

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

INSTITUT
MONTAIGNE



15 pistes
(parmi d'autres...)
pour moderniser
la sphère publique

NOVEMBRE 2005

SOMMAIRE

INTRODUCTION	7
I UN IMPÉRATIF : ACCÉLÉRER. C'EST POSSIBLE	11
II QUELQUES PISTES POUR PROGRESSER DURABLEMENT	15
III UNE VISION.	
LA PORTER AVEC OBSTINATION, DANS LA DURÉE.	
EN ASSUMER LES CONSÉQUENCES	19
IV CROISER LES EXPÉRIENCES DES ENTREPRISES PRIVÉES	
ET DU SECTEUR PUBLIC	23
V MIEUX GÉRER LES HOMMES	29
5.1. Recruter	30
5.2. Former	32
5.3. Organiser les déroulements de carrière.....	35
5.4. Motiver.....	36
5.5. Informer sur l'état des finances publiques.....	38
5.5. Dialoguer avec les syndicats.....	39
5.6. Communiquer	40
CONCLUSION	43
REMERCIEMENTS	45
BIBLIOGRAPHIE	47

INTRODUCTION

Le secteur public doit dépenser mieux, donc moins, pour atteindre plus vite des objectifs clairement définis, par le pouvoir politique, compatibles entre eux, et inscrits dans une vision nationale et européenne cohérente.

Cette vision, où chacun des mots a toute sa signification, constitue, en quelque sorte, « l'exposé des motifs » de notre travail. De gauche ou de droite, fonctionnaire ou acteur dans le privé, qui ne s'y retrouverait ?

Réduire le rôle et la fonction de la sphère publique est un objectif politique que tous peuvent ne pas partager et qui, en tout état de cause, doit être nuancé en fonction du domaine concerné. Dépenser mieux et accroître l'efficacité de la sphère publique est en revanche un objectif qui devrait faire l'unanimité.

Au service de cette idée, nous avons voulu apporter quelques éclairages issus du **croisement des expériences du privé et du public dans la conduite du changement.**

Que la modernisation du secteur public soit une « ardente obligation » pour la France, comme l'a été la reconstruction de l'économie française aux lendemains de la guerre, n'a plus à être démontré. C'est l'objet d'innombrables rapports, discours, travaux de commissions..., dont certains sont remarquables et qui, tous, sont imprégnés de la notion d'urgence.

Beaucoup se concentrent sur ces 5 millions de Françaises et de Français qui consacrent leur vie au secteur public, pour les critiquer et en faire les boucs émissaires de tous les maux de

notre société bloquée. En poussant la caricature, on pourrait dire qu'ils sont devenus des mal aimés, l'objectif premier étant d'en réduire plus ou moins bruyamment le nombre.

Notre vision est tout autre. La modernisation ne doit pas être conduite contre les fonctionnaires, mais pour et par les fonctionnaires, dont l'accroissement de l'efficacité peut et doit être un objectif autant dans leur propre intérêt que dans celui de toute la Nation. Rendre à ses concitoyens le service qu'ils sont en droit d'attendre, avec une qualité sans cesse croissante et le souci continu d'en contrôler le coût, est le moyen de **mieux se réaliser dans son travail et d'être plus fier de ce qu'on fait**. Depuis toujours, partout, la satisfaction du travail accompli (le « chef d'œuvre » des compagnons d'autrefois) est la première récompense de tout individu et le plus efficace des leviers du progrès. Clairement, ce qui est en cause, ce ne sont pas les individus qui travaillent dans le secteur public, c'est le système, l'organisation, les méthodes de travail, etc. du secteur public dont ils sont les premières victimes. C'est ce qu'il faut moderniser, dans l'intérêt général.

Soixante millions de Français ont besoin du secteur public, en sont les utilisateurs, c'est-à-dire les clients (même si ce mot n'est pas encore totalement admis par tout le monde). Par l'intermédiaire de leurs élus, ils ont fait, plus ou moins consciemment, des choix sur les fonctions et les rôles qui lui sont dévolus. Ils sont en droit de demander que ces missions, qu'ils rémunèrent intégralement (eux ou leurs enfants !) par leurs impôts, les prélèvements sociaux, etc., **soient remplies avec la plus grande efficacité possible**, c'est-à-dire en visant l'excellence de la qualité et le coût minimum.

Les rapports qui ont abordé ces sujets ont couvert toutes les solutions possibles, et nous n'avons pas eu la prétention de trouver la solution miracle oubliée par chacun ! D'ailleurs, la gravité de la situation, désormais reconnue par presque tout le monde, ne permet plus de se limiter à des « réformattes » ou des « mesurettes » mises en place (et oubliées !) en quelques jours, à des fins essentiellement médiatiques.

En revanche, en croisant les expériences du secteur privé et du secteur public, il nous a semblé qu'il était possible de mettre le projecteur sur des **comportements** et des **méthodes** de travail couramment en usage dans le secteur privé et dont il pourrait être utile que le secteur public s'inspire plus, après les transpositions et les adaptations nécessaires.

Avoir une vision claire de ce que l'on veut, s'y tenir avec obstination et dans la durée, accepter les inconvénients d'une action courageuse, s'appuyer sur les femmes et les hommes de l'organisation et pour cela les recruter, les former, les motiver, les mobiliser, les informer..., c'est-à-dire tout simplement leur donner les moyens d'assumer avec fierté leurs responsabilités, communiquer largement et en toute transparence... Ne s'agit-il pas de règles classiques dans le secteur privé qui peuvent être tout autant respectées dans le secteur public, au sens le plus large du terme ?

Contraint par la concurrence (mortelle si l'on n'y prend pas garde), le secteur privé y a certainement plus réfléchi que le secteur public, où la notion de risque n'existe guère. Croiser la réussite et les échecs du secteur privé avec ceux du secteur public, qui n'a probablement qu'une conscience plus récente de l'obligation de se moderniser, tel a été notre objectif.

