



## **“UNE AUTRE REFORME EST POSSIBLE”** **QUELLE PLACE POUR LES CADRES** **DANS LA CONDUITE DES REFORMES ?**

Colloque du 25 mars 2011, Paris  
Intervention d'Annie-Chemla-Lafay

Je voudrais vous inviter à un petit voyage, dans le temps et dans l'espace, puisque le changement de rôle des cadres dans les administrations a commencé avec l'irruption, il y a trente ans de la notion de « management public »

**1. C'est une notion relativement récente**, puisqu'elle est née à la fin des années 80 en Australie et en Nouvelle-Zélande, avec le « *New Public Management* » (NPM). L'idée maîtresse en est, en résumé : « Pourquoi ne pas gérer les administrations comme les entreprises ? ».

Dans la même période, en 1988, au Royaume-Uni, le gouvernement Thatcher transforme la plus grande partie de la fonction publique britannique en agences lors de l'initiative « Next Steps ». En effet, le « nouveau management public » est en général mis en oeuvre par des gouvernements libéraux (Margaret Thatcher, Ronald Reagan).

C'est cette dynamique qui amène plusieurs nouvelles notions et plusieurs nouveaux outils :

- les outils de mesure : objectifs, indicateurs, évaluation individuelle, rémunération à la performance, ...
- la notion de « manager public », à qui on donne à la fois de l'autonomie et des nouvelles responsabilités.

**Les cadres changent de rôle.** Pour passer d'une traditionnelle gestion « *par les règles* » à une gestion « *par les résultats* », les cadres publics doivent désormais endosser toutes les missions managériales : fixation des objectifs, allocation des ressources, animation, contrôle et évaluation. Ce qui ne va pas de soi, car la notion de management vient du privé, où les règles sont moins lourdes et le résultat plus facile à mesurer.

### **2. Dans cette période, que fait la France ?**

**2.1. En 1989 paraît la circulaire Rocard intitulée « Le renouveau du service public »** Il s'agit de donner aux services davantage de marges de manœuvre : les relations doivent être basées sur plus de responsabilité pour les cadres (création des centres de responsabilité) et plus de confiance de la part des administrations de tutelle.

Pour rendre un meilleur service public, cette circulaire lance les « Projets de service » : les agents sont invités à participer, s'ils le souhaitent, à la réflexion sur les réformes à faire.

Citons le texte de la circulaire Rocard : « *La mise en œuvre de cette politique passe par une démarche collective, celle du projet de service, que les administrations, et notamment les services extérieurs, doivent mettre en œuvre progressivement. **Mettre en évidence les valeurs essentielles du service, clarifier ses missions, fédérer les imaginations et les énergies autour de quelques ambitions, telles sont les raisons d'être des projets de service.** Ils doivent résulter d'une démarche collective animée par les responsables du service et ouverte sur son environnement, ses partenaires et ses usagers [...] Parce que je connais le goût et l'aptitude des agents à réfléchir et à s'organiser à partir de leur expérience de terrain, parce que je connais leur sens du service public, j'ai toutes les raisons de penser que la formule est adaptée aux services publics.* »

Et le Premier Ministre disait aussi : « *La richesse de notre administration, ce sont avant tout les femmes et les hommes qui la composent. Leurs qualifications, leurs motivations, leur capacité d'exprimer dans le travail toutes leurs possibilités sont les meilleurs gages de l'efficacité du service public. Au regard de ce constat, il est manifeste que les politiques de gestion des personnels mises en œuvre dans les administrations demeurent souvent inadaptées et que les directions du personnel ont rarement l'influence et le prestige que l'importance de leurs missions justifierait pourtant amplement.* »

## 2.2. Dans le même temps, on assiste à la naissance de la GRH publique en France

Au ministère de l'Équipement, Serge Vallemont, directeur du personnel, réforme la GRH en créant des conseillers mobilité et en affichant des parcours de carrière. Il met aussi en place une prestigieuse formation destinée aux cadres supérieurs, le CSME (Cycle Supérieur de Management de l'Équipement). Les cadres y postulent de manière volontaire, il y a sélection des candidats, et il s'agit d'une formation/action, au cours de laquelle chacun doit mettre en œuvre les nouvelles méthodes acquises et en tirer des conclusions pratiques. La conduite de la réforme, ça s'apprend.

