⁴ »

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 en Italie, processus qui a bénéficié de l'appui d'organisations syndicales puissantes et d'un accord bipartisan avec un Parlement soutenant ces réformes.

1 . 2 Les principaux axes des réformes

Améliorer la performance : rationaliser la gestion publique

Les actions de première génération visant à réformer le secteur public dans certains pays anglophones et scandinaves à la fin des années 1980 et au cours des années 1990 ont apporté aux services publics des idées et des méthodes inspirées pour la plupart des modes de gestion du

⁴ Sénat, Rapport d'information n°348 (2000-2001), « Étude comparative portant sur la réforme de l'État à l'étranger », Gérard BRAUN, fait au nom de la Commission des finances, déposé le 31 mai 2001.

secteur privé. Dans cette logique entrepreneuriale, « l'administration publique » a cédé la place à la « gestion publique » ; « l'administration publique » était assimilée à un lourd ensemble de règles et la réforme « gestionnaire » visait en partie à rompre avec un système réglementé, au profit d'un système de mesure des résultats et de performance.

L'objectif premier étant l'efficacité, les pionniers de la réforme se sont mis en devoir de réduire les dépenses publiques, de libéraliser le marché public de l'emploi et de faire appel aux mécanismes de type marché. Le contrôle des fonds semblant être un bon moyen d'amener la gestion publique à être performante, les réformes budgétaires, la gestion à la performance et la mesure des résultats ont été les réponses généralement mises en œuvre : il s'agit de centrer l'administration sur les résultats obtenus, et non sur les modalités de prestation des services. Les budgets sont alors établis sur la performance et par la vérification des résultats, et non pas seulement par l'affectation des crédits.

Recentrer l'organisation de l'administration non plus sur ses contraintes internes mais sur les besoins des bénéficiaires Associer les citoyens à la définition des politiques publiques et faire des processus de réforme une délibération permanente

C'est la seconde ambition des réformes, s'assurer que la performance publique sert réellement les objectifs d'amélioration de la qualité des services. Il s'agit bien là de revenir à l'idée première de la performance qui est de se poser la question du bénéficiaire du service. Partout, les programmes de modernisation mis en œuvre dans les années 90 ont eu une composante liée à la manière de « servir le citoyen ». Améliorer la performance publique n'est pas simplement un exercice que doivent mener en interne les gestionnaires de l'administration.

Une caractéristique commune a été de mesurer les attentes et la satisfaction des usagers afin d'améliorer le service qui leur était destiné et de satisfaire ainsi leurs besoins. L'administration se transforme peu à peu en une administration « orientée client », à l'écoute des attentes. La qualité de service est devenue un élément de la performance des administrations et les politiques visant à l'améliorer se sont diffusées très vite.

« Il faut souligner que le désengagement actuel des citoyens par rapport à l'activité politique dans nombre de pays démocratiques – dû au fait qu'ils considèrent les prestations accordées par le gouvernement comme un dû ou que celles-ci sont insuffisantes ou sous-évaluées - nourrit la transformation des citoyens en clients. Le déclin de l'État-nation commence ici – en transformant les citoyens en clients. »⁵

Améliorer l'information et la transparence à l'égard du parlement et du citoyen

Revenir aux fondements de la performance, c'est prendre en compte le fait que la population n'est pas seulement bénéficiaire des politiques publiques et consommatrice de services publics. Dans une démocratie, les citoyens sont « propriétaires » de l'administration publique en ce sens qu'ils doivent en être les évaluateurs, les conseillers, les partenaires. L'enjeu va bien au-delà de la question de méfiance mutuelle entre administration et citoyen, car il en va de la crédibilité politique des gouvernements et des responsabilités civiques des citoyens.

« L'insuffisante fiabilité qui est attribuée au gouvernement a, en général, [...] un impact précis dans l'insuffisante confiance dans l'administration publique et, donc, dans l'insuffisant enthousiasme à contribuer au financement des services publics. Certes, ce manque de fiabilité dont est victime le secteur public ne s'effacera pas d'un coup de baguette magique, mais je crois qu'au point où nous

⁵ Schick. A. (2006), op. cit.

en sommes nous devrions considérer qu'il est urgent et prioritaire de rechercher quelques conditions minimales pour recréer de la confiance. »⁶

La volonté de retrouver la confiance des citoyens a largement conduit à la mise en place d'objectifs stratégiques, et à l'affichage des priorités de politiques publiques. Ces changements ont eu un effet très positif : celui de clarifier les missions des administrations publiques, de donner la vision à moyen terme du sens de l'action, clarification très utile pour le public, mais aussi pour les fonctionnaires puisque c'est un facteur fort de motivation.

Le deuxième effet bénéfique de cette volonté de transparence est le retour du stratégique : les plans stratégiques pluriannuels ont fleuri, les dirigeants politiques se sont intéressés aux actions des administrations et à leur lien avec la confiance et la gouvernance : la gestion par les moyens octroyés s'est transformée en une gestion poursuivant des résultats annoncés. Là encore, ces nouvelles pratiques orientent les actions individuelles et les font converger, rendant plus efficaces les services publics.

La plus grande transparence vis-à-vis des citoyens et des parlements, la responsabilisation des parlements sur les politiques publiques, la budgétisation par programmes et l'obligation de rendre des comptes est la troisième piste principale de réforme adoptée dans les pays qui ont mené ces réflexions.

2 . Comment réformer ?

« Le plus souvent, ce sont les situations de crise ou de blocage qui génèrent les réformes : déficit budgétaire, problèmes de légitimité des pouvoirs publics. Mais quelles que soient l'ampleur des contraintes qui pèsent sur le déclenchement et l'orientation des réformes, la première leçon à tirer des expériences des pays participants est qu'elles s'inscrivent dans la durée et utilisent des leviers différents et successifs tout au long de leur mise en œuvre.... Pourquoi cette permanence ? Parce qu'il apparaît que l'on ne peut toucher à l'organisation sans très vite se soucier de l'encadrement supérieur, de la gestion des compétences, de la qualité du service à l'utilisateur tout en améliorant l'efficacité ! »⁷.

Dans les pays de l'OCDE, le concept de la « nouvelle gestion publique » a incontestablement favorisé la modernisation du secteur public en permettant à ces pays de pouvoir répondre aux difficultés et aux besoins de réformes auxquels ils ont été confrontés. Faire face au manque d'efficacité des politiques publiques, à des ressources limitées, mais aussi répondre aux attentes croissantes des citoyens, à la nécessité de réduire le poids du secteur public, les défis étaient d'importance.

Le premier constat quand on se penche sur 25 ans de réformes de la gestion publique dans plus de dix pays développés, c'est la récurrence des solutions qu'ils ont adoptées : partout, une composante budgétaire liée à une mesure des résultats et plus seulement des moyens de l'action publique ; partout, une réflexion sur le périmètre de l'État et sur ce qu'il convient qu'il assure en direct, ce qu'il convient qu'il délègue en gestion ; partout enfin une incursion du client dans les modes de fonctionnement interne. Liés à ces évolutions, les systèmes de gestion de la fonction publique vont se transformer parfois radicalement.

⁶ Sismondi C. M. (2006), « Famo a fidasse », Forum PA – Italie, avril.

⁷ Chol C., Waintrop F.(2003), « Moderniser la gestion publique : Réussir le changement en France », Les Cahiers de la fonction publique, n°227, Berger Levrault, octobre, pp.11-12.

Il faut, avant d'explorer une à une ces pistes d'action, s'interroger sur la cause profonde de ces similitudes : et les observateurs concluent unanimement que, s'agissant de performance publique, tous ces facteurs sont liés ; on ne peut pas s'attaquer à un aspect de l'amélioration de la performance sans que les autres suivent. La systémique apparaît, qui oblige, quand on tire le premier fil, à débobiner au fur et à mesure toute la pelote.

S'intéresser aux résultats des actions publiques, viser à en accroître l'efficacité implique de mesurer ; pour cela, il est nécessaire d'interroger les bénéficiaires sur leur estimation des progrès, et donc de partir de leurs attentes ; il faut évidemment faire comprendre aux agents les nouvelles manières de faire, et les y intéresser ; cela amène des changements dans leurs modes de recrutement et de gestion. Enfin et surtout, les principaux acteurs et pilotes de ces changements, les dirigeants publics, doivent faire preuve pour réussir de qualités nouvelles : capacité à faire partager une vision, capacité d'entraînement, sens de l'innovation et des responsabilités nouvelles qui leur incombent. Nous allons approfondir un à un les principaux ressorts de ces réformes.

« S'en tenir à un seul volet des réformes sans prendre en considération la multiplicité des chantiers et leur interconnexion c'est prendre le risque de l'injonction paradoxale : lancer une réforme sans donner les moyens de la mettre en œuvre. (..) Il ne s'agit pas nécessairement de tout réformer en même temps mais d'avoir une vision systémique et stratégique des changements à opérer. »⁸

Une autre cause de ces parcours parallèles pourrait être l'inspiration commune de ces réformes, la « nouvelle gestion publique » ; nous y reviendrons plus tard.

2 . 1 Améliorer la performance publique

Si l'on en retient l'origine anglaise, le mot « performance » signifie « réalisation, mise en œuvre et résultats ». La performance publique doit donc être comprise comme la faculté des organisations publiques à mettre en œuvre des actions répondant à un (des) objectif(s) et à rendre compte de leurs résultats. Cette définition ôte à ce terme la connotation négative -idée de compétition et de sanction- qu'il prend trop souvent. La performance doit être vue comme la plus-value qu'une entité apporte à la production d'un service ou à la mise en œuvre d'une politique publique.

Ambition

Rendre lisible et renforcer l'efficacité de l'action publique

Entrer dans une logique de résultats, gérer par la performance, c'est se soucier de l'efficience, de la qualité d'un service et de l'impact sur la société ; c'est également se poser la question de savoir pour qui l'administration agit, quelles sont ses ambitions et comment elle compte les réaliser.

Tous les processus de modernisation engagés dans les différents pays ont une composante budgétaire et tous ont introduit la gestion à la performance au sein de leurs administrations, inscrivant ainsi l'action publique dans une logique de résultats. La justification en est simple : l'affirmation de la nécessité de rendre compte (accountability) et de mesurer les réalisations par rapport aux objectifs, tient en partie à l'obligation d'explicitier les choix de politiques publiques à l'égard de citoyens plus exigeants, dans un contexte budgétaire moins favorable et un environnement plus concurrentiel. La situation actuelle incite donc les administrations publiques à être plus performantes. Ce qui est attendu sont des gains importants d'efficience par la réduction

⁸ Waintrop F, Chol C. (2003), « Une vision systémique de la performance : quelques leçons tirées des expériences étrangères », contribution pour le 13ème colloque international de la Revue Politiques et management public, Strasbourg, novembre.

du nombre d'activités dans lesquelles interviennent les pouvoirs publics, la diminution des effectifs et la réduction des dépenses de fonctionnement.

Mise en oeuvre

Une affaire de stratégie

On ne peut parler de gestion à la performance que si l'on mesure les réalisations au regard d'objectifs définis. La gestion à la performance suppose l'affichage d'une stratégie, stratégie qui doit traduire les finalités d'intérêt général. Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, la définition d'une stratégie est prioritaire, et partout, elle est du ressort du « politique ». C'est le Président qui, aux États-Unis, fixe les priorités stratégiques de l'administration fédérale pour la durée de son mandat. Il en est de même au Royaume-Uni, par exemple, où la stratégie est définie par le Premier ministre ou encore en Italie où elle est du ressort des ministres responsables, en relation avec les politiques définies par le gouvernement.

La gestion à la performance est aussi une démarche rationnelle qui suppose d'établir des priorités d'action, de se doter d'objectifs et de mettre en place des outils de suivi et de mesure permettant le pilotage. L'indicateur ne peut que découler de l'objectif et n'a de sens que rattaché à l'objectif. En d'autres termes, les indicateurs ne répondront aux attentes que si, en amont, une réflexion est menée en termes de stratégie, d'orientation et d'objectifs à atteindre et si les actions à mener pour les atteindre ont été clairement identifiées.

Enfin, la gestion à la performance, c'est surtout entrer dans une logique vertueuse, dans un processus d'amélioration continue où résultats et mesure des résultats viennent infléchir la définition des objectifs. Aux priorités déterminées par le politique doivent correspondre des objectifs stratégiques (le plus souvent pluriannuels), qui doivent eux-mêmes se décliner en objectifs opérationnels, plans d'action et indicateurs de résultat.

Autonomie et responsabilité : un couple (nécessairement ?) vertueux

Les gestionnaires doivent disposer d'une plus grande liberté d'action et d'une plus grande autonomie dans la mise en oeuvre des programmes dont ils ont la charge, quel que soit le niveau opérationnel auquel ils se situent. Cette plus grande liberté s'exerce dans un cadre défini et limité. En contrepartie, les gestionnaires sont comptables de leurs résultats à l'égard de leur hiérarchie mais également devant les citoyens représentés par le Parlement.

Cette obligation de rendre compte a deux effets bénéfiques :

- elle invite les responsables à clarifier l'information concernant leurs résultats en direction de leur organisation, des bénéficiaires et des élus. Pour rendre lisibles les projets et rapports annuels de performance, les responsables de programme doivent faire un effort de hiérarchisation et s'assurer de la fiabilité des résultats. Par ailleurs, il doit y avoir correspondance des objectifs et des indicateurs entre projets et rapports de performance. On retrouve ici la nécessité d'une définition précise des objectifs ;
- l'obligation de rendre compte concourt également à un plus grand équilibre institutionnel et une plus grande transparence de la mécanique démocratique. Puisque c'est au Parlement qu'incombe la charge d'allouer les ressources, il doit pouvoir disposer d'éléments tangibles sur les résultats et de commentaires sur les facteurs qui influencent la réalisation des objectifs. C'est sur cette base que doit s'instaurer le dialogue avec le Parlement.

La gestion à la performance a eu, dans tous les pays, un impact fort sur l'équilibre entre le politique et l'administratif en clarifiant leur rôle respectif. Dans certains pays, elle a été le moyen dont le politique s'est doté pour mieux contrôler la « production » des administrations et la mise en œuvre des politiques publiques. Dans d'autres pays, comme en Italie, elle a redonné autonomie et responsabilité à l'administration.

Des expériences étrangères emblématiques

Dans l'optique d'une mise en place de la gestion axée sur les résultats, peu de pays ont échappé à une réforme budgétaire ou/et de gestion à la performance.

Deux pays sont emblématiques de ces processus de réformes, conduisant l'un comme l'autre à une plus grande lisibilité de l'action publique et à un renforcement de son efficacité.

Aux **États-Unis**, en 1993, le « Government Performance and Result Act -GPRA » a pour ambition principale de permettre à l'administration fédérale de répondre à la question : « qu'avons nous obtenu avec ce que nous avons dépensé ? ». C'est bien la question du résultat de l'action publique qui est au centre de la réforme. Le budget est donc présenté en programmes et est assorti de projet et de rapport de performance.

