

Le Cercle de la réforme de l'Etat

Réformer l'Etat en profondeur
Pour un management public fondé sur la
confiance et la responsabilité

Actes du colloque du 24 novembre 2006

Quatrième table ronde : la mise en pouvoirs et en responsabilité des administrations et des services publics est-elle dangereuse pour la société, ou au contraire bénéfique ? Et pour le politique, est-ce un affaiblissement ou au contraire un renforcement ?

Membres de la table ronde, animée par Yves Cannac

- **Monsieur Franco Bassanini**, sénateur italien, ancien ministre de la fonction publique
- **Monsieur Antoine Rufenacht**, maire du Havre, ancien ministre, ancien président de la région de Haute Normandie,
- **Monsieur Michel Sapin**, président de la région du Centre, ancien ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat
- **Monsieur Eric Woerth**, député, ancien secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat

Yves CANNAC

Messieurs les ministres, au nom de toutes les personnes présentes, je vous remercie très chaleureusement d'avoir accepté notre invitation.

Vous connaissez l'orientation générale de nos analyses et de nos propositions. Celles-ci partent du constat que le fonctionnement de l'Etat est aujourd'hui sérieusement handicapé par l'esprit de défiance qui pervertit les relations de toute sorte sur lesquelles ce fonctionnement repose. Aussi pensons-nous qu'il faut rendre possible un vrai management, fondé sur la confiance et la responsabilité. Cela veut dire, à tous niveaux, des hiérarchies raccourcies et des délégations de pouvoir aussi larges que possible, mais dans le cadre d'objectifs précis et exigeants.

Pour le politique, cela signifie notamment un gouvernement plus ramassé, des cabinets allégés, centrés sur leur mission de conseil politique, et des relations plus étroites entre les ministres et leurs directeurs, qu'ils devraient avoir choisis eux-mêmes, mais après une présélection effectuée dans des conditions qui en garantissent l'objectivité et l'impartialité.

D'où les questions que je souhaite vous poser : craignez qu'un tel système de management affaiblisse le politique en le rendant prisonnier de l'administration ? Où pensez-vous au contraire, comme notre Cercle, qu'il renforcerait l'autorité politique, en lui donnant plus de moyens efficaces pour son action ? La société ne serait-elle pas profondément gagnante dans

une telle réforme ? Et enfin, quels sont, à vos yeux, les principaux obstacles à surmonter pour entrer dans cette logique vertueuse, et quels pourraient être les facteurs déclenchants ?

Franco BASSANINI

Les principes mis en avant par le Cercle de la réforme sont à peu près les mêmes que ceux qui ont guidé la réforme de l'Etat en Italie.

Cependant, l'Etat italien était à l'époque beaucoup plus délabré que l'administration française ne l'est aujourd'hui, et du coup il était plus facile d'avoir le soutien de l'opinion publique et des syndicats pour engager une réforme radicale.

Mais il y a toujours un décalage entre les principes et la réalité. Malheureusement, chez nous, ce décalage a été accru par les deux changements successifs de majorité politique, - en 2001 comme en 2006. La réforme des années 1990 avait bénéficié d'un soutien bipartisan, mais le gouvernement Berlusconi a remis en cause plusieurs des principes de cette réforme. Et actuellement, le gouvernement Prodi ne paraît pas déterminé à la poursuivre avec la volonté nécessaire.

La réforme des années 1990 a permis d'enregistrer des résultats importants – c'est ainsi que les dépenses de personnel ont été réduites très fortement, passant de 12,6% à 10,5% du PIB. Mais ceux-ci sont aujourd'hui fragilisés. Par exemple, le nombre de ministères avait été ramené de 22 à 12, mais il est remonté à 14 avec Berlusconi et à 18 avec Prodi. De même, la décentralisation a été fortement accélérée, mais se pose aujourd'hui la question du financement des collectivités locales.

Sur un autre plan, 80% des fonctionnaires sont passés d'un statut de droit public à un statut de droit privé. Les nouveaux contrats de travail insistent sur l'efficacité et le professionnalisme : les salaires sont indexés sur la responsabilité et la performance. Pour les hauts fonctionnaires, la partie variable du traitement dépasse 50% du total. Néanmoins, les échecs ont également été nombreux, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de ces réformes.

Ainsi, la réforme du budget visait à donner une autonomie budgétaire à chaque unité administrative, mais cela n'a pas bien marché. Mérite et professionnalisme restent des mots vides dans la plupart des administrations. Les indicateurs de résultats restent rares, les évaluations ne sont pas suffisamment fiables, le corporatisme perdure et par suite la mobilité entre administrations demeure faible.

En d'autres termes, la révolution culturelle a commencé, mais elle n'est pas achevée : la culture du mérite demeure minoritaire, beaucoup d'administrations conservent une attitude légaliste. Le contentieux administratif a bien été transféré à la justice civile qui doit, en vertu de la loi, appliquer le droit privé, mais certains juges continuent d'appliquer le vieux droit administratif. Les hauts fonctionnaires cherchent à préserver la sécurité de leur emploi et à conserver leur statut de non responsabilité en prétextant la neutralité du service public. Politiques et hauts fonctionnaires se retrouvent pour refuser la distinction entre missions politiques et missions de l'administration. Pourtant, la loi dispose que les ministres, ou encore les maires, définissent la politique à mettre en œuvre et évaluent les résultats, mais ne leur octroie pas de compétences en matière de gestion administrative. Ce sont les hauts fonctionnaires qui sont responsables de cette gestion, ainsi que des résultats obtenus. Ils ont d'ailleurs des salaires beaucoup plus élevés : certains ont un traitement qui peut arriver jusqu'à un million d'euros par an, mais malheureusement celui-ci n'est pas réellement lié à leur performance, alors qu'il devrait évidemment l'être.

C'est précisément là que continue de résider jusqu'à présent la faiblesse de l'administration italienne : les indicateurs de performance n'ont pas été mis en place et donc la logique vertueuse de la confiance et de la responsabilité ne s'est pas enclenchée. Encore une fois, ceci s'explique par la complicité objective entre les politiques et les fonctionnaires, qui craignent d'être évalués sur les résultats des actions menées. A cette exigence d'évaluation, ils préfèrent des échanges de faveurs...

Antoine RUFFENACHT

Je vous parlerai de mon expérience à la tête de la ville du Havre depuis 1995.

A cette date, la mairie était depuis trente ans dirigée par une majorité communiste. Quand nous sommes arrivés au pouvoir, nous n'avons pas pratiqué de « chasse aux sorcières », mais avons au contraire essayé de créer un climat de confiance, et cela selon trois axes : adapter le service à la population, mettre en place une gouvernance s'inspirant du privé dans un souci d'efficacité, mettre en œuvre de nouveaux modes de fonctionnement.

Premier axe, donc : moderniser et adapter le service à la population pour le rendre plus proche et plus réactif.

Des audits nous ont d'abord permis de savoir quelles étaient les attentes de la population et si l'administration y répondait. Ensuite, j'ai engagé la mairie dans une démarche qualité. Nous avons commencé par le service téléphone et le service d'accueil, avec des indicateurs de performance pour mesurer la satisfaction du public. Enfin, nous avons cherché à rapprocher les services des usagers : mairies annexes, conseils de quartier deux fois par an, guichets uniques, site web de la ville, numéro vert permettant à tout habitant de signaler un problème quelconque (par exemple un arbre sur la voie publique, un banc cassé...) et lié à un service de proximité qui doit répondre dans les 24 heures à toute demande recensée par le centre d'appel.

Deuxième grand axe : une gouvernance aussi efficace que possible.

L'organigramme a été modifié de façon à favoriser le pilotage en transversalité. Celle-ci est très difficile à obtenir, chaque direction étant jalouse de son domaine, mais nous avons réussi à ce que les directions travaillent ensemble. Sur le terrain, des managers de quartiers ont été formés pour mener à bien les projets. Des règles de travail et de collaboration ont été instaurées : par exemple, pour la préparation des conseils d'adjoints, des groupes composés d'élus et de fonctionnaires préparent les réunions, les fonctionnaires venant rendre compte du travail effectué de façon à ce que les élus puissent le présenter aux conseils d'adjoints. Par ailleurs, étant maire du Havre et président de la communauté d'agglomération, je veille bien sûr à la grande complémentarité entre ces deux collectivités. Dernier point sur la gouvernance : des comités de pilotage très nombreux, - avec la chambre de commerce, avec le port autonome, avec la sous-préfecture, permettent de collaborer efficacement avec ces instances.

Troisième axe enfin, l'adaptation des modes de fonctionnement interne.

Des outils de pilotage budgétaire et financier ont été mis en place, ce qui a permis notamment de tenir depuis 1995 l'engagement de ne pas augmenter la pression fiscale. La nomenclature du budget a été modifiée : programme prévisionnel d'investissement, budget par activités... Enfin, la GRH a été modernisée : les relations avec les syndicats sont apaisées, les procédures de promotion et de rémunération sont devenues transparentes, avec prise en compte des résultats et de la présence au travail, évaluation professionnelle, formation au management, système de primes...

Michel SAPIN

Quand on parle de la réforme de l'Etat, on ne vieillit pas !

Les réformes de l'administration demandent beaucoup de temps, une attention quotidienne en ce qui concerne les conditions d'application, une réelle continuité au-delà des alternances politiques... La première des contraintes - la principale, est donc d'arriver à mettre en phase le temps court du politique et le temps long de la réforme administrative.

J'aimerais mettre en évidence trois leviers de réforme.

Le premier levier est la réforme constitutionnelle. Il n'y aura pas de responsabilisation de l'administration sans responsabilisation de l'exécutif et du législatif. Or la dyarchie exécutive est aujourd'hui un obstacle à la responsabilisation de l'exécutif. Elle aboutit notamment à des nominations en Conseil des ministres qui ne sont pas claires et qui ne favorisent pas la confiance entre le ministre et ses directeurs.

Il faut également une réforme du dialogue social dans l'administration. Ce dialogue a aujourd'hui un caractère hiératique, formel et surtout déresponsabilisant. Deux axes sont à privilégier : ne pas tout discuter en haut et changer les modalités d'accord. Aujourd'hui il n'y a rien à perdre à être contre, et donc rien à gagner à être pour. De son côté, le mécanisme statutaire n'interdit pas la mise en place du principe majoritaire, mais, comme l'a montré le rapport Fournier, il en complique significativement la mise en œuvre. Par suite, pour réussir la réforme, il faut un dialogue social réussi, et pour avoir un dialogue social réussi, il faut en réformer les principes.

Enfin, un des outils nécessaires de la réforme, c'est une organisation différente des pouvoirs entre l'Etat central et les différents niveaux de collectivités territoriales. Le principal obstacle à la réussite de la décentralisation est aujourd'hui le refus de l'Etat de déléguer une compétence sans en même temps garder la main dessus, par un moyen ou par un autre : cofinancement, hyper réglementation..., comme par exemple dans le domaine de l'apprentissage. Donner et reprendre ne vaut, et ce n'est pas comme cela que l'on responsabilise les uns et les autres. L'Etat a légitimement le provisoirement de contrôler la légalité des décisions, mais il doit avoir suffisamment confiance dans les acteurs locaux.

Eric WOERTH

L'administration bouge, se réforme, mais les citoyens ne le savent pas et cela crée de la défiance. Le problème principal est que la machine broie les hommes. Le levier essentiel de changement consiste donc à rompre avec l'univers administratif actuel. Dans ce cadre, si le Cercle parle de confiance et de responsabilité, j'insisterais plus pour ma part sur la responsabilité.

Je voudrais présenter quelques idées simples.

La première, c'est que pour réformer, il faut savoir où l'on veut aller, et donc savoir de quel Etat nous avons besoin. Or il n'y a pas de débat sur cette question, on ne dit pas quelle doit être la place du privé, des collectivités territoriales, des agences... Les candidats à la présidentielle n'en parlent pas.

La deuxième idée, c'est la nécessité d'associer les fonctionnaires. Ce n'est pas en stigmatisant les fonctionnaires que l'on pourra réformer l'Etat. Par exemple, il est assez humiliant de

vouloir à tout prix ne remplacer qu'un fonctionnaire sur deux. Associer les agents publics, c'est au contraire rendre possible un dialogue social fructueux. Aujourd'hui un ministre de la fonction publique ne sert à rien, il ne gère même pas les ressources humaines.

La troisième idée consiste à définir les objectifs, et donc à redéployer les politiques publiques. Les niveaux de qualité doivent donc être redéfinis à cette occasion, car la réforme ne doit pas se faire au détriment de la qualité.

Quatrième point : conduire le changement et en définir les instruments durables. La méthode doit être commune à la droite et à la gauche, donc à faible contenu idéologique. La revue de programme du Canada en est un bon exemple.

Cinquième point : les résultats doivent être évalués annuellement.

Enfin, dernière idée : il faut cibler le portage de la réforme, qui ne peut être incarnée que par le Président de la République ou par le Premier ministre.

En conclusion, je dirai que la réforme de la sphère publique est importante pour la confiance que les citoyens portent à l'administration : ce n'est qu'en se réformant que l'administration retrouvera la confiance des Français.

Débat avec la salle

Yves CANNAC

En réponse à une des observations qui viennent d'être faites, je voudrais insister sur l'idée que responsabilité et confiance sont inséparables. Bien entendu, il n'est pas question de faire confiance à qui que ce soit de manière aveugle ! Mais en sens inverse, comment peut-on responsabiliser quelqu'un sans lui donner une marge d'action suffisante, et donc faire confiance à sa capacité de d'engagement et de choix ? Cet équilibre est à mes yeux indispensable.

Philippe HERMEL, doyen de la faculté de sciences sociales à l'Université de Saint-Quentin

Considérez-vous que les ministres soient des managers stratèges, en charge de la nature et des conditions de réussite de la réforme ? Si oui, en ont-ils le temps et les moyens ? Si non, qui doit créer les conditions de réussite ?

Eric WOERTH

Un ministre aujourd'hui est évidemment un stratège, mais il ne peut pas non plus se désintéresser des conditions de la réussite. Dans ce cadre, il ne peut pas tout le temps défaire ce que son prédécesseur a fait. Le ministre doit donc être stratège tout en assurant une certaine continuité de l'Etat pour que les conditions de réussite soient réunies.

Franco BASSANINI

Je suis d'accord avec M. Woerth sur l'exigence de continuité. Nous avons cherché à garantir cette continuité par un consensus gauche/droite au moment de la réforme.

Pour revenir sur la question posée, je dirai que la fonction des ministres et celle des directeurs doivent être clairement distinguées : les directeurs doivent bénéficier d'une réelle autonomie de gestion mais en contrepartie rendre compte précisément de leurs actions et des résultats correspondants.

Véronique FOUQUE, consultante interne au ministère de l'Éducation nationale

Comment articuler la responsabilité des ministres et des responsables de programme, notamment vis-à-vis du Parlement ?

Michel SAPIN

La LOLF est un bon outil. Bercy doit se garder de l'instrumentaliser et d'en faire un strict instrument de rigueur budgétaire.

La question des relations entre le ministre, le cabinet et l'administration est centrale et revient régulièrement. Or les réponses à apporter aux problèmes que posent ces relations se trouvent déjà en grande partie, me semble-t-il, dans la circulaire du Premier ministre qui s'est le plus intéressé à ces questions, je veux dire Michel Rocard. Malheureusement, il reste encore à le faire...

Eric WOERTH

Les cabinets ministériels ont aujourd'hui des effectifs beaucoup trop nombreux. Le résultat est qu'ils constituent une administration bis, ce qui ne crée pas des conditions idéales pour favoriser la confiance entre l'administration et le ministre !

Conclusion d' Yves CANNAC

Messieurs les ministres, Mesdames, Messieurs, chers collègues, chers amis, je voudrais exprimer, au nom de notre Cercle, nos très vifs remerciements à tous les intervenants, membres ou non du Cercle, ainsi qu'à Madame Trosa et à Eurogroup qui nous ont beaucoup aidé à préparer ce colloque. Merci à vous tous, pour votre présence et vos interventions pertinentes.

Le Cercle publiera dans les prochains mois un ouvrage dans lequel il s'efforcera d'approfondir certains des points les plus importants évoqués aujourd'hui¹.

Nous vous tiendrons informés des activités prochaines du Cercle, de manière à ce que vous puissiez, d'une manière ou d'une autre, vous associer à nos réflexions.

A mes yeux, deux enseignements se dégagent de la journée d'aujourd'hui.

Le premier, c'est que, quels que soient les efforts faits par les uns et les autres, et ils sont nombreux, et quels que soient les progrès réalisés, et il n'en manque pas, la vraie modernisation de l'État, avec tous ses bienfaits pour notre société comme pour notre

¹ Cet ouvrage collectif vient d'être publié aux Editions Dunod, sous le titre : *La réforme dont l'Etat a besoin : pour un management public par la confiance et la responsabilité.*

économie, pour les contribuables et pour les usagers comme pour les agents publics, passe nécessairement par la mise en place d'*un management moderne, fondé sur la confiance et la responsabilité*. Seul ce choix donnera à notre Etat la force dont il a besoin.

Le second enseignement qui se dégage de cette journée, c'est que les responsables politiques, mais aussi les responsables administratifs de tous niveaux, ont un rôle majeur à jouer dans cette transformation. Pour les politiques, c'est évident, et nous avons vu aujourd'hui que les meilleurs d'entre eux en sont pleinement conscients. Puisse cette prise de conscience se traduire dans les programmes présidentiels.

Mais le rôle des responsables administratifs n'est pas moins important, et cela pour deux raisons complémentaires. D'une part, dès à présent, et malgré les contraintes qui sont les leurs, ces responsables peuvent faire le choix d'un vrai management dans leur propre action. Les exemples existent et doivent se multiplier pour faire système. D'autre part, les responsables administratifs ont le pouvoir de faire des propositions de modernisation à ceux qui sont en situation d'y donner suite, y compris bien sûr les autorités politiques. C'est un devoir pour ces responsables de mettre le fruit de leur expérience et de leur réflexion à la disposition du politique. C'est bien ainsi que se créent peu à peu les conditions intellectuelles et psychologiques favorables au changement.

Le moment que nous vivons peut être décisif : les esprits évoluent, la LOLF bien évidemment n'y est pas pour rien et je souhaite de tout cœur que cette journée contribue à sa manière à ce mouvement de modernisation.