Ayant délibérément choisi de braquer prioritairement le projecteur, comme le ferait un DRH dans le privé, sur les acteurs du changement, aspect peu souvent traité dans les rapports consacrés à la modernisation de la sphère publique, nous avons de ce fait laissé dans l'ombre bien d'autres aspects de ces problèmes comme par exemple les enseignements que l'on peut retirer des expériences faites dans d'autres pays tels le Canada, la Suède, la Grande-Bretagne ...En annexe, une bibliographie, très limitée en regard de l'ampleur du sujet, permettra à ceux qui le souhaiteraient d'approfondir tel ou tel de ces aspects sur la base de ces contributions, dont certaines sont très remarquables.

Yves Rambaud,
Président du groupe de travail

Camille Putois,
Rapporteure

UN IMPÉRATIF : ACCÉLÉRER. C'EST POSSIBLE

Certes, la sphère publique n'est pas immobile. Quiconque s'intéresse au sujet pourrait citer plusieurs tentatives de modernisation encourageantes, voire ambitieuses : réforme budgétaire avec la « LOLF » (loi organique portant loi de finances), développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, simplification des procédures, diffusion des chartes qualité, etc.

Mais tout est trop lent et trop limité. La « réforme de l'État » s'enlise dans les marais de l'hésitation et de l'illusionnisme. Quelques initiatives judicieuses et quelques expériences hardies ne sauraient faire oublier que le gros de la troupe suit à petit train dans un cadre à peine moins désuet qu'il y a vingt ans. Le pire est que le remue-ménage médiatique autour de quelques avancés mobilisent beaucoup d'énergies pour peu de résultats... Combien de réunions de concertation pour aboutir à une réorganisation de l'administration territoriale de l'État qui avance à pas de fourmi ? Quant à la LOLF, n'est-on pas déjà en train de constater que certains ministères vont rapidement en neutraliser les effets positifs attendus ?

Il faut changer de braquet, engager la sphère publique dans un processus de modernisation à la fois plus rapide et plus ambitieux, cesser de s'appesantir sur quelques réformes isolées, et répondre enfin aux enjeux urgents auxquels notre pays doit faire face.

Peut-on se satisfaire d'une croissance de 2,1 % en 2004, quand la Grande-Bretagne est à 3,2 %, les Etats-Unis au double et la Chine à plus du quadruple, et que l'écart va encore s'accroître en 2005 ?

Peut-on se satisfaire d'un niveau de chômage dans la zone des 10 % et des 20 % pour les jeunes de moins de 25 ans quand la plupart de nos partenaires économiques sont nettement en-deçà ?

Peut-on se satisfaire d'un secteur public qui dépense durablement plus de 20 % que ce qu'il perçoit ?

Peut-on se satisfaire d'un niveau de prélèvements obligatoires parmi les plus élevés des pays industrialisés (54,7 % du PIB !) ?

Peut-on se satisfaire d'une dette publique officielle qui dépasse 18 000 € par Français et ne cesse de croître ?

Peut-on admettre que les effectifs de fonctionnaires aient continué à augmenter depuis 20 ans et ne commencent à décroître que de façon homéopathique, alors que de substantielles compétences ont été transférées à l'Union européenne, que le champ du secteur public s'est considérablement réduit et que les technologies de l'information ont explosé ?

Peut-on admettre que l'État conserve des services étoffés quand il en a décentralisé la compétence aux collectivités locales ?

Avec une telle surcharge, « l'équipe France » ne peut pas gagner.

Changer, c'est possible. Croire irréversible le déclin de ces 25 dernières années est une erreur à ne pas commettre, de même que nier ce déclin.

Les « Trente Glorieuses », la « résurrection anglaise », « l'explosion » de l'économie chinoise..., autant d'exemples qui montrent ce que peut faire une conjonction, dans la durée, de lucidité, de courage, de ténacité... Et la sphère publique a tous les moyens humains nécessaires pour mettre en œuvre la politique de sursaut que souhaitent la plupart des Français.

De nombreux pays ont réussi à rendre beaucoup plus performants leurs services publics, accentuant ainsi le retard français.

Il n'y a aucune fatalité. Si on leur dit la vérité, les Français sont capables de réagir et, en particulier, la sphère publique est capable de se moderniser et de combler le retard pris depuis 25 ans en s'enfermant dans une bulle qui l'a coupée du monde réel.

En sens inverse, chaque fois que l'on remet à plus tard une réforme, on engage notre pays un peu plus dans les voies de l'échec. Chaque retard dans **la modernisation ne peut avoir que trois conséquences**, qu'il faut sans cesse rappeler. Il n'y a ni mystère ni miracle.

Soit **une augmentation de la dette.** C'est donc à nos enfants que nous demandons de payer une part encore plus grande de ce que nous dépensons, ou engageons, aujourd'hui.

Soit une nouvelle **augmentation des prélèvements** fiscaux et sociaux, qui ne fera qu'aggraver la crise dans laquelle s'enfonce notre pays depuis des années.

Soit **l'annulation ou le report d'autres dépenses publiques**, alors que les besoins sont immenses, pour soutenir la compétitivité de notre pays, financer les investissements publics, développer la recherche et l'innovation, aider les plus démunis, protéger l'environnement, etc.

QUELQUES PISTES POUR PROGRESSER DURABLEMENT

« Vers l'Orient compliqué je parlais avec des idées simples ».

Nous devons nous aussi trouver quelques repères face à cet enjeu obsédant et mal défini qu'est devenue la modernisation de la sphère publique.

Tout a été dit, redit et analysé sur le sujet, dans les moindres détails. Les solutions possibles sont bien connues. Pourtant, la conduite du changement dans la sphère publique reste peu efficace. Elle s'enlise et privilégie les détours et les contournements.

Comment expliquer ce paradoxe ? N'est-ce pas parce que, trop souvent, le propos sur la « réforme de l'État » mêle sans distinction objectifs de nature politique et préceptes managériaux, en évitant soigneusement les mythes et tabous divers tels que « le statut » ou « les syndicats » ? Il en ressort un volapuk ennuyeux et incompréhensible qui ne mobilise ni les élus, ni les électeurs, ni les salariés du public.

Le propos de cette contribution n'est pas d'ajouter un énième rapport à une liste déjà longue, ni de se joindre au cœur vibrant des Cassandre pour en appeler au sursaut national.