## 3. Un symptôme de changement : quelle administration pilote la réforme ?

Créé en 1995, le Comité de Réforme de l'État (CRE) est rattaché à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, donc au Premier Ministre, et chaque ministère doit préparer son programme pluriannuel de réforme. Dans la même dynamique, en 2003, des services interministériels de réforme sont créés : DMGPSE, DUSA et ADAE

Mais un vrai changement survient en 2005 : c'est à **Bercy qu'est créée** la DGME, responsable d'abord des audits de modernisation puis de la RGPP. Ce qui peut indiquer la nouvelle orientation des réformes : améliorer le service au public, certes, mais surtout le faire à moindre coût.

## 4. La RGPP

2007 voit, après l'élection présidentielle, le lancement de la Révision générale des Politiques Publiques (RGPP) « qui doit remettre à plat « l'ensemble des missions de l'État pour l'adapter aux besoins des citoyens » au moyen d'audits passant en revue les

politiques publiques dans tous les ministères.

### **Sa mise en oeuvre est confiée à la DGME (donc au ministère des Finances)**

L'inspiration de cette démarche vient du Canada, qui a réalisé en 1996 une « révision générale des programmes ». C'est là que les « 7 questions » de la RGPP trouvent leur origine. Mais le Canada, qui a effectivement réussi alors à redresser très rapidement ses finances publiques et à passer d'un lourd déficit à un excédent budgétaire durable, a largement analysé, dans la décennie suivante, les graves conséquences que les brutales réductions de missions et d'effectifs mises en place avaient eu sur la qualité du service public et sur les compétences des agents publics.

La méthode de la RGPP a été de « passer au crible les dépenses de l'État à partir d'un questionnaire simple basé sur une grille d'analyse comportant sept questions :

- Que faisons-nous ?
- Quels sont les besoins et les attentes collectives ?
- Faut-il continuer à faire de la sorte ?
- Qui doit le faire ?
- Qui doit payer ?
- Comment faire mieux et moins cher ?
- Quel doit être le scénario de transformation ? »

En fait, de l'avis général, la démarche RGPP s'est bornée à traiter la question : « Comment faire mieux pour moins cher ? » et a surtout réformé les structures de la FPE, à l'échelon central et à l'échelon déconcentré.

### **5. Faisons un focus sur la place des cadres dans la réforme**

Le « renouveau du service public » de Michel Rocard a donné une place essentielle aux cadres : car c'est à eux de porter les réformes, de les rendre crédibles, d'obtenir la confiance des agents pour réussir les changements, et surtout de donner du sens, d'être le gardien et le garant des valeurs, d'être exemplaire. Dans les pays anglo-saxons on dit couramment que leur rôle est d'être le ciment qui fait « tenir » le service public, qui en assure la cohérence et en garantit les valeurs..

La RGPP ne leur a donné aucun rôle : elle a été pilotée par un petit Comité proche de l'Élysée et réalisée par 200 personnes, pour moitié issues de quelques grands corps d'inspection publics et pour moitié composées de consultants de grandes sociétés de conseil privées. Faute d'explications, de message clair, de contenu managérial, faute surtout de confiance, les cadres ont été tenus à l'écart des décisions et laissés sans outils ni moyens. Les regroupements de services (le mécano administratif) a eu de plus pour effet de les laisser longtemps sans aucune certitude quant à leur propre avenir, ce qui est la pire des postures pour conduire et convaincre les équipes en période de changement.

Or l'école sociologique dite « des relations humaines » a souligné le fait que l'adhésion du personnel est une condition préalable nécessaire à la bonne gestion, à l'efficacité et à la

réussite des changements.

**6. L'exploitation récente, par des chercheurs, de l'enquête « Changements organisationnels et informatisation » (enquête COI) réalisée en 2006 dans les services administratifs, a montré qu'il existe, en France, deux manières de conduire les réformes : partir des outils ou partir des hommes.**

- Le modèle « par les outils »

C'est celui qui a présidé à la création de la DGFIP (par fusion, en 2008, de la Direction Générale des Impôts et de la Direction Générale de la Comptabilité Publique). La création d'outils informatiques communs a précédé la fusion. C'est une manière « discrète » de rendre la fusion inéluctable, de la présenter comme « naturelle » et dépassionnée.