L'objectif du **Royaume-Uni** est le même : améliorer la qualité et l'efficacité des services publics mais en mettant l'accent sur la définition des politiques publiques. Cela étant, la mise en place d'une gestion à la performance est déconnectée du budget et consiste pour les ministères à préciser des cibles de politiques publiques et à signer sur cette base des contrats de service public « public service agreement ». Les résultats sont évalués tous les trois ans dans le cadre de « spending review » et de nouveaux objectifs sont proposés.

Dans les pays nordiques comme dans les pays latins, on va retrouver le même mouvement de réforme qui tente de rationaliser les politiques publiques et de poser la question du résultat de l'action de l'État. L'accent est mis sur le pilotage, sur la stratégie mais aussi sur la capacité à traduire cette stratégie en plans d'action.

Écueils

Objectifs et indicateurs irrémédiablement liés : la prééminence de la mesure peut être porteuse d'effets pervers

Peu d'évaluations des réformes engagées ont été réalisées par les administrations elles-mêmes, mais certains chercheurs se penchent sur la relation entre mesure de la performance, obligation de rendre compte et culture de la performance. Selon eux, la prééminence de la mesure peut être porteuse d'effets pervers à la fois pour les individus et pour les organisations. Le principal écueil est d'éviter que la mesure ne devienne une fin en soi et que l'on s'éloigne des fondements de la performance qui est d'améliorer la qualité des services fournis aux bénéficiaires.

- A priori, les cibles de résultat, les objectifs et les indicateurs associés sont là pour guider l'action publique et donner une indication sur le sens de la progression. Cela étant, la généralisation de la mesure a conduit à leur multiplication.

On se retrouve, dès lors, avec une masse d'informations qui n'est utilisée ni par les gouvernements ni par les administrations.

- Des effets inattendus, voire contre-productifs se produisent si mesure et gestion de la performance ne sont pas reliées. Parmi elles, l'émergence de règles formelles ou informelles qui permettent à une structure d'atteindre ses objectifs chiffrés même si le résultat réel a des

conséquences néfastes sur la manière dont les ressources sont utilisées ou sur la qualité même du service fourni (« Organisational Gaming »). Cela peut aller jusqu'au comportement délibéré des acteurs qui souhaitent atteindre, coûte que coûte, l'objectif fixé, donnant la priorité à la mesure (elle devient une fin en soi) ou encore privilégiant les objectifs de court terme au détriment de la stratégie à long terme de l'organisation, la conformité aux indicateurs détriment de la qualité de service.

On est donc loin de la boucle vertueuse d'amélioration continue de la performance où autonomie et obligation de rendre compte se conjugueraient parfaitement.

• Dans le même ordre d'idée, toute approche quantifiée est réductrice, particulièrement dans le domaine des services publics et des services au public, où la notion de rendement est souvent inopérante.

On se heurte, ici à la complexité du choix des indicateurs et les effets pervers de la mesure.

• Enfin, nombre d'organisations se focalisent sur la mise en place d'outils de mesure, de tableaux de bord et de contrôle de gestion. Le risque existe de mettre en place des indicateurs et de mesurer en oubliant l'objectif visé. Ce qui importe ce n'est pas le résultat mais le fait que le résultat incite à réfléchir sur les programmes et à prendre les mesures correctives nécessaires. C'est en analysant les causes des écarts entre la cible de l'objectif et le niveau atteint par l'indicateur qu'on peut corriger la trajectoire et améliorer la performance.

Le risque qu'il faut relever, dans ce cas, est celui d'idéaliser l'outil.

« L'une des idées fausses de l'école de la performance est la conception selon laquelle les organisations sont transformées par les informations qu'elles reçoivent sur leurs performances. Cet optimisme est rarement justifié, car les organisations – aussi bien publiques que privées- ont une énorme capacité à assimiler ou à détourner les informations relatives à leurs résultats, sans modifier leurs politiques ou modes de fonctionnement »⁹.

Ce n'est donc pas tant la mesure de la performance qui doit être remise en cause que son utilisation. Pour entrer véritablement dans la culture de la performance, encore faut-il que la mesure soit assortie de discussions et de débats, notamment avec les politiques.

La mesure de la performance n'a de sens que si elle vient nourrir le débat public

La mesure n'a de sens que si elle s'inscrit dans un processus d'amélioration des services rendus aux usagers-citoyens, et que si elle est liée à l'obligation de rendre compte et à la culture de la performance.

Une étude norvégienne, réalisée auprès de l'ensemble des municipalités, avait pour objet de déterminer si les responsables politiques ont accès aux indicateurs de performance, s'ils les utilisent dans l'évaluation des politiques publiques et, plus important encore, dans la détermination des priorités de l'action publique. Selon cette étude, l'utilisation de la mesure de la performance s'est accrue, que cela soit dans les relations entre les municipalités et l'administration centrale (rendre compte), entre les municipalités elles-mêmes (« benchmarking »), entre les municipalités et leurs habitants (transparence), ou encore au sein même d'une municipalité entre le niveau chargé de la décision publique et celui chargé de la mise en oeuvre.

La question de l'appropriation de la mesure par les hommes politiques constitue donc une interrogation majeure et permanente de la gestion « à la performance ».

⁹ OCDE (2006), « L'État performant », OCDE GOV/PGC, mars.

Comme nous venons de le voir, la gestion à la performance concerne en premier lieu le volet budgétaire à travers la budgétisation par programmes, traduction des objectifs stratégiques des gouvernements. Elle a été le catalyseur d'une gestion plus stratégique et rationnelle dépassant le simple cadre financier et concernant tous les niveaux de l'administration : mise à plat des missions et des activités ; définition d'objectifs, hiérarchisation des priorités, identification des ressources et des processus concernés ; mise en place des outils de suivi, mesure et contrôle.

Au-delà de cette rationalisation de l'action publique, on assiste, dans tous les pays qui ont mené des réformes, à un rééquilibrage entre le politique et l'administratif : au politique la charge de définir les orientations et d'en contrôler la mise en œuvre, à l'administratif celle de la déclinaison opérationnelle.

C'est bien le positionnement de l'État (de l'administration centrale), souvent qualifié de « bureaucratique », coûteux et moins réceptif à l'évolution des attentes de bénéficiaires devenus plus exigeants, qui est ici questionné.

Comme l'indique Allen Schick¹⁰, « À notre époque, la fonction de l'État est en définitive celle d'un prestataire de services [...]. Ce rôle de prestataire de services implique une transformation essentielle de la relation entre administrateurs et administrés [...] », transformation qui se traduit par des exigences des bénéficiaires à l'égard des prestations publiques. C'est de ces nouvelles exigences que naît, dans un univers contraint financièrement, l'obligation de performance de l'administration.

La nécessité de regagner la confiance de l'opinion et d'améliorer la qualité de service a amené à décentraliser et à déléguer certaines missions jusqu'alors exercées par l'État et s'est traduite, dans de nombreux pays, par la création des systèmes d'agences

2 . 2 Penser la mise en œuvre de l'action publique

« D'un point de vue historique, la particularité de l'État est d'être dépositaire de l'autorité publique. On constate aujourd'hui une érosion de cette spécificité, car l'État, doté de ce monopole, ne détient pas celui de la fourniture de services. Les services ne sont tributaires ni d'une légitimité, ni d'une autorité mais de l'exécution de tâches à la satisfaction du client et dans le cadre d'unités de production efficientes. »¹¹

Ambition

Un mouvement qui se généralise

Deux exigences sont apparues au début des années 90 : un impératif d'efficacité de la gestion publique et un impératif de qualité de service. Ces deux éléments ont conduit les administrations à décentraliser, à déléguer, voire externaliser, certaines missions jusqu'alors exercées par l'État. Cela s'est traduit, dans de nombreux pays, par la création des systèmes d'agences¹². Ce mouvement entérine l'idée que l'État n'est plus la seule source de légitimité. Il ne peut plus, ou ne doit plus, avoir le monopole de l'action publique et de l'intérêt général.

¹⁰ Schick A. (2002), « Les agences à la recherche de principes », Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, volume 2, n°1, OCDE, Paris, pp. 7-29. Allen Schick est professeur à l'École d'administration publique de l'Université du Maryland et chercheur au sein de la Brookings Institution, États-Unis.

¹¹ Schick A. (2002), op. cit., p. 23.

¹² Le terme d'agence est utilisé de manière générique mais il recouvre un nombre plus large de structures : agence, entité autonome, autorité administrative indépendante, établissement public. Se référer, pour un essai de classification, à l'ouvrage OCDE (2002), « Les autres visages de la gouvernance publique », OCDE, Paris, 306 p.

Cela étant, ce mouvement de création d'agences ne consacre pas, pour autant, le démembrement de l'État au profit d'une multitude d'entités autonomes, elle est l'un des volets de sa modernisation. Ce n'est pas tant le périmètre de l'État ni même ses prérogatives (conception des politiques publiques, contrôle, évaluation) qui sont en jeu. Il s'agit de repenser les modalités de définition et de mise en œuvre de ces politiques publiques.

Souplesse de gestion, réactivité et proximité

Un constat semble partagé par l'ensemble des pays de l'OCDE : aujourd'hui, l'évolution des missions de l'État, devenu prestataire de services, s'accommode difficilement de la rigidité et de la complexité des administrations centralisées. Si l'État central continue de jouer un rôle de régulateur et de contrôle, il n'est plus l'unique opérateur dans les prestations de services et doit déléguer une partie de ces missions à des entités autonomes.

Séparer la conception de la mise en œuvre des politiques publiques et donner plus d'autonomie aux gestionnaires de services sont ainsi les moyens de consacrer la séparation entre les sphères politique et administrative : aux politiques la tâche de définir les politiques publiques, aux agences celle de les mettre en œuvre. De la même manière, les préceptes de la « nouvelle gestion publique » insistent sur la responsabilité et l'autonomie des gestionnaires, gages de réactivité et de capacité d'innovation des agences. Pour atteindre cet objectif, le système d'agences semble être la forme d'organisation la plus évidente. À la différence des ministères qui disposent d'un portefeuille de compétences, le système d'agences permet, lui, d'associer UNE responsabilité à UN service.

Des règles à définir en amont

Toute volonté de créer des agences et de séparer la conception de la mise en œuvre des politiques publiques doit être -et a été- précédée de la définition, la plus optimale possible, de ce que doivent être l'organisation et la gestion d'une mission publique.

Aux **Pays-Bas**, le rapport intitulé « Devenir autonome de façon responsable »¹³ a été le document de référence. Véritable étude de faisabilité, cette analyse, que l'on retrouve sous d'autres formes au Canada ou au Royaume-Uni¹⁴, pose un certain nombre de questions quant à l'opportunité de déléguer la mise en œuvre d'un pan de l'action publique :

- la mission est-elle d'intérêt public ? la responsabilité ne peut en incomber à l'administration que si c'est le cas ;

¹³ Van Oosterom P. (2002), « La gouvernance publique partagée : agences, autorités et autres organismes publics aux Pays-Bas » in, OCDE (2002), Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, OCDE, Paris, pp. 117-137.

¹⁴ Au Royaume-Uni, la création d'agences est précédée d'une phase importante -les « Prior Options »- destinée à évaluer le rôle qu'il convient de faire jouer à l'État dans le financement ou la fourniture de prestations de services. Ce questionnaire se décompose en 4 points : 1) cette activité doit-elle être exercée ? ; 2) Faut-il la privatiser ou la financer par des fonds publics ? ; 3) s'il doit y avoir une responsabilité publique, la fonction peut-elle être sous-traitée ? ; 4) si l'activité doit être assurée et financée par l'État, faut-il la confier à une agence -« executive agencies »- disposant de l'autonomie financière et assurant l'autonomie des gestionnaires ?

Dans le même ordre d'idée, au Canada, la revue des programmes (1994 et 1995) a permis de s'interroger sur l'efficacité et l'efficience des programmes et s'est appuyée sur un travail minutieux d'évaluation. Le questionnaire se décompose en 6 points : 1) le programme sert-il l'intérêt général ? ; 2) s'agit-il d'un rôle incombant à l'État ? ; 3) le programme pourrait-il être exécuté plus efficacement par un autre niveau de gouvernement -province ou commune ? ; 4) le programme pourrait-il être confié au secteur privé ou à des associations ? ; 5) le programme pourrait-il être exécuté plus efficacement ? ; 6) son coût est-il acceptable ?.

- la mission relève t-elle de l'administration ? ou convient-il de la privatiser ? si cette mission peut être exécutée par une entité privée, dans un cadre marchand, elle doit sortir du champ de l'action publique ;
- s'il s'agit d'une mission que l'administration doit exécuter, cette mission relève t-elle de l'administration centrale ou peut-elle être confiée aux niveaux régional ou local ?
- est-il nécessaire de limiter la responsabilité ministérielle ? existe t-il des raisons déterminantes pour transférer les compétences ministérielles en matière de gestion ? si tel semble être le cas, la mission peut être confiée à une entité autonome.

Mise en oeuvre

Servir l'exigence de performance

Une fois ces questions posées, un dernier élément est à prendre en compte pour décider s'il convient ou non d'assouplir les règles de gestion dans l'administration. Il s'avère que, dans la plupart des expériences menées dans les pays de l'OCDE, les agences ont servi l'exigence de performance faite aux administrations puisque la délégation de certaines activités s'est souvent accompagnée d'un assouplissement des règles de gestion financière et de ressources humaines, les administrations ont ainsi gagné en efficacité et en efficience.

Si ces règles de gestion différentes portaient au départ sur la gestion financière, elles concernent aujourd'hui la production de services à moindre coût, une meilleure qualité des prestations fournies et de l'organisation avec le développement du contrôle de gestion et la généralisation du pilotage stratégique.

Enfin, dans bien des cas, la création de système d'agences a permis d'introduire la gestion à la performance dans les administrations : autonomie de gestion en contrepartie de laquelle obligation est faite aux gestionnaires de rendre compte.

Des expériences étrangères emblématiques

Le mouvement de création d'un système d'agences a pris de l'ampleur dès les années 80 pour concerner aujourd'hui des pays aussi différents que le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Italie et même le Japon. Mais c'est un système ancien comme en témoigne l'exemple suédois où la première agence a été créée en 1634¹⁵.

Les **agences suédoises** disposent d'une grande autonomie garantie par la Constitution de 1809. C'est ce modèle que préconise dès 1968 le rapport Fulton au Royaume-Uni et c'est finalement Margaret Thatcher qui en 1988 lancera l'opération « next steps » visant à créer des agences à partir des départements ministériels. Le système britannique est néanmoins très différent du suédois. Les agences ne sont autonomes que du point de vue de la gestion des ressources financières et humaines. Elles ne définissent pas leur orientation stratégique qui, elle, dépend du ministère de rattachement et, depuis 1998, de contrats de performance (« Public Service Agreements »).