Le lecteur ne trouvera ici aucune proposition de loi ou de réforme des institutions, mais quelques règles de comportement et de bon sens qui nous paraissent devoir inspirer toute action de modernisation. En bref, nous nous sommes

concentrés sur la méthode, loin des grands principes et des grandes déclarations, mais avec la conviction que la modernisation de l'État est un « art simple et tout d'exécution », sous réserve d'être soutenu par une détermination sans faille.

« Les bons politiques doivent non pas remplir les portiques de textes écrits, mais maintenir la justice dans les âmes : ce n'est pas par les décrets mais par les mœurs que les cités sont bien réglées ». Cette phrase d'Isocrate au IV^e siècle avant J. C. n'est-elle pas d'actualité ! Il est réconfortant de constater que certaines voix commencent à s'élever contre les dizaines de milliers de pages de réglementation laborieusement mises au point à Paris ou à Bruxelles, sans effet (c'est l'hypothèse optimiste !) sur la croissance.

La gravité de la situation française impose qu'en matière de comportement et de méthode de travail on ait pour objectif une véritable révolution culturelle préservant la noblesse de l'action publique et même renforçant sa légitimité grâce à une plus grande efficacité.

Dans une entreprise en crise, les mots-clés deviennent tout naturellement : lucidité, adaptabilité, agilité, vitesse, réactivité, imagination, souplesse, innovation, mobilisation, ténacité, courage, prise de risques... Pourquoi ne pas les promouvoir dans le secteur public à la place de lois, décrets et arrêtés, procédures, directives, règlements, commission, autorisations (ou interdictions)... « Le choc des mots »...

Les pistes évoquées pourront paraître bien peu concrètes, spécifiques, voire sans commune mesure avec la gravité de la

situation et l'urgence d'amorcer un changement de grande amplitude. Ce n'est pas pusillanimité ou manque d'imagination (« tout a été dit et l'on vient trop tard »), mais conviction qu'il n'y aura pas de changement sans action en profondeur sur les motivations et les comportements. Pour et par les femmes et les hommes de ce pays. Trois décennies de dérive ne seront pas stoppées en quelques mois par des initiatives ponctuelles, si originales soient elles. Ce qui ne veut pas dire qu'elles ne sont pas à encourager.

UNE VISION. LA PORTER AVEC OBSTINATION, DANS LA DURÉE. EN ASSUMER LES CONSÉQUENCES

Il est essentiel de **séparer pleinement les responsabilités**. L'autorité politique doit définir les objectifs et les priorités du secteur public. C'est au Parlement et au Gouvernement, et non aux administrations, qu'il appartient de les définir et, exigence fondamentale trop souvent oubliée, d'en vérifier la compatibilité, la cohérence.

Il semble évident que ces objectifs ne peuvent se résumer dans des formules lapidaires et dogmatiques, qu'il s'agisse de « il faut limiter le rôle de l'État », « il faut réduire le nombre de fonctionnaires » ou au contraire « il faut retrouver un État fort, acteur fondamental de la vie économique et sociale de la Nation ».

Ces **objectifs** doivent être **stables** et ne pas être victimes de péripéties électorales. Certes, l'alternance démocratique peut conduire de temps en temps à modifier certains objectifs mais il est clair que la modernisation de la sphère publique ne sera jamais le résultat d'une action de commando et que la ténacité et la persévérance sont des conditions sine qua non de réussite, ainsi qu'un minimum de stabilité dans les équipes de direction.

De même, il faut être conscient que toute entreprise de modernisation provoque des oppositions qu'il faut être pré-

paré à assumer, sachant que le recul d'un pseudo réformateur est un handicap pour ses successeurs et que la crainte du désaveu est devenue une des causes majeures de l'immobilisme dans la sphère publique.

Une fois ces objectifs définis par les responsables politiques, **le rôle des agents de la fonction publique est de les atteindre avec l'efficacité maximale**, c'est-à-dire en visant à la fois la qualité maximale et le coût minimal, deux réflexes classiques dans le monde de l'entreprise.

La recherche de l'efficacité n'est ni de droite ni de gauche et le pouvoir politique, quel qu'il soit, a le droit d'exiger de ses agents la recherche de l'efficacité maximum au service des objectifs qu'il a fixés.

Une efficacité accrue exigera une adaptation forte des modes de décision afin d'éviter les deux écueils classiques : le « tout sur le bureau du ministre (voire du Premier ministre) » sur la base d'une information inévitablement réductrice, et le renvoi à des commissions d'experts qui servent surtout à dédouaner les responsables. Le secteur privé a mieux pris en compte l'intérêt de la délégation au niveau le mieux informé et de son corollaire : le droit à l'erreur.

Personne n'aime le changement, mais personne (ou presque...), non plus, ne souhaite rester à l'écart du mouvement. En dehors de quelques irréductibles retranchés dans leurs certitudes et leurs avantages, les agents publics sont sensibles aux critiques dont ils sont l'objet, et sont désireux de sortir de l'attentisme, pourvu qu'on bâtisse, sur les attentes de

l'opinion et une vision de la route à suivre, un autre projet que celui de l'extinction progressive de l'État.

Face à un discours public très critique sur les fonctionnaires, il n'y a pas lieu d'être surpris de leur faible entrain pour les « projets annuels de performance », « réunions d'économies structurelles » et autres « stratégies ministérielles de réforme ». Il faut un autre projet et un autre discours que le « trop d'État » et la réduction de la dépense publique pour **motiver les troupes**. Faisons leur confiance sur la base d'une reconquête de l'opinion publique, d'un dynamisme retrouvé et d'un respect affiché de l'intérêt général.

CROISER LES EXPÉRIENCES DES ENTREPRISES PRIVÉES ET DU SECTEUR PUBLIC

Peut-on poser quelques jalons tirés de l'expérience des entreprises privées, pour les croiser avec les pratiques du secteur public ?