Ce modèle s'appuie sur une vision technique, rationaliste, avec application stricte des procédures, montée du contrôle. Outils de gestion : contrôle de gestion, tableau de bord et indicateurs chiffrés, certification qualité. Et aujourd'hui, dans cette lignée, on voit apparaître la notion de Lean administration : administration agile et « mince », autrement mis administration mise au régime minceur.

- Le modèle de réforme par la GRH

On le trouve plutôt dans les ministères d'ingénieurs. Conseil individuel, parcours de carrière, référentiels métiers et réflexion sur les métiers qui changent, formation des managers à la conduite du changement... L'importance du métier et de la reconnaissance du travail permet de partager les objectifs des réformes et d'y faire face. Le fait de détenir un métier et qu'il soit reconnu rend en effet plus fort, comme le démontre abondamment la sociologie des professions.

Chacun a besoin d'un retour sur la qualité de ce qu'il fait, sur la place qu'il aura après la réforme. Il faut parler de ce qui change et de ce qui reste. Les collectifs de travail peuvent, ensemble, vivre le changement comme un défi commun. Cadres et agents peuvent faire face ensemble, autour du fait d'avoir le même métier, de connaître les mêmes techniques. Les cadres intermédiaires, quand ils disposent d'une vraie marge d'autonomie sur la mise en œuvre des changements, peuvent accompagner les équipes et permettre les évolutions des identités professionnelles sans trop de stress.

L'empowerment (la « mise en pouvoir » des agents, le fait de leur donner des moyens d'action) produit des dynamiques de changement différentes, qui peuvent s'appuyer sur l'écoute des usagers et la co-construction avec eux d'un service public de qualité.

Mais la RGPP a été basée sur la méfiance et non sur la confiance : le choix a été fait de s'en prendre à tout le monde en même temps pour éclater les résistances ; d'opposer les personnes (en laissant pendante pendant les réorganisations la désignation du futur chef) ; et diviser pour régner (primes individuelles au mérite en encourageant la concurrence (indicateurs de résultats individuels)).

## 7. Revenons au présent : où en est le NPM, 30 ans après

L'idéologie du NPM a peu à peu reculé dans les pays pionniers qui en ont rencontré les limites, nombreuses. En effet, ils ont fait eux-mêmes le constat que :

- La rémunération à la performance n'a pas d'effet positif sur la motivation (rapport de l'OCDE en 2004 sur ce thème)
- Les évaluations individuelles rencontrent de fortes résistances (en Espagne, la loi votée en ce sens en 2007 n'est pas appliquée dans plusieurs provinces)
- Les indicateurs sont porteurs d'effets pervers (on travaille pour nourrir l'indicateur parfois au détriment de l'intérêt général)
- Les pays pionniers en sont revenus aux primes d'équipe car les rémunérations différenciées mettent les agents d'une même équipe en concurrence entre eux (Australie, Nouvelle-Zélande).

## 8. Le service public et la crise

Actuellement, dans tous les pays, les services publics payent le prix fort : ils payent les coûts de la crise financière (coupes budgétaires, réduction d'effectif, salaires bloqués, précarisation de l'emploi). Et ce, au moment où les citoyens ont le plus besoin de services publics, de solidarité et de soutien pour les plus fragiles.

La France, dont on a beaucoup dit, avant la crise, qu'elle était « en retard » dans les réformes administratives, a mieux résisté socialement pendant le choc financier car les services publics y étaient encore nombreux structurés et solides sur le territoire.

C'est en particulier en période de crise économique qu'il faut rappeler le rôle joué par l'Etat et les services publics en matière de cohésion sociale et de « vivre ensemble ».

## Conclusion

Pour finir, je voudrais partager avec vous une notion émergente qui « me parle » et qui j'en suis sûre, va vous parler aussi. Je l'ai entendue exprimer à la radio par un chercheur de l'IRES, au moment des grèves pour les retraites : il soulignait la montée au sein du monde du travail de « la souffrance qui résulte de l'impossibilité de bien faire son travail »

Basées sur la méfiance vis-à-vis des fonctionnaires accusés de refuser le changement, les réformes en cours créent du stress et de la souffrance, en particulier pour les cadres.

J'ai voulu ici rappeler la méthode proposée il y a 15 ans lors du « renouveau du service public », basée sur la confiance, l'appel à la participation volontaire et la mobilisation des énergies, parce que cet exemple nous confirme qu'en s'appuyant sur ces leviers, oui, **une autre réforme est possible !**