Les pays nordiques ont, eux aussi, largement diminué la taille des ministères au profit des agences. Les **Pays-Bas** se sont servis de la création d'agences pour mieux maîtriser les politiques publiques, rationaliser la dépense publique et introduire la notion de performance dans l'administration.

Enfin, l'**Italie** a donné de la souplesse au ministère des finances en créant quatre agences à partir de la réunification des ministères du trésor, finances et budget.

¹⁵ La Suède présente, en effet, la particularité de n'avoir pas construit, au cours du 20e siècle, son administration moderne sur l'intégration des structures autonomes en ministères centralisés.

Écueils

Des risques dont il faut tenir compte...

La prise en compte de la nécessaire articulation fonctionnelle entre l'État central - qui impulse et évalue - et les agences - qui mettent en oeuvre et ajustent les programmes -, donne souvent lieu, dans un deuxième temps, à des rééquilibrages au profit de l'autorité ministérielle. En effet, l'autonomie et la montée en puissance des agences peuvent conduire à un double phénomène :

- une tendance au délitement du lien de subordination vis-à-vis de l'État central ;
- l'absorption d'une part croissante des ressources humaines (98 % en Suède, 75% des personnels de la fonction publique au Royaume-Uni...) qui diminue d'autant la capacité réelle des ministères à peser sur l'activité des agences (en termes de compétences, d'expertise...).

...conduisent à doter les agences d'une autonomie toute relative

Souvent données en exemple, les « executives agencies » britanniques ont été conçues comme des entités réactives et innovantes, chargées de la prestation de services de qualité que l'administration centrale n'était plus à même d'assurer. C'est dans le même esprit et sur ce modèle que les Pays-Bas ont entrepris d'instaurer un système d'agences dotées d'un statut propre précisant leurs missions et leurs objectifs ainsi que les produits et les services à fournir.

À la différence des agences suédoises, dont l'autonomie est un élément central puisque leur statut est inscrit dans la constitution, les agences dans les autres pays restent sous l'entière responsabilité de leurs ministères de tutelle. Ainsi, aux Pays-Bas, les agences ne sont pas des personnes juridiques distinctes de l'État. Leur budget et leur responsabilité ne sont qu'une composante du budget et de la responsabilité du ministère auquel elles sont rattachées. Dans le même ordre d'idée, au Royaume-Uni, en 2000, le gouvernement de Tony Blair a réaffirmé l'importance des politiques publiques en rappelant que les agences restent subordonnées aux ministères ainsi qu'aux programmes ministériels de performance. C'est bien à l'administration centrale de concevoir, coordonner et d'améliorer la prestation de services, les agences n'étant qu'une sous-division de leur ministère de rattachement.

Ce qui est important dans les dynamiques qui se mettent en place est moins la question de la création d'entités autonomes que l'apport éventuel à une démarche plus systémique de réforme intégrant la nécessité de repenser voire de séparer les fonctions de services de celle de la définition des grandes stratégies des politiques publiques.

Les administrations ont ainsi été amenées à changer de rôle. Qu'elles deviennent elles-mêmes prestataire de service ou qu'elles facilitent l'implication des citoyens pour ce faire, elles devront être plus réactives, prendre en compte les évolutions de la société et faire de plus en plus de "sur mesure", passer de la standardisation des réponses à l'individualisation des réponses.

2. 3 Fournir des services de meilleure qualité aux usagers, et plus globalement, placer le client au centre des organisations et des administrations

Ambition

Les années 90 ont été déterminantes dans la transformation du mode de relation entre administration et usager. L'examen des changements intervenus dans les administrations publiques soucieuses de se tourner vers les attentes de leurs bénéficiaires montre que l'administration se départit de son « unilatéralisme ». S'ils ne quittent pas leur casquette de

contribuables, les bénéficiaires des services disparaissent néanmoins en tant qu'assujettis et administrés.

Mise en oeuvre

Mesure des attentes et de la satisfaction

La qualité de service est devenue un élément de la performance des administrations ; logiquement la consultation (mesure des attentes et de la satisfaction) est devenue une part essentielle du fonctionnement des administrations, le bénéficiaire des services devant être en mesure de s'exprimer sur le niveau de qualité attendu. Elle revêt plusieurs formes (panel de personnes concernées par le service, enquête d'opinion, boîte à idées, recueil de plaintes) et l'ensemble des pays s'accordent sur ce qui doit être mesuré : la satisfaction vis-à-vis de services effectivement utilisés durant l'année écoulée.

Le mode de consultation varie d'un pays à l'autre.

La Belgique, le Canada ou les États-Unis ont plutôt mis l'accent sur un outil unique de mesure de la satisfaction :

- Baromètre en **Belgique** : cet instrument de mesure reprend le parcours de l'utilisateur dans ses relations avec l'administration, au cours de 4 étapes distinctes (l'approche : à quel service s'adresser, l'accueil, le service traitant et l'après vente : une fois la décision prise ou le service rendu, quand l'utilisateur éprouve des difficultés). Il évalue sa satisfaction au travers de 4 critères (la rapidité, la précision, l'efficacité et l'amabilité) pour 6 familles de prestations (prestations non financières, allocations, impositions, informations de l'administration, informations à l'administration et contrôles) ;

- Enquête nationale au **Canada** ou aux **États-Unis** :

- l'étude, canadienne, "Citoyens d'abord" (« Citizen First ») illustre la démarche résolument « orientée client » de l'administration en permettant d'obtenir une photographie précise de l'opinion des citoyens concernant les différents services publics et en proposant des outils permettant d'améliorer les indices de satisfaction¹⁶.

- l'index de satisfaction des consommateurs américains (« American Customer Satisfaction Index ») mesure, quant à lui, la satisfaction des bénéficiaires à l'égard des services offerts par le gouvernement fédéral (et certaines entreprises). Il prend en compte la qualité des services fournis mais aussi la qualité perçue (on tient compte alors des aspirations des usagers). Dans ce modèle, le recensement des plaintes a toute son importance puisqu'il est vecteur de l'amélioration des services.

Le **Danemark** a, lui, fait le choix d'une multitude de modalités de consultation : formulaire de feedback, réunions publiques, consultation via internet, usager mystère (mystery shopping), etc.

Engagement dans une démarche qualité

Dans le même temps, Les « chartes qualité » gagnent du terrain dès 1991 (Royaume-Uni, Italie) ainsi que les engagements de service (pays scandinaves). Se multiplient également les prix, les conférences, les coopérations européennes sur la qualité de service.

¹⁶ Les enquêtes de 1998, 2000 et de 2002 ont porté sur 28 services municipaux et territoriaux et 18 services fédéraux. Le Canada s'est appuyé sur un panel de 9 000 personnes pour améliorer le service. Les résultats des enquêtes entre 1998 et 2002 montrent une amélioration significative de la perception du service public et de la satisfaction des usagers. L'enquête "Citizen First 3" (2002) a tenté d'établir le lien entre la qualité des services et la confiance des citoyens dans le gouvernement et dans les institutions.

La « Citizen's charter » est probablement la plus emblématique. Elle traduit l'engagement du gouvernement britannique envers la qualité des services publics dans une optique de performance.

En **France**, la charte Marianne, charte nationale de l'accueil qui se décline au niveau de chaque administration, en est également une bonne illustration, tout comme la charte du contribuable, désormais consultable dans tous les centres des impôts sur l'ensemble du territoire, qui fixe clairement les droits et les obligations de chacune des parties et qui doit devenir le fondement de la relation entre contribuables et administration fiscale.

Liberté de choix du prestataire de service

La relation à l'utilisateur est l'un des leviers de l'amélioration de la qualité de service. Mais l'utilisateur, le bénéficiaire, devient aussi celui qui choisit le mode de délivrance du service. Au Royaume-Uni, dans un rapport du Cabinet Office¹⁷ (Office of Public Service Reform) daté de juin 2004, il est établi que les services publics doivent être gérés à partir de la demande des usagers (Voice) et qu'ils doivent pouvoir choisir en toute connaissance de cause l'opérateur du service, qu'il s'agisse de l'administration, du secteur associatif ou du secteur privé (Choice).

Le Danemark est l'un des pays dans lequel la liberté de choix du prestataire offerte au consommateur/client est la plus grande. Avec le programme « Citoyens à la barre », c'est toute une théorie qui est bâtie autour du droit pour les « citoyens » de choisir le mode de prestation de service. Le rôle de l'administration est de s'assurer que ce droit existe, de donner accès aux éléments déterminants du choix et d'obliger chaque institution, publique ou privée, à publier ses résultats en matière de performance¹⁸.

L'**expérience australienne** offre un autre exemple de la liberté offerte dans le choix du prestataire de service. Le gouvernement australien a ainsi décidé de mettre fin au monopole de l'Agence pour l'emploi en 1998. Désormais, le gouvernement est un acheteur de services d'emplois auprès d'entreprises privées. Un réseau de services d'emplois regroupant près de 100 prestataires a été créé. Ces prestataires font l'objet d'un classement (de une à cinq étoiles) selon le nombre de demandeurs d'emplois reclassés, en tenant compte de critères particuliers (durée de la période de chômage, niveau d'éducation, pays d'origine, parent isolé ou non...). Les demandeurs d'emplois choisissent eux-mêmes leur prestataire qui est rémunéré par le gouvernement. Les contrats passés avec les prestataires privés prévoient une garantie de qualité sur la nature et la fréquence des services fournis. Ainsi, l'année 2004 a donné lieu à 630 000 placements, soit le meilleur score jamais réalisé en Australie, à coûts inférieurs.

Co-production du service

Être à l'écoute, donner une liberté de choix de l'opérateur au bénéficiaire des services et finalement le faire participer activement à la production du service. Dernière étape dans la prise en compte du bénéficiaire des services, ce partenariat représente un changement substantiel dans les rapports avec l'administration, l'utilisateur -le client, ici le citoyen-, étant consulté sur les orientations en matières de politiques publiques et pourquoi pas associé à leur mise en œuvre. Le bénéficiaire n'est donc plus uniquement la cible de l'intervention publique, il en est également coresponsable.

¹⁷ Cabinet Office (2004), « Putting people at the heart of public services », OPSR, juin, 28 p, disponible sur le site du Cabinet Office (www.cabinetoffice.gov.uk).

¹⁸ Le programme du gouvernement danois « Citizens at the Wheel » (Citoyens à la barre), développé depuis 2002, marque un tournant dans la conception même de l'administration. Il met en avant la liberté de choix du citoyen.

C'est l'**Italie** qui nous en offre le meilleur exemple, dans le domaine hospitalier. Dans la région du Latium, un protocole d'accord a été signé avec l'association Citoyenneté active¹⁹. Les citoyens réalisent une évaluation sur la base des droits contenus dans la Charte européenne des patients. L'administration accepte de prendre en compte les observations faites et les intègre dans le processus d'évaluation des gestionnaires. Il existe donc une corrélation entre la qualité des services et la présence active des associations de citoyens. Cette participation citoyenne est d'ailleurs entérinée par la Constitution italienne qui reconnaît la notion de « subsidiarité horizontale », c'est-à-dire, la possibilité pour le citoyen de produire un service public et d'être aidé en cela par les administrations.

Écueils

Prendre en compte les attentes et la satisfaction des bénéficiaires, leur octroyer des droits nouveaux a, sans conteste, produit des effets favorables pour améliorer la qualité des services et la mise en mouvement des administrations. Cela étant, une série de difficultés doit d'ores et déjà être soulignée.

Un postulat : la satisfaction des bénéficiaires de l'administration est gage de confiance des citoyens dans les institutions publiques

Mieux prendre en compte les attentes et la satisfaction des bénéficiaires n'est pas le seul objectif des gouvernements. Une autre ambition se dessine, celle de (re-)gagner la confiance des citoyens dans les institutions publiques et faire face à la désaffection des citoyens à l'égard du politique.

Dans la majeure partie des pays de l'OCDE, les réformes des administrations publiques ont misé sur un lien de cause à effet entre performance publique et légitimité de l'État. Les gouvernements posent ainsi comme postulat que bénéficiaire des services et citoyen sont deux figures interchangeables. Deux hypothèses sous-tendent ce postulat : « placer le bénéficiaire des services au cœur des organisations » revient à rendre l'action publique plus lisible, plus transparente et plus proche des... citoyens ; l'attention portée au consommateur/client va de pair avec l'amélioration de la performance publique, enjeu d'autant plus important que les États sont confrontés à des crises budgétaires (s'assurer de la confiance et de la coopération des bénéficiaires, et donc des citoyens, serait le gage d'une bonne maîtrise des coûts).

Cela étant, de nombreuses études montrent que, si elle existe, cette relation de cause à effet n'est pas aussi simple. Aussi injuste que cela soit, un niveau élevé de confiance dans les administrations et les institutions politiques n'est pas toujours la traduction d'une action publique jugée efficace, alors qu'à l'inverse, un faible niveau de confiance dans ces mêmes administrations et institutions conduit les citoyens à avoir des doutes sur l'efficacité des politiques publiques.

Une administration réticente à l'implication citoyenne

L'implication citoyenne pose, à l'évidence, la question de la confiance des administrations et des institutions politiques envers les citoyens et les organisations qui les représentent. Les administrations sont, aujourd'hui encore, réticentes à associer plus avant les citoyens dans le processus de décision publique. Vécus comme auteurs de trouble, sans représentativité légitime, porteurs d'intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général, ne disposant pas des compétences requises pour prendre part à la décision publique, n'exprimant que rarement leurs préférences, de surcroît caractérisés par leur engagement inconsistant, voire inconséquent, les citoyens

¹⁹ Moro G. (2004), « Public institutions interacting with citizens' organisations », Réseau Citoyenneté active, mars, 67 p. G. Moro est, par ailleurs, président de l'association « Citoyenneté active » (Cittadinanzattiva).

s'inscriraient dans une logique protestataire... Dans le même temps, qui dit implication citoyenne, dit, pour les administrations, multitude d'intérêts divergents qui vont à l'encontre de l'intérêt général, pire, de la cohésion sociale dont l'État (administrations et institutions ensemble), lui, est garant.

La demande de transparence augmente avec la baisse de la confiance

Aujourd'hui, presque tous les pays développés offrent des services publics de qualité et disposent d'outils de mesure des résultats qui servent à prendre des mesures correctives quand ils ne sont pas atteints. Pourtant, une étude récente de l'OCDE montre une perte de confiance des citoyens dans 11 pays sur les 13 étudiés. L'efficacité des services fournis n'est donc qu'un élément de la confiance, elle est le socle minimal sur lequel bâtir la confiance. Quels sont les autres facteurs générateurs de confiance de la part des citoyens ?

Il semble que la prédisposition des citoyens à l'égard des services publics s'invite dans la relation entre l'État et les citoyens²⁰. Une expérience négative dans l'utilisation d'un service a un impact bien plus fort sur la confiance pour un citoyen déjà réticent qu'une expérience positive d'un citoyen favorablement prédisposé. Des mesures visant à réduire le nombre de citoyens réticents auront probablement plus d'effets sur le niveau de confiance que celles visant à améliorer la satisfaction de ceux mieux disposés.