Quels que soient les objectifs d'une politique publique (réduire la délinquance, rétablir l'équilibre de l'assurance-maladie ou des retraites, développer la recherche, etc.), dont la définition relève des responsables politiques, **sa mise en œuvre réclame une dynamique, des méthodes, un art de l'exécution** dont rien ne permet de penser qu'ils sont différents dans les entreprises privées et les structures publiques. Au service d'objectifs qui sont évidemment différents (mais non opposés), des outils identiques.

Dans l'administration comme dans une entreprise, il faut traduire la stratégie d'ensemble en objectifs collectifs et individuels, spécifiques, mesurer les progrès accomplis, définir une organisation adaptée, identifier les processus les plus efficaces, intéresser les hommes à leur travail et à son amélioration, les sensibiliser à la nécessité de produire au moindre coût, etc.

Si l'on s'en tient aux « tuyaux » par lesquels passe l'action publique, et non à son contenu, il serait évidemment utile de croiser davantage les méthodes du secteur public avec celles

des entreprises privées. Pas de transposition pure et simple, mais le souci d'enrichir le management public par la mise en œuvre de quelques principes qui ont fait leurs preuves dans de nombreuses entreprises privées.

Fondamentalement, tous ces outils reposent sur des hommes et c'est ce point que nous développerons plus dans la suite de ce rapport.

Mais, au préalable, quelques remarques :

- Comme toute entreprise, **la sphère publique vit pour et est financée par ses « clients »**. Malgré des progrès spectaculaires ces dernières années, le mot « client » soulève encore quelques réticences et doit donc être utilisé avec quelques précautions. Mais les deux règles de base que toute entreprise a appris à respecter (parfois dans la douleur) sont bien là :

a) Tout organisme ne travaille pas pour lui-même mais pour ceux vers qui son action est orientée ou à qui son produit est destiné. Il faut donc leur donner satisfaction. On ne peut durablement leur imposer ses choix propres.

b) Aucun organisme ne peut durablement dépenser plus que ce qu'il reçoit de ses « clients », « L'entreprise peut payer », « L'État peut payer » sont des slogans absolument identiques, dont on se réveille inéluctablement avec la « gueule de bois ». Les entreprises l'ont compris (et sinon...). Un gros effort de formation/information reste à faire sur ce point dans la sphère publique et auprès de tous les Français.

« Le client est roi », « on ne peut dépenser plus que ce que le client est prêt à payer », deux règles d'or que tout cadre débutant apprend à son entrée dans l'entreprise (mais pas toujours dans les écoles ou à l'université).

- Tout changement, marginal ou révolutionnaire, exige la réunion de trois atouts : **une vision, un leader, un « groupe projet » motivé**. Si l'un des ingrédients manque, l'échec est garanti, plus ou moins rapidement.
- Il est crucial que le projet de modernisation de la sphère publique soit véritablement et ostensiblement voulu et appuyé par le politique, à tous les niveaux, y compris les plus hauts. Partout, toujours, l'engagement des chefs et la sanction de ceux qui échouent sont des conditions sine qua non de réussite.
- D'autres que nous ont réussi des redressements spectaculaires. Sans vouloir importer leurs recettes telles quelles, ce serait un gaspillage d'énergie et/ou une marque d'arrogance de refuser de s'en inspirer.
- Tout changement exige du **temps**, car il faut partir des fondations. Penser pouvoir construire le toit d'une maison puis, à son abri, édifier les murs puis les fondations est une caricature mais dont nous pouvons tous donner des exemples assez ressemblants.

Les entreprises privées dont la capacité à se transformer est la plus remarquable ne sont pas celles qui essayent d'introduire « à la hussarde » un nouveau précepte managérial, mais celles

qui réussissent à inscrire les nouveaux outils dans la durée et à les intégrer à ceux qui préexistent. Dans un schéma efficace, la « boîte à outils » du changement s'enrichit progressivement de nouveaux instruments, qui s'ajoutent aux précédents, en général sans s'y substituer.

Les services publics en sont loin. Les modes se succèdent, varient selon les ministères et les services, et les pratiques s'estompent au gré des mutations et des humeurs personnelles. Il n'y a pas de culture commune du changement. Chacun peut s'improviser modernisateur, en glanant ici et là les outils qui lui paraissent les meilleurs, et sans avoir aucune certitude sur la pérennité de ce qu'il aura mis en place.

- Externaliser certaines fonctions est une bonne façon de mieux croiser les expériences et de mieux profiter du professionnalisme des entreprises privées. Encore faut-il être conscient qu'**une « privatisation » ne se décrète pas** mais **se prépare** notamment en mettant en place et en formant les personnels chargés de l'interface.
- De la bonne volonté et beaucoup de talent ne suffiront jamais pour moderniser la sphère publique. **Il faut s'appuyer sur des professionnels du changement (internes ou externes) et structurer les initiatives.** Deux axes devraient être privilégiés. D'abord renforcer le poids des services en charge de la modernisation, ou les créer lorsqu'ils n'existent pas. Le secteur public doit affecter du personnel à la conception, à la conduite et au suivi du changement.

Proposition n° 1 : renforcer les équipes chargées de la conduite du changement en exigeant que chaque unité (taille à définir au cas par cas, de façon pragmatique) se dote d'une équipe de modernisation avec des personnels formés spécialement pour cette mission.

Il faut d'autre part instituer une véritable fonction « recherche et développement », pour développer la capacité des services publics à se projeter dans l'avenir et à rechercher en permanence une plus grande efficacité.

Proposition n° 2 : créer dans l'administration une fonction « innovation, recherche, développement ».

On ne peut pas améliorer quelque chose que l'on ne mesure pas. Les services publics doivent donc se donner les moyens de mesurer leur capacité à se moderniser. Certes, les premiers pas seront incertains et difficiles pour les services qui ont l'habitude de ne rien mesurer, mais il est une règle dont l'entreprise privée a pu constater la pertinence, quels que soient les secteurs : tout se mesure, de la production de bien à la qualité du service. On ne fait que ce que l'on peut mesurer.

Quels que soient les objectifs d'une politique publique, il est possible de définir des « marqueurs » et de mesurer l'efficacité que déploient les services pour la mettre en œuvre, avec des indicateurs de performance et des enquêtes qualitatives.

La spécificité de la sphère publique pourrait d'ailleurs conduire à concevoir des dispositifs innovants associant le client à la mesure et au contrôle de la performance, par exemple en créant des instances ad hoc chargées d'organiser des enquêtes de satisfaction et d'en restituer publiquement les résultats (point très important, à tous égards).

Proposition n° 3 : commencer à mettre au point (ou poursuivre la mise au point) dans chaque unité des indicateurs de performances, même imparfaits, et en afficher régulièrement la mesure.

Avec ce type d'outils, la « qualité du service » ne sera pas le slogan un peu creux qu'elle devient parfois, mais un argument concret pour orienter les décisions et mobiliser les équipes.

Le lien entre la mesure de la performance et la situation individuelle et collective des salariés concernés doit, comme dans l'entreprise privée, être renforcé, avec un effet sur les conditions de travail, la rémunération et le déroulement de carrière. C'est l'une des conditions pour que la mesure des résultats soit prise au sérieux et devienne un véritable enjeu dans la gestion publique.

MIEUX GÉRER LES HOMMES

La clé du changement réside dans la gestion des hommes. Règlements, directives, lois, décrets, arrêtés, circulaires, procédures... ne valent que ce que valent les hommes chargés de les mettre en application. C'est probablement dans ce domaine que le secteur public a le plus à retirer de la transformation qu'a progressivement connue l'entreprise depuis la seconde guerre mondiale, sans remonter plus loin dans le temps.

Beaucoup d'échecs, de lenteur, de tentatives avortées et encore beaucoup de progrès à faire, mais, au final, quelle évolution, voire quelle révolution pendant ces années, qu'illustre parfaitement le passage, dans presque toutes les entreprises, d'un poste de « chef du personnel », collaborateur de 2^e ou 3^e rang d'un secrétaire général polyvalent, à un poste de « directeur des ressources humaines », membre du comité de direction et toujours très proche du « patron » !

Une « mode » ? Non. La juste reconnaissance de ce qu'est le principal actif et le principal moteur de progrès d'une entreprise : ses hommes, dont la gestion n'est pas un travail d'amateur, mais nécessite des **spécialistes**, des **méthodes** et des **moyens** au service d'une vision industrielle et humaine. **Du cœur, de l'intelligence, des outils**, voilà les vrais « piliers » d'une politique de ressources humaines.

Recruter, former, organiser le déroulement des carrières, motiver, développer le dialogue social, informer. Telles sont les clés pour donner toute sa dimension à la richesse humaine de

chaque organisation, sachant qu'elles sont fortement interdépendantes et donc que la synthèse et la hauteur de vue sont capitales.

Proposition n° 4 : créer ou développer, partout, la fonction DRH avec des spécialistes, des méthodes et des moyens.

5.1. MIEUX RECRUTER

Les agents publics ont en général un très (trop ?) bon niveau de qualification initiale. L'attrait de la fonction publique reste fort, puisqu'une enquête récente montre que 40 % des jeunes voudraient entrer dans la fonction publique. C'est encore plus vrai dans les périodes de marasme économique où le chômage est élevé et l'argument sécurité de l'emploi particulièrement attractif.

Cet attrait donne une grande liberté d'action et de choix, et permet de faire évoluer les critères de sélection.

La sélection se fait trop en fonction de diplômes, des résultats d'un examen spécifique ou d'un contrôle des connaissances sans lien avec le travail à accomplir. Or, ni les uns ni les autres n'attachent suffisamment d'importance aux qualités humaines et à l'aptitude au changement.

Bien sûr l'appréciation de ces qualités est pour partie subjective, mais accepter une part de subjectivité n'est-il pas préférable à faire l'impasse complète sur ces caractéristiques ?

Toute embauche dans la fonction publique est un investissement pour 20/30/40 ans voire plus si on tient compte de la retraite.

Proposition n° 5 : dans tous les concours et procédures de recrutement, donner un poids minimum de 30 % aux qualités humaines, à la créativité et à l'aptitude au changement des candidats.

Les mouvements du privé vers le public sont trop rares, c'est un constat récurrent. Il faudrait développer des contrats à durée déterminée (déterminée mais longue), non pas pour tenir apparemment des objectifs budgétaires ou réduire le nombre de fonctionnaires, mais pour introduire dans le secteur public plus de variété et d'oxygène et attirer des personnalités compétentes ayant eu une expérience réussie dans l'entreprise privée, notamment dans les domaines où les compétences du secteur public sont manifestement insuffisantes, par exemple la gestion des ressources humaines ou la communication. Cette « ouverture » devra naturellement être conduite avec prudence pour ne pas se révéler contre-productive en démobilisant les personnels propres.

Proposition n° 6 : en sens inverse, les fonctionnaires acceptant de prendre les risques de l'entreprise devraient être aidés (primes de départ après une certaine durée de service) mais ne devraient plus bénéficier de mise en disponibilité (parachute) de plus d'un an.

Les nombreux départs à la retraite des années à venir constituent une opportunité exceptionnelle qui ne sera saisie que si

l'on change fortement la gestion des recrutements dans la sphère publique.

Quel que soit le taux de remplacement visé (nettement inférieur à 1, espérons-le), il y aura de nombreux recrutements dans les années qui viennent. Il y a urgence à définir une politique d'embauche qui prenne en compte la transformation des besoins issue des transferts de responsabilité vers l'Europe, de la décentralisation, des nouvelles technologies, des privatisations, du développement de la concurrence, et de l'externalisation de certaines tâches, autant d'évolutions qui devraient interdire de continuer à utiliser les méthodes de recrutement du passé.

Travailler sur les métiers et leurs évolutions dans la sphère publique aurait pour vertu de mieux positionner les agents par rapport à leurs missions et diffuserait à l'extérieur, pour les futurs embauchés ou les clients, une image plus positive basée sur le professionnalisme.

Proposition n° 7 : chaque année, la sphère publique recrute plusieurs dizaines de milliers de fonctionnaires. Définir pour une période de cinq ans les profils (âge, formation, expérience...) impératifs des nouveaux embauchés. Tout autre besoin devra être satisfait par des mutations internes.