Enfin, il faut sans doute prendre en compte l'existence de facteurs sociaux beaucoup plus larges que sont le poids et la transmission de stéréotypes et d'attitudes de défiance socialement construites. À l'évidence, des éléments comme le niveau d'éducation, l'éventail des revenus ou les « positions sociales » influent fortement sur la relation à la puissance publique²¹.

L'enjeu que représentent ces réformes va bien au-delà de ce qui vient d'être évoqué. La performance d'une organisation est très fortement dépendante de celle des agents qui y travaillent ; au-delà des ressources financières et technologiques, elle impose donc de mobiliser aussi les ressources humaines. Dans un contexte de plus grande compétition avec le secteur privé, les administrations publiques sont confrontées au problème de leur attractivité. Enfin, pour que les réformes aboutissent, il faut s'assurer de l'adhésion des personnels, c'est-à-dire développer des modes de gestion plus incitatifs pour les agents, tout en ouvrant de nouveaux espaces de négociations.

2 . 4 Réformer la gestion des ressources humaines : une gestion stratégique

Ambition

Le principal objectif des bouleversements de la gestion des agents publics est de s'affranchir d'une gestion procédurale, réglementaire afin de pouvoir enfin gérer la « ressource » humaine avec des méthodes plus souples. Il va de soi que de telles réformes questionnent l'idée même d'un mode de gestion particulier pour les fonctionnaires. Le fonctionnaire est-il un salarié comme un autre ? Autrement dit, peut-il être géré selon les mêmes méthodes que celles en vigueur dans le secteur privé ?

²⁰ Kampen, J.K., Van de Walle S., Bouckaert G. (2004), « Interpreting soft indicators of performance in the public sector: The impact of the predisposition of citizens towards government », Public Management Institute, K.U.Leuven, Belgium, 10 p.

²¹ Siblot Y. (2005), « Adapter » les services publics aux habitants des « quartiers difficiles », Actes de la recherche en sciences sociales, n°159, septembre, pp. 71-87.

La gestion des ressources humaines est, au regard de ces questions, l'un des piliers des réformes engagées. Les changements sont parfois radicaux allant jusqu'à un alignement de la gestion entre public et privé et la création d'un marché unifié du travail. Si tous les pays ne sont pas allés jusqu'à cette extrémité, tous ont mis l'accent sur l'individualisation de la gestion qui touche tous les aspects de la vie professionnelle, du recrutement, de la promotion, de la rémunération jusqu'au développement personnel, l'environnement de travail et l'équilibre vie privée/vie professionnelle.

La pleine mise en œuvre des réformes nécessite souplesse, flexibilité et qualité de la gestion des ressources humaines. Gestion des ressources humaines qui doit occuper une place stratégique.

Mise en oeuvre

En dépit d'expériences différentes, on constate, dans les pays de l'OCDE, de grandes convergences dans l'évolution des systèmes et des modes de gestion.

Un rapprochement du mode de gestion entre secteurs public et privé : vers une unification des systèmes de gestion en se rapprochant peu à peu des règles de gestion des ressources humaines du privé.

Deux pays sont emblématiques de cette composante des réformes.

L'**Italie** : la réforme conduite au début des années 90 concerne la totalité de la fonction publique (État, territoriale, santé) à l'exception d'un petit noyau régalien (diplomatie, police, armée, magistrats, préfets et professeurs d'université). L'ordonnance de 1993 met, ainsi fin au statut de fonctionnaire et institue une contractualisation des rapports de travail. Les fonctionnaires deviennent des salariés de droit commun dépendant de conventions collectives sectorielles : dirigeants, administrations centrales, éducation, territoires, santé, etc. renouvelées tous les trois ans. Il y a, néanmoins, toujours une séparation entre le système d'entrée dans la fonction publique (qui se fait par concours pour garantir la neutralité) et la carrière qui doit suivre les principes du droit privé définis par les conventions collectives. Cette « révolution » a été acceptée, négociée, voire souhaitée, par les organisations syndicales qui y voyaient l'occasion d'améliorer l'image des agents de l'État mais également un moyen de réunifier les salariés du public et du privé. Les uns comme les autres bénéficient des mêmes structures de négociation.

Les **Pays-Bas** : depuis 1989, une politique de normalisation des conditions d'emploi et des relations collectives de travail est menée. Cette politique consiste en la possibilité pour les fonctionnaires de négocier les termes et les conditions de leur emploi²². Dans le même temps, on assiste à la flexibilisation du « marché du travail » dans la fonction publique. Gommer la spécificité liée au statut dans la fonction publique en est certes l'une des explications. Mais il faut y voir également une volonté de rendre le secteur public « attractif ». Cette flexibilisation du « marché du travail » sert à la fois les intérêts des organisations publiques et de leurs employés puisqu'elle permet aux employeurs d'ajuster au mieux les heures travaillées aux « processus » de production et aux employés de mieux concilier vie privée et vie professionnelle. Enfin, les Pays-Bas s'interrogent sur la poursuite de ces politiques de normalisation et de flexibilisation. Doit-on franchir le dernier pas

²² Les composantes de la politique de normalisation : l'approche centralisatrice des négociations collectives a été abandonnée au profit d'une approche par secteur. Des « quasi conventions collectives » ont été créées, les accords conclus entre autorités publiques et la majorité des syndicats représentatifs doivent obligatoirement être repris dans le droit de la fonction publique, et le gouvernement ne dispose plus du pouvoir résiduel de pouvoir légiférer en cas de non-accord. De même, le système public de retraite a été aboli pour s'aligner sur celui des salariés du secteur privé, et la réglementation relative aux conditions de travail a été alignée sur le secteur privé. L'intégration progressive des fonctionnaires dans le régime de sécurité sociale et de retraite applicable au secteur privé et l'application des mêmes règles de cogestion pour les organisations publiques a conduit à unifier les règles du jeu avec celles du secteur privé. Depuis le 1er janvier 2001, la sécurité sociale est la même pour tous, agents publics et salariés du secteur privé.

qui reste pour aligner totalement la gestion des ressources humaines dans la fonction publique sur le droit commun du travail ?

Les avantages que les Néerlandais y voient sont nombreux, parmi lesquels :

- un seul système de gestion des RH pour l'ensemble des organisations qu'elles soient publiques ou privées ;
- un accroissement de la mobilité et de la flexibilité dans un marché du travail intégré ;
- un traitement égal et transparent des personnels qu'ils appartiennent à des structures publiques ou privées ;
- la modernisation des relations professionnelles, une fois éliminée la référence omniprésente au droit public.

L'individualisation de la gestion (développement des compétences, trajectoires de carrières personnalisées, formation, rémunération mais aussi bien-être au travail, diversité...).

L'individualisation donne aux dirigeants la souplesse de gestion pour mieux répondre aux attentes des citoyens, mais aussi des personnels. Être un employeur attractif, objectif largement répandu dans les pays de l'OCDE, passe par une individualisation de la gestion : recrutement, promotion, rémunération, carrière, développement personnel. C'est dans ce même esprit que ces pays ont développé des politiques de bien-être au travail, d'équilibre vie professionnelle/vie privée, de diversité... En effet, la performance des administrations publiques est principalement le fait des femmes et des hommes qui y travaillent.

Les pays se sont efforcés de mettre en oeuvre une stratégie globale de gestion de la performance, associant dans la mesure du possible, objectifs individuels et objectifs collectifs de l'organisation.

Aux États-Unis, le système de gestion à la performance repose sur les éléments suivants :

- la planification du travail et la détermination des attentes en matière de performance individuelle et collective. La détermination des objectifs de performance et de la mesure des résultats permet de s'assurer que l'ensemble du personnel comprend quelles sont les missions de l'organisation. De nombreux instruments de gestion des ressources humaines sont mis à la disposition des agences par l'OPM (un ensemble de guide comme « *A Handbook for Measuring Employee Performance: Aligning Employee Performance Plans with Organizational Goals* » ; « *Improved Performance Starts with Planning* » ; « *Using Performance Appraisal to Link Strategic Planning and Training* », etc.) ;
- l'évaluation des performances (à travers le développement de l'évaluation à 360°...);
- le développement des capacités individuelles et collectives à travers la formation, le développement des compétences et des responsabilités (à travers du coaching, des formations au leadership...);
- la mesure de la performance au regard des objectifs fixés dans le plan de performance individuel ou collectif ;
- la mise en place d'un système de récompense pour les bonnes performances (reconnaissance du travail effectué, primes, incitations financières...).

Rémunérations liées aux performances

Les deux tiers des pays de l'OCDE ont mis ou sont en train de mettre en place un système de rémunération liée à la performance. Mais rares sont les pays qui l'ont généralisé à l'ensemble des services publics. Le champ d'application varie énormément. Si au Canada ou en Italie, la rémunération liée à la performance ne s'appliquait qu'aux cadres, ces dernières années ont été marquées par son élargissement à toutes les catégories de personnels. De nombreuses

administrations, comme celles du Royaume-Uni ou de Finlande, se tournent, elles, vers une approche plus collective -au niveau de l'agence ou de l'équipe-.

L'évaluation des performances des agents est, dans cette perspective, centrale. Il existe une grande diversité des systèmes sur lesquels s'appuie la mesure des performances. Les résultats individuels sont devenus le premier critère d'appréciation, mais le critère d'acquisition de nouvelles compétences a progressé ces dernières années ainsi que les qualités relationnelles qui correspondent à la diffusion du travail en équipe, à l'attention portée aux citoyens, à la recherche du leadership.

Au **Canada** : les axes stratégiques du gouvernement sont déclinés en cascade aux différents échelons de mise en oeuvre de l'action publique. Ils font ensuite l'objet d'une déclinaison individuelle à travers « les ententes sur la performance » des cadres supérieurs.

Ce dispositif est construit à partir de trois composantes :

-**engagements permanents, associés aux activités courantes du poste** : ils conditionnent les avancements d'échelon jusqu'au maximum de l'échelle ; leur réalisation est une condition indispensable pour accéder à « la rémunération à risque » des engagements clés ; en d'autres termes, le dépassement des objectifs liés aux engagements stratégiques n'est pris en compte que si les objectifs liés aux engagements permanents sont réalisés ;

-**engagements clés ou engagements stratégiques** qui sont variables d'une année sur l'autre et permettent le dépassement des objectifs ;

-**introduction d'une « partie à risque » dans la part variable de la rémunération**. Cette « partie à risque » résulte de la tenue - voire du dépassement - des engagements clés. Elle peut atteindre 15 % de la rémunération globale.

L'élément « évaluation des performances » des rémunérations liées aux performances peut se révéler essentiel, puisqu'il offre la possibilité d'établir un lien entre les objectifs généraux de l'organisation et les objectifs individuels des agents.

Émergence de la notion de capital humain

Selon l'OCDE, si l'individualisation de la rémunération est un facteur de renforcement des objectifs de la structure, elle n'est pas le principal facteur de motivation. Il faut alors trouver d'autres formes d'incitation voire de reconnaissance. Comment attirer, recruter, former en continu, motiver à atteindre des résultats... une main-d'œuvre de qualité dans la fonction publique ? C'est de ces questions qu'est né le concept de capital humain. Capital humain parce qu'il est question d'« actifs » (au sens d'avoirs) et non pas de ressources consommables.

La différence est de taille... Considérer la fonction publique comme un actif, c'est lui reconnaître un rôle primordial dans le fonctionnement et la performance d'une organisation, c'est penser au travail que chaque membre accomplit comme source de valeur ajoutée pour l'organisation.

La notion de capital humain apparaît dès lors que les ressources humaines deviennent un enjeu stratégique et que l'on modifie l'appréhension du recrutement, du déploiement (la bonne personne, au bon endroit et au bon moment) et de l'amélioration continue des compétences au sein de la fonction publique.

Bien-être au travail

Si l'agent public est une ressource, un capital qu'il faut veiller à faire « fructifier » c'est au niveau de l'entité de base, du lieu de travail que se crée la relation qui va induire son implication et son bien-être. C'est ainsi que l'intérêt se porte, de plus en plus, sur l'attractivité du lieu de travail.

Unité de management, le « Work Place » est investi du rôle d'employeur modèle et donc l'objet de directives ou de politiques nationales visant à lancer des programmes de meilleure gestion des agents et de prise en compte de l'incidence de leur vie privée sur leur quotidien au travail.

C'est au **Royaume-Uni** que la conciliation vie personnelle/vie au travail est le plus au cœur de la GRH. Cela s'illustre par l'engagement du Premier ministre dans un discours phare prononcé en mars 2000 et s'est traduit par la mise en place du programme « Work Life balance », animé par le ministère du commerce et de l'industrie (DTI) concerne le secteur public et le secteur privé. L'idée principale est de permettre de flexibiliser les horaires afin de laisser au personnel plus de temps pour leur vie privée et associative : « tout le monde a une vie en dehors du travail. S'occuper des enfants, reprendre des études, s'occuper d'associations, préparer sa retraite ou tout simplement améliorer sa qualité de vie »

Le programme « Work life balance » fournit un cadre de référence que les managers sont obligés de suivre afin :

- de s'engager personnellement dans une démarche systématique en faveur de la conciliation vie privée/vie publique ;
- d'intégrer l'aménagement du temps de travail dans les modèles de management, ce qui implique une mise en oeuvre claire et la mesure systématique de l'impact sur la satisfaction du personnel et sur la gestion de la structure. De plus, un prix est délivré tous les ans pour récompenser le manager qui aura le mieux aménagé le temps de travail.

En **Italie**, une directive du ministère de la fonction publique de 2004 précise la volonté du gouvernement de mettre l'accent sur la GRH dans la fonction publique. Il s'agit « de prendre les mesures pour améliorer le bien-être au travail dans la fonction publique ». Les objectifs de cette directive sont de :

- augmenter la motivation des collaborateurs, améliorer la relation entre agents et personnels ;
- rendre attractive la fonction publique ;
- améliorer l'image en interne et à l'extérieur de la qualité de service ;
- défendre une culture de participation orientée sur les résultats ;
- améliorer la communication interne ;
- prévenir les risques psychologiques et sociaux.

Dans cette optique, les administrations doivent déterminer les processus et les méthodes nécessaires à l'amélioration du bien-être au travail ; définir un plan d'amélioration avec les organisations syndicales (revoir l'organisation, intégrer les innovations technologiques, mettre en place des politiques de professionnalisation de la GRH, améliorer la communication, etc.) et évaluer les résultats.

Promotion de la diversité

L'évolution des modes de gestion des ressources humaines se caractérise, également, par une prise en compte quasi-générale de la question de la diversité. Cette politique est parfois très ancienne comme au Royaume-Uni, où elle découle de lois anti-discrimination du milieu des années 60. Aujourd'hui, la fonction publique tient à disposer des agents les plus qualifiés et les plus compétents. Il lui faut donc puiser dans l'ensemble de la population et constituer un effectif véritablement représentatif de la diversité ethnique, culturelle et sociale du pays. La politique de la diversité repose sur le postulat qu'indépendamment des genres, de l'âge, de la situation familiale, de l'expérience professionnelle..., tout membre de la société peut contribuer à l'accomplissement des missions du service public.