5.2. MIEUX FORMER

La formation doit devenir l'objectif numéro un de la gestion des agents de la fonction publique. C'est l'investissement le

plus rentable qui soit. Il faut en faire un usage intensif, organisé et contraignant, avec une logique de métier et un objectif d'amélioration continue des compétences.

La modernisation de la sphère publique ne sera pas le fruit naturel de nouvelles lois. Elle ne se décrète pas. Elle se prépare par la formation des hommes. De même que les emplois de demain seront le fruit de la recherche et des investissements d'aujourd'hui, de même la modernisation de la sphère publique sera le fruit de la formation d'aujourd'hui. Ce sera long. Raison de plus pour commencer vite. Il ne peut s'agir d'améliorations marginales, voire homéopathiques : c'est d'un plan d'urgence, doté de moyens financiers significatifs, mené par des professionnels, dont nous avons besoin.

Deux axes sont prioritaires.

La formation de spécialistes, tout d'abord. L'enseignement français et la méthode actuelle de recrutement produisent des généralistes, que l'on pense possible de transformer en spécialistes après quelques jours de formation, voire par les vertus d'un arrêté de nomination. C'est faux. On peut en revanche devenir contrôleur de gestion ou DRH si on met en œuvre des formations approfondies et dispensées par des professionnels. Mais cela exige un minimum de délai entre le choix du futur titulaire et sa prise de fonctions.

La formation aux relations humaines et à l'aptitude au changement ensuite. Des modules de formation adaptés à la fonction publique, et donc différents de ceux utilisés dans

l'entreprise, devraient être conçus et mis en œuvre à une très large échelle, par des professionnels.

A la limite, on pourrait dire que l'objectif est de faire évoluer le profil-type d'un bon fonctionnaire de celui d'un généraliste respectueux des procédures, vers celui d'un cadre imaginatif, doté de solides compétences managériales et prêt à participer à ou mener la modernisation permanente de son service.

Une formation adaptée doit systématiquement accompagner toute embauche, quel que soit le niveau hiérarchique. Elle doit également accompagner tout changement de poste. Enfin, même sans changement de poste, une formation minimum de 15 jours tous les trois ans doit être planifiée (et non pas résulter de décisions individuelles à la carte). La formation n'est pas un guichet où l'on vient s'inscrire, quand on en a envie.

Dans les services, les catégories ou les zones géographiques où des mutations auront probablement lieu dans les années qui viennent, en particulier pour des raisons technologiques, il faudrait dès à présent développer l'apprentissage d'un autre métier afin de faciliter la reconversion et la mobilité des personnels concernés.

Ce « changement de vitesse » en matière de formation nécessitera certainement des moyens sensiblement accrus et un appel à l'extérieur qu'il faut prévoir, systématiser et organiser.

Proposition n° 8 : établir, avec des professionnels, un plan à 5 ans d'accroissement des moyens consacrés à la formation à la fois initiale et permanente de tous les agents de la fonction publique.

5.3. MIEUX ORGANISER LES DÉROULEMENTS DE CARRIÈRE

Dans ce domaine, presque tout reste à faire, alors que c'est indispensable tant pour les individus eux-mêmes qui ont le souhait légitime d'évoluer au cours de leur vie professionnelle, que pour l'administration dans son ensemble, dont les progrès sont évidemment freinés par des nominations sans préparation.

Deux conditions de réussite pour une gestion efficace des carrières.

Il faut d'abord pouvoir disposer d'une véritable analyse des besoins à 3-5 ans, en quantité mais surtout en qualité. Les tâches de l'administration évoluent sans cesse. Comment le traduire dans le profil des titulaires ? Cette analyse doit être faite au bon niveau. Effectuée trop bas, elle exprimera une continuité sclérosante. Trop haut, elle risque d'être très générale et déconnectée du réel.

Il faut d'autre part organiser avec chaque membre du personnel un entretien annuel permettant de faire le point sur ses aptitudes, compétences, résultats, désirs..., ainsi que sur la fixation puis la réalisation de ses objectifs. C'est la seule façon de décider les besoins de formation nécessaires et de donner à chacun une perspective.

C'est un travail considérable qui a commencé à être fait ici ou là dans la sphère publique. Depuis des années, les entreprises

s'y sont progressivement astreintes afin de pouvoir donner de la visibilité aux salariés et d'articuler la gestion des compétences avec la stratégie de l'organisation.

réalisées par les hommes et les équipes. En préalable, cela suppose de fixer des objectifs précis, dans un cadre transparent.

Le projet actuel de séparer les composantes de la rémunération en trois parties, l'une liée au niveau de qualification et à l'ancienneté (le traitement de base), l'autre à la fonction et la troisième à la satisfaction des objectifs, doit donc rapidement entrer en application. Plus élevées seront les responsabilités, plus grande sera la part réservée à la prime de fonctions et à la prime de résultats.

Un tel système ne peut toutefois se mettre en place du jour au lendemain, à travers une circulaire, même de bonne qualité. Il faut du temps et de la pédagogie, et un climat de confiance pour obtenir l'adhésion de tous aux objectifs communs, sans laquelle il ne peut y avoir de succès.

Proposition n° 10 : mettre en place en 5 ans, pour les cadres A, un système de rémunération partiellement fonction des résultats.

Mais la motivation financière n'est pas le seul levier. Il faut multiplier les occasions de manifester la reconnaissance du travail fait et renforcer la fierté que chacun tire de son métier.

Les performances en matière de qualité doivent être reconnues publiquement. Les « concours de sécurité », « prix du meilleur... », l'affichage quotidien des performances des équipes, etc., éventuellement mais pas nécessairement accompagnés de primes, ont fait leurs preuves dans l'entreprise. Tout homme, toute équipe, aime être reconnu et le mérite.

Dans le même ordre d'idée, le succès quasi général des opérations « portes ouvertes » qui permettent aux personnels d'une entreprise de montrer ce qu'ils font et le produit de leur travail mérite réflexion. Pourquoi ne pas s'en inspirer dans le secteur public ?

Proposition n° 11 : mettre en place partout en 2 ans, des opérations permettant de valoriser les performances des équipes. Laisser à chaque unité opérationnelle la responsabilité de choisir la méthode, par exemple des « portes ouvertes », en concertation avec les représentants du personnel.

5.5. MIEUX INFORMER SUR L'ÉTAT DES FINANCES PUBLIQUES

Dans l'entreprise, une autre motivation est parfois présente, voire prédominante : l'instinct de survie quand la faillite ou l'arrêt de l'activité devient, à court ou moyen terme, un risque réel.

Comment faire comprendre qu'une sphère publique qui dépense durablement 20 % de plus que ce qu'elle reçoit par les prélèvements obligatoires est tout aussi fragile ? Certainement pas en occultant ce constat de bon sens.

Proposition n° 12 : afficher chaque mois (ou chaque trimestre) le pourcentage de dépassement des recettes par les dépenses de la sphère publique.

5.6. MIEUX DIALOGUER AVEC LES SYNDICATS

Dans ce domaine, les règles sont intangibles et exigeantes tant du côté des managers que des partenaires sociaux, qui doivent les uns et les autres assumer leurs responsabilités.

À la base, il faut un respect mutuel. Sans faire de l'angélisme, l'expérience montre que manipulation et chantage ne sont pas des outils pour le long terme. Le sens de l'intérêt général peut être un levier puissant pour trouver des solutions de compromis acceptables.

Il faut ensuite faire preuve d'écoute, avec de la disponibilité et du temps, surtout si l'on veut percevoir les non-dits. Dans ce but, les managers doivent utiliser pleinement les instances paritaires et les considérer comme de véritables lieux d'échange.

L'information communiquée aux partenaires sociaux doit être claire, transparente et compréhensible. Par exemple, pourquoi présenter le déficit public en pourcentage du PIB alors que cette notion ne signifie rien de concret en dehors de quelques milieux ? On gagnerait à user d'une langue plus accessible pour faire comprendre les enjeux de la modernisation du secteur public.

Dans cet échange avec les organisations syndicales, il faut distinguer nettement ce qui est du ressort du dialogue social, notamment tout ce qui concerne **la protection des personnes (et non des postes)**, et ce qui n'est pas du ressort du dialogue social, qui relève des objectifs fixés par le pouvoir politique. La responsabilité des partenaires sociaux a des limites qu'il ne faut pas hésiter à rappeler.

Dans ce dialogue, il est fondamental de revaloriser le rôle du management intermédiaire.

Dans une relation toujours dictée par les rapports de forces, le courage des managers publics sera déterminant, mais également celui des organisations syndicales, qui, trop souvent, se défaussent de leurs responsabilités pour se positionner dans le confortable refus de tous les changements.

Dans l'entreprise, les comités d'entreprise, sous leurs diverses formes, jouent un rôle important dans la discussion, en principe hors toute interférence avec les questions de classification, de salaires..., des problèmes de l'entreprise (évolution du contexte économique, résultats financiers, investissements, politique de l'emploi...).

Proposition n° 13 : créer, sur le modèle des comités d'entreprise du secteur privé, de véritables instances de concertation/information (ou, le cas échéant, faire évoluer les structures existantes ayant une fonction analogue).

5.7. MIEUX COMMUNIQUER

Combien de réformes ont échoué parce que la communication s'est révélée insuffisante ou inadaptée ? La communication est le nerf du changement. Il ne faut jamais craindre de trop communiquer et toujours majorer les évaluations initiales des besoins dans ce domaine.

Trois communications différentes sont autant d'axes de progrès pour le secteur public et doivent être soigneusement distinguées.

Une communication « écoute » tout d'abord, destinée à recueillir les avis, les souhaits, les critiques, les propositions...
Une communication « information » ensuite, mise en œuvre pour expliquer les décisions prises, les solutions retenues...
Une communication « dialogue », enfin, dont l'objectif est de mettre au point les modalités d'application des décisions prises.

Dans tous les cas, il faut s'imposer comme discipline de ne jamais lancer une opération de modernisation, grande ou petite, sans avoir **au préalable** mis au point et testé le plan de communication, les messages à faire passer, les cibles...

Cela impose au secteur public de renforcer ses compétences en matière de communication, en intensifiant les formations internes et en se dotant de spécialistes, éventuellement venus de l'extérieur lorsque la ressource interne est insuffisante, ce qui est manifestement le cas aujourd'hui.

L'expérience de l'entreprise privée enseigne qu'on sous-estime toujours le temps, les moyens et les difficultés à surmonter pour faire passer, pour « vendre » un message. Le secteur public doit avoir davantage recours à des professionnels extérieurs pour communiquer plus et dans un style moins technocratique.

Cette communication doit toujours avoir en tête les deux cibles : le producteur (la fonction publique) et le client (tous les Français). Même s'ils sont spécifiques à chacune des cibles et donc un peu différents, ces messages doivent être parfaitement cohérents. Que l'on pense aux dégâts produits dans certaines entreprises par les divergences entre les messages destinés aux actionnaires et à la Bourse et ceux destinés au personnel !

Proposition n° 14 : faire connaître et diffuser les bonnes pratiques qui se développent dans les services publics en utilisant les services de professionnels exclusivement affectés à cette mission et en organisant tous les ans des forums et des tables rondes au cours desquelles les expériences les plus intéressantes (échecs ou réussites) seraient exposées et commentées.

Proposition n° 15 : développer une communication nationale (éventuellement amorcée par une campagne à la télévision) mettant en valeur le fait que les services publics changent, que leurs agents en tirent une plus grande satisfaction personnelle et que les Français dans leur ensemble en bénéficient.

CONCLUSION

La modernisation du secteur public est à la fois urgente et possible. Après la longue période que nous venons de vivre, un sursaut national s'impose.

Il ne sera pas le fruit de nouveaux textes législatifs ou réglementaires ou de recettes inédites. Il ne peut résulter que de la conjonction de quatre lignes de force :

- C'est sur les comportements et les méthodes de travail qu'il faut agir. Tout passera par les hommes et leur adhésion (ou non) à un grand dessein national.
- Tout changement demande du temps car pour être efficace, il doit partir des fondations et construire avec ténacité, dans la durée, un système plus efficace, moins coûteux.
- Là comme partout, il faut avant tout des professionnels (et pas seulement des généralistes brillants) réunis dans une équipe pour un projet au service d'une vision. Comme pour l'A 380.
- C'est la qualité et les moyens de la communication qui feront la différence.