Le concept de diversité vise donc à :

- accroître la diversité d'origines, d'idées et d'expériences afin que le ministère ou l'agence puisse rendre de meilleurs services à ses clients ;
- diriger et traiter les personnes équitablement et avec respect quelles que soient leurs différences ;
- créer un environnement de travail qui permette à chacun d'exprimer tous ses talents pour le plus grand profit de l'organisation.

Royaume-Uni : de la non-discrimination à la diversité

Les politiques d'égalité -« *Equal opportunities* »- puis de diversité -« *diversity* »- sont anciennes et se traduisent, depuis 30 ans, par la mise en place d'actions en faveur des minorités. Elles ont fait l'objet de plusieurs lois (1965, 1968, 1976) qui ont rendu illégales les discriminations. Aujourd'hui, l'ethnisation des politiques publiques est appliquée au sens large, incluant toutes les différences. Il n'y a plus de débat sur la pertinence du concept mais le choix délibéré d'une approche pragmatique qui permet une meilleure représentation de toutes les couches de la population et un accès égal pour tous aux services publics.

Depuis 1997 et les gouvernements New Labour, les programmes « *Equal opportunities* » « *Programmes for Action on Women, Race and Disability* » et « *Valuing diversity* » sont destinés à favoriser la diversité dans le « *Civil service* » et ils comportent des objectifs chiffrés ambitieux fixés par le Premier ministre (pourcentage de managers femmes, de représentants des minorités ethniques et d'handicapés).

Si le Cabinet office porte ces programmes, les actions concrètes se sont multipliées : nomination au sein des administrations d'un conseiller spécial « diversité » consulté pour les recrutements ; nomination parmi les directeurs généraux d'administration centrale d'un champion de la diversité pour l'ensemble de la fonction publique chargé de la mutualisation des meilleures pratiques.

Danemark : flexibilité et responsabilité sociale

L'originalité de l'approche danoise de la diversité repose sur l'accent porté sur la tolérance entre collègues de travail. Diversité rendue possible par un bon environnement de travail et une flexibilité des conditions de travail, compatibles avec les différentes étapes de la vie, notamment pour les familles avec enfants ou des parents à charge. Dans la pratique, le haut degré de respect, de tolérance et de responsabilité sociale affiché par le personnel et les managers est un des facteurs déterminants pour que la diversité profite aux organisations publiques. La tolérance signifie accepter que tout le monde n'ait pas la même approche des choses mais que tous contribuent différemment. Une ode décoiffante à la différence ... Ainsi, dans le cadre de la politique de diversité, « Action plan 2003-2007 », l'État employeur public promeut :

- des quotas en faveur des minorités ethniques avec des objectifs chiffrés ;
- le renforcement des compétences des citoyens seniors pour favoriser leur maintien au travail ;
- la diversité parmi les managers. Pour eux aussi, combiner vie professionnelle et vie de famille doit être possible.

La décentralisation de la gestion (souplesse et autonomie accordées aux managers de terrain dans le recrutement et le développement des personnels)

La gestion des ressources humaines n'est plus aujourd'hui du ressort de l'administration centrale. La décentralisation/déconcentration de la gestion des ressources humaines conduit à la définition de conventions collectives par ministère ou agence, comme en Australie ou aux États-Unis. Cela donne aux employeurs publics de plus grandes marges de manœuvre dans la gestion de leurs personnels. Modes de recrutements, rémunérations, bonus, promotions, formations sont donc

propres à chaque structure et à l'accord ou à la convention collective passé(e) avec les organisations syndicales.

Aux **États-Unis** : c'est l'Office of Personnel Management (OPM - Agence fédérale rattachée au bureau de l'Exécutif) qui a compétence sur l'ensemble de la fonction publique fédérale c'est-à-dire les personnels des ministères et des agences fédérales. Depuis 2001, cette agence a pour mission d'aider les autres organisations fédérales à améliorer la gestion de leurs propres ressources et à atteindre les objectifs fixés dans le cadre de l'initiative de la gestion stratégique du capital humain. En cela, de les aider à recruter, former, gérer et retenir la main-d'œuvre de grande qualité nécessaire pour satisfaire les attentes des citoyens. Afin d'améliorer la compétitivité de l'« État fédéral » en tant qu'employeur, le gouvernement a fait adopter le « *Managerial Flexibility Act* » (2001) qui accorde aux organismes gouvernementaux plus de flexibilité managériale, en favorisant le développement des incitations et des primes de recrutement. Cette loi s'inscrit dans la « *Freedom to Manage Initiative* » (2001) qui permet au Congrès de disposer d'une plus grande latitude pour réduire ou éliminer les entraves à la gestion efficace de l'administration fédérale. Ces deux lois leur permettent de recruter et de gérer leurs cadres supérieurs d'une manière comparable aux conditions existant dans le privé et visent à donner aux managers les outils et l'autorité pour gérer leurs équipes :

- en renforçant leur possibilité d'utiliser des bonus afin de recruter ou de retenir les personnels qualifiés ;
- en développant leur propre système de gestion des ressources humaines ;
- en les autorisant à recourir au départ anticipé à la retraite ;

En **Australie** : La gestion du personnel est décentralisée des agences centrales vers les agences opérationnelles, accompagnant l'orientation des réformes en gestion financière :

- les ministères et les administrations deviennent responsables de l'interprétation et de l'application des politiques et règles établies par les organismes centraux ;
- les secrétaires généraux sont responsables de la création et la suppression de postes, des nominations, de la reclassification, de la promotion, de la mutation, de la déclassification des fonctionnaires, ainsi que des mesures disciplinaires ;
- à l'échelon local, les gestionnaires obtiennent un pouvoir plus étendu qu'antérieurement en matière de dépenses et de gestion du personnel, notamment pour les promotions.

La centralisation de la stratégie en matière de ressources humaines (particulièrement les priorités et principes communs déterminés au niveau national, les analyses prospectives sur les chantiers futurs...)

Une tendance générale se dégage dans les pays où les réformes ont été engagées : la création d'une structure centrale spécifique, chargée des aspects stratégiques et prospectifs de la gestion des ressources humaines. Face à un certain émiettement des modes de gestion, les gouvernements ont souhaité dégager de grands principes communs dans une optique de gestion stratégique du capital humain. Une manière de réaffirmer l'importance des notions de leadership et d'attractivité de la fonction publique...

Au **Canada** : le gouvernement a décidé de créer, en décembre 2003, une structure centrale, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC).

Les principales orientations de cette agence visent :

- une planification stratégique des RH (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences) ;
- une réforme du système de classification ;
- le développement du leadership et de la formation ;

- la simplification et la fusion des conventions collectives ;
- la mise en place d'un dispositif renouvelé de négociations des relations de travail avec les organisations syndicales.

Aux **États-Unis** : L'OPM a pour mission de superviser la gestion du personnel au sein de l'exécutif ; de servir les intérêts de l'administration et du gouvernement en soutenant et en prônant les valeurs telles que le système basé sur le principe du mérite, la responsabilité, la diversité de la main-d'œuvre ; de planifier les besoins futurs en matière de recrutement et d'aider les agences à améliorer la gestion de leurs ressources et à atteindre les objectifs fixés dans le cadre de l'initiative de la gestion stratégique du capital humain.

La professionnalisation de la fonction RH

Certains pays ont mis l'accent la professionnalisation de la fonction RH avec d'autant plus de force que les processus de recrutement et de gestion sont pour la plupart fortement décentralisés. Un constat clair : il y a un fossé entre les pratiques de GRH et l'enjeu stratégique que représente le capital humain. Les structures centrales (ou centralisées) en charge de la stratégie ont donc déployé des outils permettant aux ministères et/ou agences d'évaluer et d'améliorer la gestion de leur capital. En arrière-plan se dessine l'idée que les responsables des ressources humaines doivent jouer un rôle d'expert et donc développer leur propre expertise, d'acteur du changement et de partenaire dans l'atteinte des objectifs que se fixe une organisation.

Aux **États-Unis**, l'OPM a mis en place un système d'évaluation de la politique de GRH développée par les départements et les agences fédérales : le « *Human Capital Assessment and Accountability Framework* ». Cet outil d'évaluation a pour objectif de permettre aux agences et ministères d'évaluer leurs agents, les moyens qu'elles consacrent à l'amélioration des qualifications et des compétences de leurs cadres. Les administrations sont « notées » en fonction de leur capacité à attirer, retenir, évaluer, perfectionner et récompenser les agents fédéraux. Dans ce système d'évaluation, cinq éléments sont pris en compte :

- l'adaptation stratégique : ajuster en permanence gestion des hommes et pilotage stratégique de l'organisation ;
- les compétences stratégiques (talent) : savoir améliorer de manière continue les compétences et les qualités des agents ;
- l'art de conduire (leadership) : rôle essentiel des cadres supérieurs, savoir inspirer, motiver et guider l'ensemble des personnels ;
- la culture de l'efficacité : contribuer à diffuser une culture de résultat ;
- la gestion des connaissances : promouvoir une culture de partage des connaissances.

Cet instrument est utilisé à plusieurs fins : comme moyen d'évaluer en interne les pratiques de gestion du capital humain ; comme base de l'évaluation des ministères et agences que réalise par l'Office of Management and Budget et comme élément de l'évaluation que font les responsables RH, les inspections internes ou externes ; comme moyen d'identifier les points faibles et la manière d'y remédier et enfin, comme base de comparaison entre agences et ministères.

Au **Royaume-Uni**, le Corporate Development Group (structure en charge de la gestion des ressources humaines) a lui aussi développé un cadre d'évaluation de la gestion des ressources humaines, le « *Human Resources Capability Framework* », instrument basé sur l'idée que la gestion des ressources humaines doit être source de valeur ajoutée pour toute organisation. Ceci n'est possible que s'il existe un lien étroit entre les responsables RH, les managers et leurs équipes. Cet

instrument met l'accent sur quatre éléments clés indispensables au développement d'une réelle politique de gestion des ressources humaines et prône ainsi la professionnalisation de la GRH :

- bien connaître les missions, les objectifs de la structure : comprendre dans quelle mesure la gestion des ressources humaines joue un rôle dans la performance d'une organisation ;
- être expert des pratiques de GRH : connaître l'éventail des pratiques de GRH, leur impact sur l'organisation et la performance des équipes et démontrer ses compétences sur ces questions ;
- agir comme un agent de changement : faire en sorte d'accompagner le changement en facilitant par exemple la traduction de la stratégie en actions ou en ajustant les compétences requises des équipes ;
- assurer sa crédibilité : elle repose, pour les responsables des RH, sur une relation de confiance à construire avec les managers, les équipes mais aussi les partenaires à l'organisation.

Écueils

La qualité de l'évaluation

Une étude de l'OCDE souligne que la motivation des agents est étroitement corrélée avec la qualité de l'évaluation qui est faite de leur travail. Or, la procédure d'évaluation est souvent sujette à un grand nombre de difficultés et suscite des critiques. Le glissement vers des objectifs plus qualitatifs et moins quantifiables rend l'évaluation délicate. La fixation des objectifs et le dialogue qui doit s'instaurer devient un élément essentiel de la procédure. Or, les cadres sont souvent insuffisamment préparés pour mener les évaluations correctement. Le principal problème tient au faible pouvoir discriminant de la notation des performances relatives des agents, surtout lorsque les critères ont été mal conçus. En dehors des extrêmes, il est difficile de différencier la performance moyenne.

Effets inattendus de la rémunération à la performance

La plupart des rapports nationaux ne mentionnent pas l'amélioration de la motivation des agents comme un résultat de la rémunération au mérite. Les recherches démontrent que seule une faible minorité d'entre eux se déclare réellement incitée par le dispositif à travailler davantage, et nombreux étaient ceux qui pensaient que ces dispositifs constituaient une source de discordance. En fait, la rémunération liée aux performances joue un rôle secondaire en tant qu'outil de gestion destiné à améliorer la motivation du personnel.

En revanche, des comportements individualistes ont pu être induits par la mise en place d'objectifs individuels auxquels sont liés une part de la rémunération ; les valeurs traditionnelles, et essentielles, du service public peuvent être attaquées par les intérêts personnels, voire par de la concurrence entre personnes et entre services pour l'acquisition de primes à la performance.

De plus, il est indispensable d'anticiper le coût de la rémunération liée à la performance :

- le coût en matière de masse salariale : si les dotations sont insuffisantes, les augmentations seront faibles et risquent d'engendrer la démotivation des personnels,
- les coûts de gestion : le temps et le travail nécessaire pour mettre en oeuvre ce système (temps pour évaluer les personnels et de formation des cadres) sont souvent sous-estimés. Dans une enquête réalisée au Danemark, 56% des représentants syndicaux et 70% des dirigeants estimaient qu'une des conséquences néfastes était que « l'administratif occupe une place trop importante ».

Si, indéniablement, la volonté des gouvernements est de rendre la « fonction publique » plus réceptive aux innovations et aux modes de gestion individualisés, la question de la performance des administrations reste en suspens ...

Une étude menée par deux chercheurs américains²³ évaluant l'impact des réformes de la gestion des ressources humaines dans l'État de Géorgie invite à être prudent. Elle montre que les mesures en faveur de l'individualisation de la gestion et la suppression d'une série de protections liée à un « statut » n'ont eu que peu d'effet sur l'efficacité et la motivation des personnels. Ces réformes auraient donc un effet plus symbolique que profond. Cela dit, tout symboliques qu'ils soient, ces changements ont des effets inquiétants. 27 des 43 États américains qui ont fait l'objet d'une étude récente ont mis en place ce système de « contrat ». L'objet de ces réformes est de trouver le moyen d'améliorer la performance publique. Si elles sont le symbole d'un gouvernement qui fait des efforts, elles marquent également la volonté de renforcer le contrôle politique de l'administration. La difficulté à mesurer réellement l'impact des réformes laisse à penser que les mesures engagées répondent, en fait, plus à des motivations politiques voire idéologiques.

Ces changements ont eu pour effet de modifier les relations entre employeur et « fonctionnaires » en oubliant peut-être un peu vite que c'est la confiance des agents publics dans leur organisation, et le sentiment d'être traités de manière juste et équitable, qui les rendent plus performants.

Après avoir décentralisé la gestion des ressources humaines, de nombreux pays se sont intéressés à la gestion de la haute fonction publique, et ont re-centralisé cette gestion spécifique. Interrogés, dans le cadre d'une enquête de l'OCDE auprès de 29 pays sur la raison d'être d'un système distinct pour les hauts fonctionnaires, les pays ont indiqué qu'il pourrait constituer un outil permettant de favoriser l'émergence d'une culture orientée vers les performances dans les services publics.

2 . 5 Leadership et responsabilité : les nouveaux dirigeants

En règle générale, une personne est désignée ou non comme un haut fonctionnaire en fonction du poste qu'elle occupe. Toutefois, dans certains pays, notamment en Corée et en France, ce sont des critères liés aux personnes elles-mêmes qui sont appliqués ; il peut s'agir de leur niveau d'études ou de leur position hiérarchique

Ambition

Conférer aux managers autonomie et responsabilité les engage à rendre compte de l'utilisation des crédits et de l'efficacité de leur action, en incluant toutes les ressources, qu'elles soient financières ou humaines. L'émergence de la notion de « capital humain », ainsi que la meilleure connaissance des facteurs de motivation et donc de production ont attiré l'attention sur le rôle éminent des dirigeants publics.

La fixation d'objectifs a été associée à un effort d'attention à la motivation interne du personnel, au moyen d'un renforcement du leadership et du développement d'un sens collectif du service public. Si le cadre supérieur reste porteur de la culture et de valeurs communes, garantes de l'unicité et de la cohérence de l'action gouvernementale face à la fragmentation de l'administration publique (décentralisation et systèmes d'agences), il doit être capable d'insuffler la réforme et être responsable de ses résultats de gestion.

Mise en œuvre

Pour porter et transmettre la vision, pour piloter de manière stratégique les nouvelles organisations, l'administration ne peut plus se suffire de cadres gestionnaires, il est nécessaire de sélectionner des dirigeants qui ont des compétences nouvelles, moins techniques, moins académiques et plus orientées vers le savoir-faire et surtout le savoir être. La réussite des réformes

²³ Kellough J. E., Nigro L. G. (2005), « Dramatic Reform in the Public Service: At-Will Employment and the Creation of a New Public Workforce », *Journal of Public Administration Research and Theory*, Juillet, 28p.

tient en grande partie aux nouveaux dirigeants publics et à leurs qualités de leadership et de communication.

Contrairement aux idées reçues, ces qualités ne sont pas abstraites mais reposent sur d'importants travaux d'études et se traduisent par l'élaboration de grilles de compétences précises, voire, comme au Royaume-Uni, par des analyses comportementales.

Les compétences recherchées

Royaume-Uni : Les compétences requises pour les hauts fonctionnaires sont précisées dans le « *SCS Competency Framework* ». Ce nouveau cadre est entièrement comportemental et retient 6 compétences-clés :

- donner des objectifs et une direction ;
- avoir un impact personnel ;
- penser stratégique ;
- motiver ses employés ;
- s'améliorer en apprenant ;
- se mobiliser sur la délivrance de services.

Un document précise pour chacun de ces critères les conduites à adopter et celles qui sont inappropriées.

Les valeurs traditionnelles de l'encadrement supérieur perdurent - neutralité et impartialité par exemple. À celles-ci s'ajoutent désormais celles plus nouvelles d'équité, de qualité de la relation au citoyen et de qualité de la réglementation.

Nouvelle-Zélande :

Pour les secrétaires généraux, les qualités requises ont été clairement pensées, publiées dans le détail et comprennent :

- **des qualités personnelles** : engagement à réaliser les objectifs définis, valeurs d'honnêteté et d'intégrité, potentiel intellectuel ;
- **des compétences de gestion** : gestion des hommes, expertise managériale, et capacité à communiquer de façon efficace ;
- **du leadership** : communiquer en interne et en externe, formuler et construire des objectifs stratégiques clairs et gérer le contexte politico-culturel des organisations tout en maintenant la neutralité du service public.

Pour les membres du SES, les qualités requises sont actuellement révisées, afin de favoriser le **leadership** ; elles incluront les compétences, les expériences, et l'ensemble des attributs demandés aux leaders de l'administration.

Pays-Bas : L'encadrement supérieur doit être porteur des valeurs du service public et doit jouer un rôle important dans la conduite et la réalisation des objectifs d'une administration plus moderne, plus efficace et plus efficiente. Aux valeurs traditionnelles de service -intégrité et dévouement-, s'ajoute donc un besoin de compétences de gestion et de compétences relationnelles. Le Service d'administration générale, en charge de la gestion du SPS, a établi une grille de compétences couvrant le spectre des fonctions de cadre supérieur : valeurs de leadership, vision de l'avenir, sens de la communication, sens de l'initiative, capacité à analyser des problèmes, à fixer des objectifs, à formuler des solutions, réactivité. Ce sont ces valeurs et ces compétences qui sont le moteur dans l'identification, le recrutement et le développement de ce groupe de cadres supérieurs.

Recrutement, nominations, contrats

La stratégie de recrutement sert à sélectionner les candidats en fonction, à la fois, de leurs compétences de gestion et de leurs compétences relationnelles.

Dans la plupart des cas, qui dit stratégie de recrutement, dit système centralisé, symbolisé par une base de données interministérielle ou par une structure centrale de gestion, ayant pour objectif d'organiser un marché de l'emploi de l'encadrement supérieur et favoriser la concurrence. Ce « marché » de l'emploi des cadres supérieurs permet de s'assurer d'avoir « la bonne personne, au bon poste, au bon moment ».

On peut repérer trois stratégies de recrutement :

- le recours à des comités de présélection ou de sélection, composés en partie par la société civile, afin de rendre transparent et d'objectiver le recrutement, comme c'est le cas aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande ou aux Pays-Bas ;
- le recours à des « assessment centres », centres d'évaluation, qui combinent tests et mises en situation afin de privilégier les compétences personnelles, comme c'est le cas en Belgique, au Canada ou au Royaume-Uni ;
- le concours d'entrée qui répond à un objectif de dépolitisation de la fonction publique comme en Italie.

Canada : Il existe deux procédures de sélections distinctes :

- l'une spécifique aux sous-ministres, le plus souvent sélectionnés au sein du vivier de « l'executive group ». ils sont choisis par le Premier ministre sur recommandation du Greffier du Conseil privé, 1^{er} des sous-ministres et, à ce titre, responsable de la fonction publique.
- l'autre qui concerne l'executive group, les candidats sont sélectionnés et choisis de façon centralisée par la Commission de fonction publique, structure indépendante du Gouvernement et du Parlement, en charge du respect des règles et des « valeurs » de la Fonction publique canadienne. Les candidats issus d'une première sélection sont examinés par un jury, avec lequel ils ont un entretien. Une « short list » est soumise à la décision finale de la Commission de la fonction publique. Pour les plus hauts niveaux de l'*Executive Group*, il est fait appel à un Centre d'Évaluation (« assessment centres »).

Le volontarisme en matière d'équité d'accès dans les emplois de la fonction publique (Loi de 1995) s'est traduit par la mise en œuvre de politiques actives en direction des femmes, des « autochtones » ; des personnes handicapées et des minorités dites « visibles ».

États-Unis : Pour les nouveaux recrutements de hauts dirigeants, les institutions fédérales font leur propre sélection selon un processus favorisant la compétition entre candidats internes et externes. Les institutions fédérales ont le plus souvent mis en place un « SES pool », ou vivier dans lequel elles investissent en terme de formation et de suivi de carrière. Un **conseil des recrutements, responsable du processus, est nommé à l'intérieur de chaque institution**. Le choix final de l'organisme fédéral doit ensuite être **validé par le Comité d'examen des qualifications** (le « Qualifications Review Board ») qui s'assure principalement que les qualifications d'expertise technique n'ont pas été plus déterminantes que les qualités de leadership dans la sélection du candidat. Ce Comité est composé de dirigeants extérieurs à l'organisation qui recrute. Pour les nouvelles affectations de personnes faisant déjà partie du SES, la procédure est allégée.

Italie : L'administration italienne a privilégié le recrutement de dirigeants jeunes, souvent à la sortie de la formation initiale. Cela répond au besoin de renouveler totalement l'encadrement supérieur et de le rajeunir. Il faut souligner que l'ouverture de ce groupe de dirigeants à des

personnalités du secteur privé, de l'université ou des régions a augmenté à raison de 10% pour les dirigeants généraux et 8% pour les dirigeants. Les postes ouverts à des candidatures externes, sont à durée déterminée.

Les autres dirigeants sont recrutés par concours, l'objectif étant de dépolitiser l'administration. Deux types de concours coexistent :

- un concours (corso-concorso) qui permet d'intégrer l'École supérieure d'administration publique. La formation dure 15 mois avec alternance de formations théoriques, souvent tournées vers la sociologie des organisations, de formations pratiques (nombreuses mises en situation) et de stages. À l'issue de la formation les élèves passent un autre concours qui peut être éliminatoire. En fonction du résultat, le reçu choisit son futur ministère. Le niveau requis pour tout postulant est la maîtrise. Ils peuvent être étudiants, cadres publics italiens ou **étrangers**, cadres du privé ;
- un concours organisé par les ministères. Les conditions et le niveau requis sont sensiblement identiques. À l'issue de ce concours, une formation ne pouvant excéder un an est suivie à l'École supérieure d'administration publique.

L'École supérieure de l'administration publique est omniprésente dans la formation initiale afin de permettre l'émergence d'un « esprit de corps ». Les premières promotions ont créé une association d'anciens élèves dont l'objectif est de **diffuser l'innovation dans l'administration publique**. Il est aussi à noter que les enseignements sont le fait de praticiens mais aussi d'enseignants chercheurs. Un partenariat de formation peut aussi se conclure avec les universités.

Pays-Bas : C'est le Service d'administration générale, structure indépendante du ministère de l'Intérieur, créée en 1995, qui est chargée du recrutement et de la gestion du SPS. Il s'agit d'une gestion centralisée : tous les postes vacants doivent être communiqués à ce service qui, avec les ministères concernés, établit les fiches de postes, les profils de compétences et participe à l'identification des candidats. Une distinction s'opère pour le recrutement du Top management group. Dans ce cas, un Comité de présélection, présidé par une personnalité extérieure à l'administration centrale, a été nommé et est chargé d'établir une première liste de candidats. Les postes sont ouverts aux personnalités extérieures sans restriction. En 2001, 10% des cadres supérieurs nommés étaient issus de l'extérieur. Par ailleurs, les Pays-Bas mènent une politique active en faveur du recrutement des femmes et des minorités ; en 2001, le SPS comptait 11% de femmes et 2% issus des minorités.

Royaume-Uni : Traditionnellement orienté vers les jeunes diplômés des grandes universités, le recrutement se caractérise aujourd'hui par un large appel à candidatures pour les postes vacants et l'absence de toute condition de qualification (diplôme ou ancienneté) pour l'accès aux emplois de catégorie supérieure. Les candidats sont évalués et auditionnés lors d'interviews effectuées par des « assessment centres », composés de membres du ministère concerné (chaque ministère ayant la responsabilité de son propre recrutement). La gradation des postes se fonde sur le « Job Evaluation for Senior Posts » (JESP) qui recense 3 niveaux d'emploi et leurs rémunérations correspondantes. Le recrutement de personnes extérieures à la fonction publique est encouragé dans les postes exigeant des compétences et une expérience plus répandues dans le secteur privé, comme pour les directeurs d'agences.

Le renouvellement de l'encadrement supérieur s'appuie également sur un vivier issu du programme « Fast stream », qui recrute des généralistes à la sortie de l'Université (Oxford et Cambridge) et des fonctionnaires à haut potentiel dont la carrière est accélérée.

Les cadres supérieurs britanniques signent deux contrats : un contrat à durée indéterminée et un contrat qui fixe la durée, les conditions d'emploi, ainsi que la performance attendue

(« Performance Agreement »). Ce dernier conclu avec le supérieur hiérarchique direct inclut les objectifs professionnels, les objectifs de compétences et de connaissances et s'accompagne d'indicateurs de mesure des performances. Ce « Performance Agreement » s'inscrit dans le cadre plus large du business plan et des objectifs assignés à l'organisation.

Les directeurs d'agences sont recrutés sur des emplois à durée déterminée, pour une période de 5 ans. Leurs contrats sont négociés individuellement et fixent leur prime de performance qui peut représenter jusqu'à 25% du salaire annuel.

Belgique : Lier la fonction de manager à un mandat constitue un point central de la réforme. Les managers reçoivent un mandat temporaire de six ans, délivré soit par le ministre soit par le président du SPF. Seul le président du SPF « Chancellerie et Services généraux » reçoit un mandat qui prend fin d'office au terme de la législature. Le directeur de l'audit interne reçoit son mandat du Comité national d'audit afin de préserver son indépendance par rapport au président du SPF.

Dans les trois mois qui suivent leur nomination, les présidents de SPF, avec l'aide de consultants, doivent présenter au ministre un plan de management, réalisé en concertation avec les directeurs généraux et comportant :

- la définition précise des missions,
- les objectifs stratégiques à atteindre par lui,
- les objectifs opérationnels,
- les moyens budgétaires.

Sur cette base, les responsables de niveaux hiérarchiques inférieurs élaborent des plans opérationnels pour leurs propres services, comprenant :

- la mise en œuvre des prestations concrètes résultant de la réalisation des objectifs stratégiques et opérationnels, en tenant compte des moyens budgétaires, avec une projection sur trois ans ;
- le budget, sur une base annuelle nécessaire à la mise en œuvre des prestations.
- Le système des mandats n'est pas compatible avec une conception traditionnelle de la carrière. À l'expiration de son mandat, le manager doit postuler à nouveau et repasser par la procédure de recrutement sauf s'il a reçu obtenu la mention « très satisfaisant » à son évaluation finale.

Formation

La formation tout au long de la vie joue un rôle déterminant pour renforcer les qualités et les compétences nécessaires pour être dirigeant.

Souvent obligatoires, parfois importantes dans les critères de recrutement, **ces périodes longues de formation** sont, principalement, axées sur le développement des qualités de leader et de gestionnaire. Elles favorisent l'ouverture sur un monde plus diversifié et sont de plus en plus centrées sur la capacité à négocier et à travailler dans un environnement international.

Dans la majeure partie des pays, si un programme de formations est structuré au niveau central, la formation peut être déléguée à des universités ou à des centres de formation plus autonomes.

Par ailleurs, dans tous les pays portant une attention particulière à un vivier, des formations spécifiques sont mises en œuvre.

Promotion, évaluation

Dans tous les pays, le système de promotion est basé sur l'évaluation de la performance ou de compétences personnelles.

Selon le périmètre de l'encadrement supérieur, la promotion revêt néanmoins une importance différente, forte en Italie, car il s'agit de rajeunir l'encadrement supérieur, plus faible dans d'autres pays où les postes d'encadrement sont déjà des postes de top managers.

En revanche, la mobilité est l'une des motivations de la création d'un groupe différencié de cadres supérieurs.

Quatre raisons majeures sont avancées :

- améliorer de façon continue les compétences ;
- dynamiser la concurrence sur les postes et s'assurer de la qualité du postulant ;
- renforcer la coordination et la cohérence de l'action gouvernementale ;
- rompre avec le « patriotisme » et le corporatisme d'agences ou de ministères au profit d'une éthique du service public.

Royaume-Uni : L'encadrement supérieur britannique a un mode de gestion spécifique fondé sur un système d'évaluation à la performance. Il fait l'objet d'une évaluation dite « évaluation à 360 degrés » impliquant le supérieur hiérarchique direct, les collègues de même niveau de responsabilité, les subordonnés et **parfois les usagers du service public**. L'évaluation de fin d'année détermine l'avancement de carrière ainsi que le montant du bonus financier, véritable prime de performance qui peut varier de 0 à 11% du traitement brut, selon les résultats obtenus.

Canada : La rétroaction 360° est un processus d'évaluation offert aux managers qui veulent se perfectionner. La rétroaction tous azimuts permet de comparer l'auto-évaluation des compétences en leadership de ces managers à la perception qu'en ont d'autres personnes significatives comme leur supérieur, leurs pairs, leurs employés, voire par des partenaires à l'organisation ou les bénéficiaires des services. Élément important, **cette évaluation est suivie de l'établissement d'un « plan de perfectionnement » et de mesures de suivi adapté aux besoins des managers**. Le processus implique toute une série de rencontres avec des spécialistes du Centre de psychologie du personnel à divers moments clés du processus

Écueils

Risque de fracture entre agents et dirigeants

L'existence d'une gestion spécifique et centralisée, voire de processus de recrutement différents, ainsi que la généralisation de la rémunération liée aux performances pour ces dirigeants crée un risque de fracture entre les hauts fonctionnaires et le reste de la fonction publique en termes de valeurs et de culture. Les dirigeants et leaders publics ont certes un rôle d'entraînement et de conviction, mais aussi un rôle de « ciment » de l'organisation ; c'est ce rôle essentiel qui peut être ignoré, donnant lieu à des identités professionnelles fragilisées et une cohésion moindre des administrations publiques.

3 . Quelles leçons tirer des expériences

3 . 1 La « nouvelle gestion publique » : une même recette applicable partout ?

Une même inspiration, résultat des réseaux d'échanges et du benchmarking

On a pu constater un enthousiasme pour les réformes importées de l'étranger, à la mode du benchmarking, incluant le risque de contagion et de création d'une nouvelle « pensée unique ».

« (Il convient) de s'interroger sur l'émergence de nouvelles « normes » ou standards issus des débats et échanges se déroulant dans les enceintes européennes et internationales (multiplication des réseaux, des colloques, des groupes de travail plus ou moins officiels). L'exemple du Japon est à cet égard éloquent. Ce pays a redessiné les contours de son administration en s'inspirant très fortement de l'expérience britannique et jusqu'aux structures mêmes de ce qu'ils ont aussi appelé le « Cabinet office ». Sans aller aussi loin il est clair que le concept de « nouvelle gestion publique » a cannibalisé les débats nationaux sur les réformes à entreprendre. Une telle unanimité dans les orientations données aux réformes correspond-elle à une même perception des problèmes et donc des réponses à apporter (..) ? Une telle unanimité n'est-elle pas tout simplement le résultat de la croissance exponentielle des réseaux d'échanges et de benchmarking (..) ? »²⁴

Les États trouvent avantage à imaginer qu'il existe des standards applicables partout, car les afficher leur permet d'être vus comme des réformateurs. Les ministres, qui vivent dans le temps court du politique, et ne sont pas toujours très au fait du fonctionnement des rouages de leurs administrations, peuvent voir de l'intérêt à endosser l'image du modernisateur, surtout en le faisant en référence à un cadre précis et éprouvé comme la « nouvelle gestion publique ».

Mais des précautions à prendre

Ce sont essentiellement les chercheurs qui, les premiers, commentent la mise en œuvre des réformes. Christopher Pollitt²⁵, par exemple, a produit de nombreux écrits concernant le niveau de convergence des réformes des différents pays de l'OCDE. S'il met en évidence la similitude des discours et la facilité de langage qui a permis de classer les efforts nationaux de modernisation dans une même case : « nouvelle gestion publique », il constate une grande diversité de mise en œuvre. Les politiques relatives à la modernisation des administrations sont en général soutenues par des discours forts, mais on constate que ni les actions ni les résultats ne sont évalués. En conséquence, il est difficile de relever des « bonnes pratiques » applicables à d'autres situations ou circonstances nationales.

Toutes les expériences ont largement démontré qu'il est essentiel de tenir compte du contexte et de la culture : l'OCDE s'interroge aujourd'hui sur les normes et standards qu'elle a, elle-même, contribué à produire.

« Dans de nombreux cas, les réformes n'ont pas abouti aux changements de comportement et de culture nécessaires à plus long terme (...). Une autre leçon est que les efforts de modernisation doivent être adaptés au contexte, aux besoins et aux circonstances de chaque pays pris individuellement si l'on veut qu'elles aboutissent. Les mêmes réformes ont des effets très différents selon les pays »²⁶.

« En fait, les bonnes pratiques sont souvent plus un recueil de projets que des expériences abouties. Les pays ont tendance, lors des réunions, à parler de bonnes pratiques alors même que les réformes ne sont pas encore mises en œuvre ou qu'elles n'ont pas été évaluées. Par ailleurs, en dépit des similitudes entre pays, il est nécessaire de prendre en compte les spécificités qui tiennent à l'histoire, aux valeurs, à la culture... Il est important de comprendre les dynamiques à l'œuvre et

²⁴ Waintrop F. et Chol C (2003), « Mondialisation et gestion publique, contraintes et opportunités », Revue Politiques et Management Public, Vol.21, n°2, juin.

²⁵ Trois articles ont été rédigés sur le thème des fausses convergences en matière de réforme de la gestion publique : Pollitt C. (2000 - 2001 - 2002), « Is the emperor in his underwear ? » in Public Management, Vol 2, June 2000 / « Clarifying convergence », in Public Management Review, 3 : 4, 2001 / « Convergence : the useful myth ? », in Public Administration, 79 : 4, 2002.

²⁶ OCDE (2005), « La modernisation du secteur public, la route à suivre », Synthèse OCDE, novembre.

d'appréhender l'administration comme un système. Cela permet de connaître les raisons, historique ou culturelle qui ont présidé à telle ou telle réforme dans les différents pays »²⁷.

3 . 2 Des risques pour l'avenir

Un risque de banalisation de la relation entre État et citoyens

Le nouveau rapport entre bénéficiaire et administration induit nécessairement des changements dans la relation entre citoyen et puissance publique. Dans l'esprit des tenants de la réforme, placer le « consommateur » au centre des organisations c'est octroyer au citoyen plus de droits, en ce sens qu'il dispose de possibilités plus grandes de participer directement à l'élaboration de la décision publique. Les réformes liées à la nouvelle gestion publique feraient donc des citoyens des acteurs politiques plus efficaces, non plus seulement cible de l'intervention publique mais coresponsable... On peut, également, voir dans ce changement de statut la négation même du rôle du citoyen.

En grossissant sans doute un peu le trait, plusieurs réflexions invitent à tirer le signal d'alarme :

-dès lors que l'on considère que les bénéficiaires des services sont des consommateurs, on les voit comme des individus, qui expriment leurs préférences, et dont la relation à l'État est basée sur la satisfaction personnelle qu'ils tirent des services qui leur sont fournis ou qu'ils choisissent d'obtenir. C'est alors l'intérêt individuel qui guide leur satisfaction laissant de côté tout un pan de la relation à l'État (notion d'intérêt général, devoirs à l'égard de la puissance publique et de la collectivité) ;

-dès lors que l'on loue sa liberté de choix, le citoyen (ici, consommateur) ne ressent plus d'obligation profonde à participer à la démocratie (par les canaux traditionnels que sont les élections de ses représentants, l'implication dans des associations...) surtout si son intérêt est mieux servi par sa non-participation ;

-dès lors que les administrations servent des consommateurs, selon leurs préférences, on perd de vue la « collectivité » (l'intérêt général) à laquelle s'adresse un service (une politique) et qui est bien plus qu'une agrégation de préférences individuelles ;

-dès lors que l'« orientation client » prédomine et que les dirigeants politiques et administratifs sont comptables de leurs résultats, il y a certes plus de transparence dans l'action publique mais cela a pour conséquence de faire de la relation État/citoyens une relation instrumentalisée. La satisfaction des clients (citoyens ?) détermine une grande part de la performance publique et devient le mode privilégié des citoyens (clients ?) pour agir sur la décision publique au détriment d'une autre forme de participation à la vie démocratique. L'État n'aurait donc plus qu'à faire des enquêtes et publier ses résultats...

Faiblesse des analyses et des recherches sur les conséquences réelles des réformes

Depuis plusieurs décennies, les pouvoirs publics lancent d'ambitieuses et incessantes réformes de la gestion publique ; mais on chercherait vainement des retours sur les résultats de ces expériences. Les services publics sont-ils plus performants après les réformes visant à accroître leur efficacité ? Les performances de l'administration ont-elles progressé du fait d'être mieux mesurées ? Les bénéficiaires sont-ils davantage satisfaits aujourd'hui qu'hier ? Les agents publics recrutés et gérés autrement sont-ils plus efficaces que leurs prédécesseurs ? En un mot, les réformes atteignent-elles leur but ?

²⁷ Matheson A, interview dans la revue *Perspective Gestions Publiques* n°13, Institut de la gestion publique et du développement économique, disponible à l'adresse suivante : www.institut.minefi.gouv.fr, rubrique Études et publications.

La quasi-absence de regard porté sur le chemin parcouru pourrait laisser penser qu'il est plus important de lancer des réformes que de vérifier leur impact concret. Cette lacune apparaît aujourd'hui à l'OCDE comme dommageable, et l'organisation se prépare à combler ce manque.

« Il existe peu de données comparatives permettant aux pouvoirs publics de planifier leurs actions et d'évaluer leurs progrès. Un nouveau projet, proposé par la direction de la Gouvernance Publique et du développement territorial de l'OCDE, peut contribuer à répondre à ce besoin. Provisoirement intitulé « La gestion des administrations, données comparatives par pays », il vise à rassembler informations et expériences des pays de l'OCDE sur la bonne gestion publique et l'efficacité des services publics. Tous ceux qui envisagent une réforme ou qui souhaitent évaluer des performances, qu'il s'agisse d'externalisation, d'audit ou de programmes de formation pour les responsables de gestion pourront voir d'un seul coup d'œil comment d'autres pays s'y sont pris. Bien évidemment, le projet n'offrira pas une unique solution miracle aux gouvernements qui souhaitent réformer la gestion publique. (..). Mais l'étude peut par contre proposer un solide point de départ, bien ancré dans la réalité. Et si le projet peut aider des États à apprendre de l'expérience de plus en plus riche des autres, il aura atteint son but ».²⁸

Les chercheurs indépendants se sont peu livrés aux évaluations des résultats pratiques de la modernisation ; le moyen le plus simple semble en être l'évaluation des effets sur la société de l'action des pouvoirs publics. En effet, tels sont bien les fameux « résultats » visés par les réformes. Évaluer l'atteinte des effets sociaux attendus, corriger les actions là où ces effets sont absents ou insuffisants, analyser de manière comparative et indépendante l'impact des politiques publiques : ce chantier est encore devant les réformateurs.

Cela étant, l'observation des réformes menées à l'étranger nous permet néanmoins de souligner quelques facteurs clés de succès dans les réformes.

3. 3 Les facteurs clés de succès

Les pays qui se sont lancés les premiers dans les réformes ont tous constaté la difficulté de maintenir les valeurs et la cohérence de l'administration. Il est difficile de gagner en réactivité et en souplesse sans perdre en cohésion et en gouvernance globale du système.

Prise en compte de l'aspect systémique : une perspective d'ensemble de la fonction publique

On a cru un moment qu'il était possible de repérer des solutions clé en main et de les installer, une à une ou globalement, entraînant de ce fait des effets bénéfiques. Mais penser qu'on peut importer des « bonnes pratiques », de l'étranger ou du privé, même sélectionnées avec soin, revient à nier le fait que l'administration publique est un système complexe mais unique, et que vouloir le transformer par petites touches revient à jouer à l'apprenti sorcier. La fixation sur les outils de la réforme a eu pour effet qu'on n'a pas réfléchi au système de fonction publique dans son ensemble. C'est une vision à court terme, qui emporte de graves conséquences.

« On n'a pas su reconnaître que l'administration, en dépit de ses dimensions et de sa complexité, constitue toujours une entreprise unique. L'État fonctionne dans un contexte constitutionnel unifié et dans un cadre juridique cohérent ; les résultats sont déterminés par l'interaction d'un petit nombre de leviers essentiels tels que l'élaboration de la ligne d'action publique, le processus budgétaire, la gestion de la fonction publique, qui s'inscrivent dans une culture

²⁸ OCDE (2005, « Évaluer les réformes » Observateur OCDE, novembre.

politico/administrative préexistante. C'est la raison pour laquelle une intervention sur l'un des leviers joue inévitablement sur les autres »²⁹.

« Les États doivent comprendre la dynamique de leur propre système d'administration publique avant de concevoir des stratégies de réforme appropriées. Ils doivent aussi se rappeler que la gouvernance publique et l'administration publique sont intrinsèquement liées »³⁰

Enfin, le rôle « institutionnalisant », la fonction éminente de « gardien des valeurs collectives » de la fonction publique ne doivent pas être négligés ; c'est prendre un grave risque pour la cohésion sociale que de ne voir dans les services publics que leur fonction de prestataires de service, en négligeant leur rôle dans la construction sociale comme ciment des valeurs nationales.

Prise en compte de l'impact sur la culture et sur les valeurs

Un autre facteur de succès tient à la nécessaire prise en compte du fait qu'au-delà des prestations publiques qu'ils assurent, les dispositifs internes et l'organisation des services publics portent un certain nombre de valeurs. Or la culture joue toujours le rôle prépondérant quant à la performance, c'est l'atout essentiel de motivation et de cohésion d'une organisation ; dans la fonction publique c'est le « sens du service public ». C'est ainsi que les salariés « internalisent » les missions de l'organisation et les mettent en œuvre de manière autonome : c'est l'atout managérial le plus important de toute organisation, ce qui fait que « ça tient ».

La où, dans les processus de changement, les identités professionnelles ont pu être attaquées par les réformes importées du modèle des entreprises privées, on a pu constater une perte de repères, voire des comportements individuels non éthiques.

Faire ce qu'on dit et dire ce qu'on fait

Trop souvent, les annonces de réforme ont succédé aux annonces de réforme antérieures, au gré des alternances ou des changements de priorité, sans réelle mise en œuvre ; mesurer la mise en place des changements et leurs effets réels est évidemment la condition de l'efficacité des réformes de la gestion publique ; les effets d'annonce à répétition ont des effets de démotivation et de « retrait » bien connus sur ceux qui sont appelés à changer de méthode et de comportement.

« La réalité de la réforme n'a pas été à la hauteur du discours. Dans de nombreux cas, les réformes n'ont pas abouti aux changements de comportement et de culture nécessaires à plus long terme »³¹.

Appropriation des réformes par les agents publics, de l'importance de la méthode

Une réforme ne peut pas réussir contre les agents qui la mettent en œuvre. Or, très souvent, ce qu'on appelle les « résistances au changement » n'est que le résultat mécanique des méthodes inadaptées retenues pour mettre en place les réformes : conception centralisée des projets, réforme ficelée en vase clos sans laisser au terrain de marge d'adaptation.

Il semble avéré qu'une mauvaise réforme peut néanmoins réussir si les personnes chargées de la déployer y croient, car elles inventent alors les solutions aux problèmes qui se posent, et évitent ainsi l'échec de projets de qualité moyenne ; à l'inverse, si intelligente soit-elle, une réforme imposée sans concertation, sans association des syndicats, voire des agents, a de fortes chances de ne pas être mise en œuvre.

²⁹ Matheson A. in 30 ans de réforme de l'État, Dunod

³⁰ OCDE (2005), « La modernisation de l'État : la route à suivre », Synthèse OCDE, novembre.

³¹ OCDE (2005), op. cit.

Deux études françaises, portant sur les changements en cours au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, apportent à ce point de vue un éclairage très utile. La première analyse l'échec, en mars 2000, d'un grand projet de réforme baptisé alors « Mission 2003 ». Elle met en évidence le fait que cette réforme, acceptable globalement, a échoué sur des questions de méthode de négociations et de calendrier de gestion du changement.

« Au cours de ce mois de janvier, les syndicats font monter la pression non pas contre le rapport de la mission mais pour contraindre à une négociation. Ils constatent encore une mobilisation assez faible des personnels. Ils ne remettent pas alors en cause la globalité du projet, mais attendent des signes forts indiquant des intentions de négociations. Les directeurs de cabinet les reçoivent le 10 janvier et assurent que rien n'est arrêté et que les voies les plus diverses seront explorées dans le temps nécessaire. C'est inexact. En réalité la décision est prise : le schéma final est déjà adopté et la décision d'aller vite l'a emporté. (...) La discussion avec les syndicats vire à l'aigre. Le CTP du 27 janvier est une catastrophe. Le ministre y égraine ses décisions, l'espace de négociations est réduit à un volet social sur les qualifications et le devenir des comptables. (..), il reprend tel quel les propositions de la mission (..). Il arrête des délais beaucoup plus serrés que ceux préconisés (par la mission). Il délaisse totalement le discours de la méthode que comportait le rapport d'analyse comparative qui insistait fortement sur la notion de délai, sur la nécessité de construire des compromis de long terme autour de la conduite de la réforme. Les syndicats quittent la séance et appellent à une manifestation nationale ». « (...) Car le paradoxe est, en effet, que les débats autour de ce projet qui engageait à une transformation fondamentale des structures du ministère qui générerait à terme, nul ne le niait, un gain d'efficacité chiffrable en dizaine de milliers d'emplois n'a porté en réalité que sur les 652 emplois dont la suppression était prévue pour 2000 (..) Les syndicats souhaitaient débattre plus largement des missions, des structures fiscales et des délais qu'ils jugeaient irréalistes. Mais ces questions qui concernaient l'objectif « cible », c'est-à-dire le cœur de la réforme, étaient placées hors négociation et même hors débat par le ministre et son entourage. »³²

Et cette étude liste en conclusion « quelques défaillances dans la conduite du changement : la gestion de la question syndicale, la technique du « saut d'obstacle » et les curiosités de la gestion politique ».

La seconde étude date de 2005, et s'attache à mesurer l'acceptation des nombreux changements intervenus dans le travail des agents, au sein de trois directions du même ministère des finances. Elle constate, à l'inverse de la précédente, que des évolutions professionnelles, quand elles s'appuient sur le métier et sont bien préparées, peuvent faire évoluer les identités professionnelles sans rupture, si le sens des réformes est accepté.

« Les réorganisations étudiées ont ajouté leurs implications à des tendances plus longues, par exemple la tendance de l'administration à se rendre plus présente aux agents dans l'exécution du travail par divers dispositifs techniques et outils de gestion (...), ce qui oblige depuis plusieurs années les personnels à repenser les parts d'autonomie d'exécution, d'une part, et de contrôle, de l'autre, qui entrent dans leur travail. D'une manière générale, il leur a fallu redéployer le sens qu'ils attribuaient à leur travail, s'approprier de nouvelles finalités – ou, du moins, revenir sur celles qui faisaient accord dans les derniers temps –, ajuster en conséquence les pratiques de travail (nouvelles priorités, temps dévolu aux diverses tâches...). (...). Les directions avaient à ce sujet une connaissance de leurs agents et des identités professionnelles (les « cultures ») suffisamment précise pour mesurer ce qu'elles imposaient aux personnels comme renoncement et les blocages

³² Pernot J.M. (2002), « Le ministère des Finances et la mission 2003.Regards sur une réforme manquée », Revue de l'IRES n° 39, 2002/2.

qu'elles devaient prévenir. Les discussions avec les organisations syndicales ont conforté l'identification de ces possibles points critiques du changement. Sans doute en partie sous l'effet de cette préparation, cette dimension n'apparaît cependant pas comme un réel point d'achoppement dans le déploiement des réformes. Certes, l'acceptation des nouveaux principes, leur traduction dans de nouvelles pratiques de travail, ne se font pas par une opération miraculeuse et instantanée de conversion. Les gens – les agents, leur hiérarchie – discutent le sens de ce qui leur est demandé. Entre eux, ils ne s'accordent pas pleinement sur sa pertinence, sa faisabilité, ou encore la disposition personnelle à ajuster leurs pratiques professionnelles. (...) ».

« Les réformes rencontrent des identités qui sont dans un travail constant de construction, consolidation, réorientation, qui leur donne une propriété de souplesse, d'ouverture à l'égard de la demande de changement. Les personnes ne répondent pas mécaniquement à une demande de révision de leur identité professionnelle, parce qu'elles entendent bien maîtriser le devenir de leur identité, mais elles n'y opposent pas davantage un refus automatique. L'opposition entre adhésion et résistance au changement se révèle, s'il fallait encore le démontrer, inopérante(...). Sous réserve, cependant, que soit préservée la possibilité de se saisir de la tâche avec métier, et non pas, par exemple, dans des conditions où on ne doit faire « que de l'abattage », lequel prive le travail de tout sens. Si réactivité il peut y avoir, si, à un moment, une proportion plus ou moins grande d'agents et de leur hiérarchie peut exprimer un refus d'entrer dans le travail d'évolution de leurs identités professionnelles, c'est donc moins par esprit de résistance que parce que la manière dont leur est imposé le changement vient fragiliser l'effort personnel et collectif de construction du sens des nouvelles orientations et organisations du travail. Prennent alors toute leur importance les conditions dans lesquelles les personnes se sentent placées pour opérer le changement. »³³

Investissement du politique, en accord avec l'exécutif, prise en compte du temps long des réformes

Certains projets de réforme partent de l'idée qu'il suffit d'un certain nombre d'actions à court terme, agrémentées de discours et de formations, pour obtenir un changement de culture. C'est là une erreur majeure : le changement de culture reste un pari et ses résultats toujours incertains. Tout changement majeur est source d'inquiétude et de déstabilisation, et suscite un premier mouvement naturel de rejet.

« Changer réellement l'administration est très difficile et exige un suivi de plusieurs années, si on entend vraiment bouleverser le statu quo et modifier la culture. Lancer des réformes est politiquement rentable, les mener à terme est coûteux. D'où les réformes abandonnées sans aucun changement de culture ».³⁴

Qui dit réforme systémique dans le secteur public, dit changement de culture, d'attitudes... voire de convictions. Cela suppose, pour atteindre les résultats visés, la mise en œuvre d'une (de) réforme(s) pluridimensionnelles et sur un temps long. Ne pas prendre en compte ces aspects, c'est prendre le risque de voir échouer les réformes.

Le rôle de l'encadrement supérieur est donc primordial. Seule l'implication profonde et durable de l'encadrement est susceptible de modifier le comportement des agents. Ce n'est qu'à partir du moment où les individus se seront appropriés la réforme qu'elle pourra suivre son cours. Le problème pour les gouvernements consiste à prendre acte du fait que la culture du service public et les rapports de l'encadrement avec cette culture comptent beaucoup ; que certaines mesures

³³ Grimault S., Pernot J.M., Ughetto P. (2005), « Travailler dans le changement, travailler au changement. Trois directions du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie », Revue de l'IRES, n° 48, 2005/2.

³⁴ Matheson A (2002), « 30 ans de réforme de l'État », Dunod.

prises en matière de gestion publique apportent bel et bien des changements sensibles à cette culture ; que ces changements pour s'inscrire dans la durée demandent un temps long. Une réforme qui n'atteint pas ce seuil critique verra un retour au stade antérieur dès que l'effort se relâchera. C'est le cas de nombreux projets de réforme.

4 . Comment ancrer le changement ? Comment mettre en place une durable capacité de changement ?

Les pouvoirs publics subissent aujourd'hui une pression en faveur de changements plus profonds pour satisfaire aux exigences de la société contemporaine. Le souci de l'efficacité cède la place aux enjeux liés à la gouvernance, à la stratégie, à la gestion du risque, à la capacité de faire face au changement, à l'action concertée et à la nécessité de cerner la répercussion des mesures publiques sur la collectivité. Pour répondre à ces défis, les pays qui s'engagent dans des réformes doivent disposer d'outils analytiques et empiriques plus efficaces et des stratégies de changement plus élaborées que ceux dont ils ont disposé jusqu'ici. C'est cet impératif qui a mené les États, dans les enceintes de négociations internationales, à s'intéresser à la notion de bonne gouvernance, cette notion mettant l'accent sur des valeurs que la « nouvelle gestion publique » n'intègre pas suffisamment, à savoir l'équité, la transparence, la responsabilisation dans la conduite des affaires publiques.

« Le terme de gouvernance suggère que le bricolage de la machine gouvernementale par la réforme du service public, les pratiques budgétaires et la réorganisation de l'administration ne permettent pas d'améliorer suffisamment les performances »³⁵.

La capacité essentielle qu'il convient de renforcer si l'on veut parvenir à gérer dans de bonnes conditions la modernisation du secteur public à l'avenir est la capacité des pouvoirs publics, dans leur réflexion, à considérer les dispositifs publics comme un tout. Cela implique de meilleurs instruments de diagnostic et d'analyse du risque ; une meilleure compréhension de la culture du service public ; une meilleure appréhension du rôle des cadres supérieurs, particulièrement en matière de gouvernance. Cela implique également de développer la capacité des États à entreprendre des recherches et à recueillir des données empiriques sur les changements dans les comportements ou les attitudes. Enfin, cela suppose la mise en place de stratégies d'intervention améliorées qui prennent en compte à la fois la difficulté d'ancrer durablement le changement des comportements et le fait que le changement doit respecter une séquence contrôlée.

« Dans la pratique, la réorientation vers une gouvernance fondée sur les résultats n'a pas été facile, et à mesure que les demandes s'accroissent, les problèmes deviennent plus complexes. Sur un plan purement technique, par exemple, il est délicat de définir les bonnes méthodes pour mesurer les résultats – et de lier ces résultats à une action gouvernementale déterminée.

Les pays recueillent davantage de données de meilleure qualité sur les résultats, et les intègrent dans le processus budgétaire. Mais ces informations ne sont pas encore assez utilisées pour élaborer des politiques et réaffecter des ressources. De fait, dans 41 % des pays, les responsables politiques n'utilisent généralement pas les indicateurs de performance pour prendre des décisions.

Savoir quoi mesurer, identifier les données les plus pertinentes, suivre les progrès réalisés et communiquer les résultats au public, ces tâches restent un défi pour de nombreux gouvernements, même ceux qui sont à l'avant-garde du changement.

³⁵ Schick A. (2006), « L'État performant, réflexion sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits », OCDE GOV/PGC, avril.

Les gouvernements ne sont pas des mécaniques, et certains aspects de leur rôle sont probablement impossibles à mesurer en termes financiers, par exemple. Une fonction publique dotée de fortes valeurs est également essentielle à un État efficace. Cela suppose d'attirer les personnes qualifiées. Au cours des prochaines années, il sera crucial pour les pays de rendre l'emploi public attractif, de réunir les compétences appropriées et d'assurer l'adaptabilité des agents. Le vieillissement de la main-d'œuvre offre la possibilité d'un grand renouveau dans la fonction publique, mais pose également un problème de compétences. De plus, la réforme signifie le changement : la difficulté sera de ne pas remettre en cause les réformes antérieures, et de préserver la mémoire et l'expérience des institutions, afin d'en améliorer progressivement l'efficacité. »³⁶

³⁶ Sallard O.(2005), « Les résultats comptent », Observateur OCDE, novembre.

Annexe

Gestion axée sur la performance et budgétisation axée sur la performance

D'une manière générale, la gestion axée sur la performance porte sur la gestion d'entreprise, les informations sur la performance, l'évaluation, le suivi de la performance, l'évaluation et les rapports de performance. Toutefois, l'évolution récente en la matière a donné naissance à une définition plus précise : un cycle de gestion dans lequel les objectifs de performance des programmes sont fixés, les responsables disposent d'une certaine liberté pour les atteindre, la performance réelle est mesurée et fait l'objet de rapports, et ces informations éclairent les décisions relatives au financement des programmes, à leur conception, à leur fonctionnement, aux récompenses et aux sanctions (OCDE, La gestion publique en mutation, 1995).

De manière générale, la budgétisation axée sur la performance se définit comme aboutissant à un budget qui fait apparaître des informations sur les réalisations des administrations ou sur ce qu'elles espèrent accomplir avec les crédits qui leur sont attribués (Allen Schick, L'État performant, 2003). Dans ce cas, il peut s'agir uniquement d'informations sur la performance présentées en tant qu'éléments de la documentation budgétaire, ou d'une classification budgétaire dans laquelle les crédits sont classés par catégories de produits ou de résultats.

Selon une définition précise, la budgétisation axée sur la performance est plutôt une budgétisation qui établit un lien entre les crédits et des résultats mesurables. Ces résultats sont mesurés sous forme de produits ou de résultats. Les ressources peuvent être liées aux résultats directement ou indirectement.

Par lien indirect, il faut entendre que les objectifs sont activement utilisés, avec d'autres données, pour éclairer les décisions budgétaires. Les informations sur la performance sont essentielles dans la prise de décision, mais elles ne déterminent pas nécessairement le montant des crédits.

Un lien direct se traduit par une affectation des ressources directement et explicitement liée à des unités de performance. Les crédits peuvent donc être affectés selon une formule de répartition ou un contrat qui précise par des indicateurs la performance ou les activités à réaliser. Cette forme de budgétisation axée sur la performance est rarement utilisée dans les pays de l'OCDE et n'est appliquée qu'à des domaines précis ». (Source OCDE)