Il est tard. Raison de plus pour commencer sans attendre.

REMERCIEMENTS

L'Institut Montaigne tient à remercier particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution :

PERSONNES AUDITIONNÉES DURANT LES TRAVAUX DU GROUPE DE TRAVAIL

Cathy KOPP, directrice générale des ressources humaines, groupe Accor.

Francis MER, ancien ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, ancien président-directeur général d'Arcelor.

Louis SCHWEITZER président du conseil d'administration, groupe Renault.

Cathy TAYLOR, General Electric Health Care.

Avec la collaboration de **François-Daniel MIGEON**, délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État.

MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

Yves RAMBAUD, Président du groupe de travail

Camille PUTOIS, Rapporteuse du groupe de travail

Séverine BALICK

Brigitte DI BENEDETTO

André DORSO

Jacques GALVANI

Jacques KHELIF

Alexandre PEBEREAU

Hugues VERDIER

Laurent ZYLBERBERG

BIBLIOGRAPHIE

1. RAPPORTS ET OUVRAGES SUR LA FRANCE

CAMDESSUS M. (groupe de travail présidé par), *Le Sursaut – Vers une nouvelles croissance pour la France*, Rapport officiel, La Documentation française, 2004.

FAUROUX R. et SPITZ B., *État d'urgence*, Robert Laffont, 2004.

FAUROUX R. et SPITZ B., *Notre État*, Robert Laffont, 2001.

Sociétal, *Comment fait-on pour réformer ?*, n° 34, 4^e trimestre 2001.

2. RAPPORTS, NOTES ET OUVRAGES SUR LES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

BOUJNAH S. (En Temps Réel), *L'inoxydable modèle suédois*, 2002.

GORE A. and NPR, *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less*, 1993.

OCDE, *Government of the Future – PUMA Policy brief n°9*, 2001

OCDE, *Government Reform : of Role and Functions of Government and Public Administration – New Zealand – Country Paper*, 1999.

OCDE, *Modernising Government : The Way Forward*, 2005.

OCDE, *Strategic Management in Government – Extending the Reform Model in New Zealand*, 2001.

OCDE, *Strategic Review and Reform, The UK perspective*, 1999.

OSBORNE D. et GAEBLER T., *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government*, 1992.

SULEIMAN E., *Le démantèlement de l'État démocratique*, 2005.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs
(juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible
Denise Silber avec Laurent Castra, Pascal Garel et Ahmad Risk
(juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques
(février 2005)
- Le syndrome du gyroscope
Luc Ferry
(décembre 2004)
- Cinq ans après Lisbonne :
comment rendre l'Europe compétitive
(novembre 2004)
- Ni quotas, ni indifférence : l'entreprise et l'égalité positive
Laurent Blivet
(octobre 2004)
- Pour la Justice
(septembre 2004)
- Régulation : ce que Bruxelles doit *vraiment* faire
(juin 2004)
- Couverture santé solidaire
(mai 2004)
- Engagement individuel et bien public
(avril 2004)
- Les oubliés de l'égalité des chances
(janvier 2004 - réédition septembre 2005)

- L'hôpital réinventé
(janvier 2004)
- Vers un impôt européen ?
(octobre 2003)
- Compétitivité et vieillissement
(septembre 2003)
- De « la formation tout au long de la vie » à l'employabilité
(septembre 2003)
- Mieux gouverner l'entreprise
(mars 2003)
- L'Europe présence (tomes 1 & 2)
(janvier 2003)
- 25 propositions pour développer les fondations en France
(novembre 2002)
- Vers une assurance maladie universelle ?
(octobre 2002)
- Comment améliorer le travail parlementaire
(octobre 2002 - épuisé)
- L'articulation recherche-innovation
(septembre 2002)
- Le modèle sportif français : mutation ou crise ?
(juillet 2002 - épuisé)
- La sécurité extérieure de la France
face aux nouveaux risques stratégiques
(mai 2002)
- L'Homme et le climat
(mars 2002)

- Management public & tolérance zéro
(novembre 2001)
- Enseignement supérieur :
aborder la compétition mondiale à armes égales ?
(novembre 2001 - épuisé)
- Vers des établissements scolaires autonomes
(novembre 2001 - épuisé)

Les publications peuvent être obtenues auprès
du secrétariat de l'Institut (Tél. : 01 58 18 39 29)
et sont également téléchargeables sur le site internet :

www.institutmontaigne.org

Imprimé en France
Dépôt légal : novembre 2005
ISBN : 171-6764
Achevé d'imprimer en novembre 2005

INSTITUT MONTAIGNE



Suez
Dexia
bioMérieux
The Boston Consulting Group
Axa
H. de Clermont-Tonnerre - ERSA
Carrefour
Areva
Rallye - Casino
AGF
Bouygues
BNP Paribas
Fédération Multivilles
Ernst & Young
Bolloré
McKinsey & Company
Lazard Frères
CS Communication & Systèmes
J Walter Thompson
A.T. Kearney
Accenture
EADS
Pierre & Vacances
LVMH - Moët-Hennessy - Louis Vuitton
Schneider Electric
Experian
Serono
Groupe Plan créatif
Airbus
Philip Morris France S.A.S

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT MONTAIGNE



La Française des Placements
Amgen
IDI
Eurazeo
Pfizer
RTE Réseau de Transport d'Electricité
HSBC France
Tecnet Participations
sanofi-aventis
HDF
GL Trade
PricewaterhouseCoopers
Rothschild & Cie
Sodexho
VINCI
BearingPoint
Veolia Environnement
Janssen-Cilag, groupe Johnson & Johnson
Capgemini
Microsoft
Vivendi Universal
Média-Participations
Euronext
KPMG S.A.
Total
Hameur
august & debouzy avocats
JT International
Facom

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE