

## sommaire

### éditorial

#### Du bon usage des comparaisons internationales

Olivier Passet

Page 2

#### ◆ 30 ans de réformes de la gestion publique, synthèse et bilan

Page 3

#### ◆ Performance publique, une quête permanente

Page 4

#### ◆ Prestations de service public : L'Etat est le barreur, non le rameur

Page 5

#### ◆ Qualité de service : le « citoyen au cœur »

Page 6

#### ◆ Moderniser la gestion des ressources humaines

Page 7

#### ◆ Leadership et responsabilité : les nouveaux dirigeants

Page 8

#### ◆ 30 ans de réformes, principaux enseignements et perspectives

## Du bon usage des comparaisons internationales : l'exemple de l'emploi public

La recherche d'une plus grande efficacité de l'administration s'enrichit d'un repérage des tendances internationales. Il ne s'agit pas évidemment de mettre les Etats en concurrence directe ou d'envisager une quelconque convergence vers un même périmètre public ; si ces comparaisons internationales sont utiles, c'est d'abord qu'elles ont pour vocation d'alimenter la réflexion sur la spécialisation des Etats - leurs « missions » - et sur la réallocation de l'offre publique dans un environnement où la demande sociale évolue. Faute de cette réflexion sur les missions, sur les enjeux des réorganisations, le risque est grand - et il s'est produit dans de nombreux pays- de voir des processus de réforme ne pas aboutir, ou engendrer des à-coups importants dans les processus de « redimensionnement ».

Le deuxième risque que fait courir l'absence de repères et de comparaisons, c'est celui d'exagérer le surdimensionnement de l'Etat. Diffuser trop systématiquement auprès des citoyens l'idée que la France part de trop loin par rapport à l'objectif à atteindre, ou trop tard par rapport aux processus de réforme déjà engagés à l'étranger, tend à nourrir un certain fatalisme et, surtout, l'idée que la réforme de l'Etat ne se fera pas sans une remise en cause radicale de l'Etat social et sans un appauvrissement des services publics. La recherche d'efficacité risque alors de buter sur la crainte d'un démembrement.

Pour autant, les comparaisons entre pays développés sont délicates à mener. Prenons ici l'exemple de l'organisation de l'emploi public. L'hétérogénéité des statuts, des modes de gestion et des structures soulève des problèmes statistiques épineux ; l'absence de méthodologie incontestée conduit à raisonner par faisceau d'indices. Faut-il raisonner en termes d'emploi public au sens juridique (tout agent travaillant dans un organisme à caractère administratif, recrutant des agents de droits publics) ou au sens économique (tout agent qui travaille dans un organisme financé majoritairement par prélèvement obligatoire) ? La seconde optique, cohérente avec les concepts de Maastricht, paraît en première analyse mieux adaptée à un objectif de comparaison internationale. Cependant, elle ne résout pas tout. Ainsi les systèmes de santé français et allemands, très voisins du point de vue des principes qui les fondent, diffèrent en revanche sur le plan comptable : la comparaison devra en tenir compte.

De même, une comparaison peut buter sur le manque de données et de nomenclatures adaptées. Les nomenclatures sectorielles traditionnelles, par exemple, mêlent sous le même intitulé l'enseignement public ou conventionné et celui strictement privé. Idem pour la santé. S'il existe une nomenclature internationale des dépenses publiques par grandes fonctions (CFAP), cette dernière n'est pas mobilisée en matière d'emploi...

En tenant compte de ces réserves, cependant, l'intérêt d'un « usage raisonné » des comparaisons internationales reste indubitable. Menées avec discernement, elles montrent par exemple que si la France apparaît en situation relativement haute du point de vue du nombre d'emplois publics par habitant, elle recourt moins que d'autres à la sous-traitance. Sa tendance à déverser les emplois d'un niveau à l'autre de l'administration, récemment pointée par la Cour des comptes, est loin également de constituer une exception.

Ces comparaisons ont pour vocation d'enrichir la réflexion des réformateurs en leur donnant accès aux analyses et mises en perspective des autres pays dans tous les domaines de la gestion publique et de la réforme des administrations. Dans le domaine de l'emploi public, elles font apparaître qu'en définitive, au regard des expériences étrangères, la situation hexagonale n'est ni extrême ni non réformable.

**Olivier Passet**

Chef du département des affaires économiques et financières  
Centre d'analyse stratégique

La collection des

«**Perspective Gestions Publiques**»

est publiée sur le portail de l'IGPDE

à l'adresse suivante :

[www.institut.minefi.gouv.fr](http://www.institut.minefi.gouv.fr)

Si vous souhaitez vous abonner :

[rev-abonnement.igpde@finances.gouv.fr](mailto:rev-abonnement.igpde@finances.gouv.fr)

**Contact :**

[rev-pgp.igpde@finances.gouv.fr](mailto:rev-pgp.igpde@finances.gouv.fr)

Les observateurs s'entendent pour situer au début des années 1980 les premières réformes de la gestion publique en Nouvelle Zélande et en Australie. Les réformes ont introduit dans les services publics des méthodes inspirées du secteur privé. Dans cette logique entrepreneuriale, « l'administration » a cédé la place à la « gestion publique ». Trente années se sont écoulées, pendant lesquelles se sont développés les réseaux, les sites internet et les « meilleures pratiques », une période assez longue pour prendre du recul. En effet, les pays ont souvent constaté des effets inattendus des réformes et mis en place des mesures correctives, dont l'analyse est riche d'enseignements pour tous et fait partie du processus collectif d'apprentissage.

## Aux origines des réformes

Dans tous les pays les réformes ont eu pour point de départ de fortes attentes sociales. Les premières attentes sont celles des contribuables inquiets du poids croissant de la dette publique, sentiment aiguë en période de crise économique. En Suède, au début des années 1980 et jusqu'aux années 1990, les déficits rendaient la réforme urgente et incontournable. Au Canada en 1995, c'est en raison de la priorité accordée à la réduction du déficit fédéral et à celle des dépenses de personnel qu'a été entrepris par le gouvernement un examen en profondeur des programmes.

D'autres réformes ont été lancées sous la pression des usagers, qui, attendant un service public rapide et efficace, exprimaient le sentiment que l'organisation administrative classique n'était plus adaptée à la société moderne. Les évolutions de la société moderne constituent autant de facteurs poussant à une adaptation du service public : société multiculturelle, demande de service plus en plus diversifiée et souhait d'interventions personnalisées.

Enfin la crise de confiance des citoyens à l'égard de l'Etat est souvent citée comme la troisième origine des réformes : l'abstention gagne du terrain dans toutes les grandes démocraties, la méfiance à l'égard des gouvernements et des administrations augmente. En Belgique, dans les années 1990, une série de scandales a ébranlé les institutions, provoquant une très forte réaction de la population qui jugeait son administration excessivement politisée, incompétente et indifférente. Aux Etats Unis, les grandes réformes de Bill Clinton ont été lancées en réaction à une cote de confiance tombée à 21%. Le phénomène est récurrent dans ce pays, puisque le service d'information gouvernemental s'inquiétait fin mars 2010 de l'hostilité croissante du grand public envers les agents publics et d'une perte de confiance généralisée envers l'administration.

## Les objectifs des réformes

### Améliorer la performance, rationaliser la gestion publique

L'objectif premier étant l'efficacité, les pionniers de la réforme se sont mis en devoir de réduire les dépenses publiques en faisant appel aux mécanismes de marché. Pour amener la gestion publique à être performante, les budgets ont été établis sur la base d'objectifs de performance et sur le principe de la vérification des résultats, et non plus sur l'affectation mécanique des crédits aux différentes administrations.

### Centrer l'organisation de l'administration sur les besoins des bénéficiaires.

La deuxième ambition des réformes a été de mettre la performance publique au service de la qualité pour le bénéficiaire, d'accroître la proximité et de partir des attentes des usagers afin d'améliorer le service qui leur était destiné. C'est la naissance d'une administration « orientée client », ouverte et à l'écoute pour être au plus près des préoccupations de la population.

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

Dans une démocratie, la population n'est pas seulement consommatrice de services publics, les citoyens sont aussi « propriétaires » de l'administration. La plus grande transparence vis-à-vis des citoyens et des parlements et l'obligation de rendre des comptes aux parlements est la troisième ambition principale des réformateurs. Ces changements ont eu pour effet de clarifier les missions des administrations et d'afficher une vision à moyen terme, clarification supposée être utile non seulement au public mais aussi aux fonctionnaires puisqu'elle serait un facteur fort de motivation et d'engagement collectif.

## Convergence sur les axes des réformes : effet systémique et imitation

Quand on porte un regard rétrospectif sur les réformes mises en œuvre pour atteindre ces objectifs, on est frappé par la relative similitude des actions choisies dans la plupart des pays développés, qui peuvent être regroupées selon cinq axes :

- **gestion à la performance,**
- **modification de la manière de rendre le service,**
- **écoute des usagers et démarches qualité,**
- **rénovation de la GRH publique,**
- **rôle renforcé des dirigeants publics.**

S'interrogeant sur la cause profonde de ces similitudes, les observateurs concluent unanimement que, s'agissant de performance publique, les réformes font système et qu'on ne peut pas s'attaquer à un aspect de l'amélioration de la performance sans que les autres suivent. S'intéresser aux résultats des actions publiques dans le but d'en accroître l'efficacité implique de mesurer les résultats atteints. Pour cela, il est nécessaire d'interroger les bénéficiaires sur leur évaluation des progrès et donc de connaître leurs attentes. Cela conduit à des transformations dans les modes de recrutement et de gestion des agents publics. Enfin, les principaux acteurs et pilotes de ces changements, les dirigeants publics, doivent faire preuve pour réussir de qualités nouvelles.

Force est de constater aussi l'existence d'un phénomène de mimétisme entre pays. Soutenu par les organisations internationales, l'enthousiasme pour les réformes initiées à l'étranger a pu laisser croire qu'il existait une même recette applicable partout, la « nouvelle gestion publique ». Une des causes de ce mimétisme est sans doute à rechercher dans le fait que les politiques, conscients du temps court de leur mandat électif, peuvent trouver satisfaisante l'idée qu'il existerait ailleurs (qu'il existerait ailleurs) un cadre de référence éprouvé permettant des réformes rapides et réussies.

## Ambition

**Pour réduire les déficits publics et pour accroître la transparence, les réformes budgétaires, la gestion à la performance et la mesure des résultats ont été les réponses apportées. Cette gestion s'est articulée autour d'exigences structurantes : définition des missions et programmes, objectifs-cibles, indicateurs de résultats, évaluations. Le contrôle des moyens en est devenu le corollaire.**

**Ces réformes budgétaires ont entraîné des gains importants d'efficacité par la réduction du nombre d'activités réalisées par les pouvoirs publics, la diminution des effectifs et la réduction des dépenses de fonctionnement.**

## Mise en oeuvre

Aspirant à entrer dans un « cycle vertueux », les organisations publiques ont utilisé objectifs et indicateurs de résultats pour accroître la lisibilité des budgets et des rapports de performance remis au Parlement et aux instances de contrôle. Aux États-Unis comme au Royaume-Uni, les dispositifs mis en œuvre ont permis de renforcer le rôle du Parlement. Simultanément, la publicité médiatique donnée aux débats a permis d'accroître la transparence. Les pouvoirs des instances de contrôle interne et externe ont été étendus. Certains pays développèrent conjointement une culture plus qualitative et pluridisciplinaire visant à utiliser les données collectées pour améliorer l'action et le service publics à travers l'évaluation des politiques publiques.

## Définir missions, programmes et objectifs, mesure des résultats

Aux États-Unis, en 1993, le « Government Performance and Result Act -GPRA » a eu comme ambition de répondre à la question : « qu'avons nous obtenu avec ce que nous avons dépensé ? ». Le résultat de l'action publique étant situé au cœur de cette réforme, le budget a alors été présenté sous forme de programmes, projets et rapports de performance. L'administration fédérale a dû adapter ses activités aux nouvelles exigences de la loi. Les « cascades de performance » y sont devenues la règle, donnant une vision stratégique depuis les objectifs budgétaires jusqu'aux objectifs individuels des agents, en passant par ceux des dirigeants publics.

Au Royaume-Uni, l'objectif assigné à la réforme a été d'améliorer la qualité et l'efficacité des services publics tout en mettant l'accent sur la définition des politiques publiques. La mise en place d'une gestion à la performance étant déconnectée de la

présentation du budget, les ministères ont dû préciser leurs cibles en matière de politiques publiques. Sur cette base, ils ont alors signé des contrats de service public (« public service agreement ») dont les résultats sont évalués tous les trois ans dans le cadre de « spending reviews ». Ces examens permettent d'ajuster objectifs et indicateurs.

## Objectifs quantitatifs et effets inattendus au Canada...

En 1993, confronté à une crise budgétaire sérieuse et à un endettement massif, le gouvernement fédéral canadien s'est engagé à réduire le déficit par le biais d'une révision générale des programmes. A partir d'objectifs et d'indicateurs de réduction des moyens, des mesures radicales ont été prises : examen de chaque programme, réduction de 16 à 20 % des effectifs selon les ministères, mesures d'incitation pour faciliter les départs volontaires, suppression du contrôle interne fédéral (« Contrôle général »), passage à une comptabilité d'exercice. Le Canada est alors à nouveau entré dans un cercle budgétaire vertueux.

Toutefois, les départs massifs ont engendré une démotivation générale des fonctionnaires et la perte de confiance de ceux qui étaient restés. La fonction publique fédérale canadienne étant au bord de l'implosion, le constat des dysfonctionnements a été tiré et les voies du renouvellement ont été élaborées. Les effets non maîtrisés sur la GRH ont été, quelques années plus tard, analysés par les dirigeants canadiens eux-mêmes à travers le rapport « La relève » puis corrigés, grâce à la gestion par les compétences et le suivi de la satisfaction des fonctionnaires à travers une enquête renouvelée tous les trois ans. Le contrôle interne a été restauré.

## Principales leçons

La « gestion à la performance » et la « culture du résultat » font désormais partie des acquis des réformes dans tous les pays développés. Chaque organisation dispose de tableaux de bord et de cibles de résultat, ce qui a profondément changé le pilotage des administrations. Cette transformation semble profondément installée et la performance fait aujourd'hui partie de la culture administrative, visant un cercle vertueux d'amélioration continue où autonomie accordée aux responsables dans la gestion de leurs moyens et obligation d'en rendre compte se conjuguaient parfaitement.

Mais ce changement n'est pas dépourvu d'effets inattendus. Les indicateurs ont des effets pervers souvent décrits : chronophages, complexes à renseigner, parfois manipulés par les acteurs, rendant mal compte des réalités observées, ils risquent d'entraîner une focalisation sur l'outil et une perte du sens global des actions publiques. Pour remédier à cet écueil, les pays pionniers prônent une appréciation de l'action publique et de ses effets par des évaluations. De plus, l'Australie et le Royaume-Uni ont, au début des années 2000, décidé de ne plus parler d'indicateurs mais plutôt de « mesures de performance ».

La recherche de transparence rencontre elle aussi des limites : bien souvent, la généralisation de la mesure a conduit à la production d'une masse de données qui ne sont utilisées en fait ni par les gouvernements ni par les administrations. En Espagne, l'Agence nationale d'évaluation des politiques publiques et de la qualité des services a été créée par une loi de 2007. A travers la création d'une structure unique, dont la seconde mission est l'amélioration de la qualité de service, c'est un « système public national de l'évaluation des politiques publiques » qui se construit. Le nouvel impératif est la réinjection des résultats des évaluations dans le cycle d'élaboration des politiques publiques soumis à l'agenda électoral. La boucle entre mesure-évaluation-résultats et sens donné à l'action publique est devenue cruciale.



### Ambition

Depuis la fin des années 1980, l'organisation des services publics et la manière de rendre les services ont été profondément réformées dans la plupart des pays de l'OCDE, dans la recherche d'une plus grande proximité avec l'usager, d'une gestion plus souple et réactive et d'une réduction des coûts. Dans la lignée des théories du « New public management », l'administration devait conserver pour seule mission la définition de la stratégie et des politiques publiques, l'offre de service devant être déléguée ou confiée à des prestataires plus proches des méthodes de gestion du privé.

### Mise en œuvre

#### Agences et PPP

Plusieurs pays se sont demandés qui était le mieux placé pour rendre le service public et les réponses apportées ont pris différentes formes.

Dans de nombreux pays anglo-saxons, une grande partie des services publics ont été transformés en agences, qui devaient permettre d'améliorer la performance grâce à un management plus performant, une GRH décentralisée et moins de bureaucratie. Pour rendre effectif le couple autonomie-responsabilité, les responsables d'agences y sont chargés de l'exécution des politiques publiques élaborées par les ministères. Au Royaume-Uni, les agences ont vu le jour dans le cadre du programme « Next steps », en 1988. Les agences britanniques ne disposent pas de la personnalité juridique et sont placées sous la responsabilité directe de leur ministère de rattachement, qui fixe leurs objectifs et assure leur financement. On y compte aujourd'hui 130 agences, qui emploient les trois quarts des agents publics.

Les Partenariats public-privé (PPP) sont des contrats par lesquels une personne publique confie à un consortium privé le financement, la conception, la construction et l'exploitation d'une infrastructure collective et des services associés. Le principe de cette nouvelle forme d'association entre l'Etat et l'entreprise privée, développée initialement au Royaume-Uni sous le gouvernement Thatcher, est que la partie publique paie un « loyer », pour une durée de contrat fréquemment proche de vingt-cinq ans, et devient en fin de contrat propriétaire de l'infrastructure. Les PPP permettent de bénéficier non seulement de la capacité financière du secteur privé, mais aussi de ses savoir-faire et de son management réputé plus performant. En période de crise, dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, la possibilité d'étaler le coût d'un investissement lourd sur une période longue peut sembler particulièrement attrayante. Le Royaume-Uni est, au sein de

l'OCDE, le pays qui recourt le plus largement à cette formule, dont il a étendu l'usage, de la construction des routes aux hôpitaux, aux écoles et aux prisons, le rendant même quasi-obligatoire dans certains secteurs. La création de la « Treasury Task Force » en 1997, remplacée en 2000 par « Partnerships UK », visait à créer un centre d'excellence dans le domaine du financement privé afin de veiller à fournir le meilleur service aux citoyens. Partnerships UK a suivi près de 1000 projets à ce jour.

L'Allemagne, s'inspirant de l'expérience britannique, a également créé une structure (« OPP Deutschland AG ») dont le rôle est d'étudier les projets de PPP, de mettre en place un cadre réglementaire adapté et de conseiller les autorités publiques dans la conduite de leurs projets, en veillant particulièrement à la question de la répartition des risques entre les partenaires.

En Italie, un autre type de partenariat a été créé récemment, les « réseaux amis » (reti amiche). Lancés en 2009, ils visent à offrir aux usagers un service de proximité en utilisant les nombreux réseaux de distribution existants. Ainsi, des prestations qui n'étaient disponibles jusque-là qu'aux guichets des administrations sont désormais disponibles dans les bureaux de tabac, où il est déjà possible de percevoir sa retraite, ou dans les bureaux de poste, où l'on peut obtenir passeports et permis de séjours, ou encore payer son tiers provisionnel.

Au Royaume-Uni, le soutien politique et financier croissant au troisième secteur depuis les années 2000 (entreprises sociales, structures caritatives, coopératives et mutuelles...) a été conforté par la crise. Un fonds de renforcement financier des structures d'aide aux plus vulnérables a été créé dans le cadre du plan de relance, et le plan de performance pour la période 2009-2010 comprend des indicateurs relatifs à la croissance de ce secteur. Sa plus grande implication dans des champs d'action traditionnellement dévolus à l'Etat s'accompagne d'une contractualisation croissante.

### Principales leçons

L'analyse sur longue période des différents modes d'organisation montre qu'il n'y a pas de solution miracle qui permette réellement de « faire plus et mieux avec moins ». En effet, le choix d'externaliser la mise en œuvre des politiques publiques rend nécessaire de créer au sein de l'administration une activité nouvelle de contrôle et de suivi des activités confiées aux agences, aux partenaires privés ou à la société civile, ce qui réduit les gains escomptés.

La multiplication des agences a conduit à une atomisation de l'offre et à une perte de cohérence des politiques publiques. Les pays pionniers dans l'agencification (Royaume Uni, Australie) ont corrigé cet émiettement en mettant en place, dans la dernière décennie, de nouvelles structures de contrôle pour renforcer les liens entre les administrations de tutelle et les démembrements de l'administration.

Dans le domaine des PPP, de nombreux observateurs soulignent que, pour des projets courant sur de très longues périodes, il est impossible de tout prévoir dans le contrat initial, ce qui laisse une zone de flou qui peut être préjudiciable au partenaire public. De plus, la réalité du transfert des risques vers le partenaire privé n'est pas toujours démontrée. Au Royaume-Uni, plusieurs enquêtes du National Audit Office (équivalent de la Cour des comptes) reprennent cette question et s'interrogent sur les capacités du privé à garantir l'intérêt général. Elles citent l'exemple de prestataires prêts à supprimer des lits d'hôpital pour accroître leur rentabilité, au détriment de la santé publique.

### Ambition

Mieux prendre en compte les attentes des usagers pour améliorer le service constitue depuis les années 1990 un enjeu nouveau pour des administrations publiques, dans un monde transformé par l'évolution des populations (vieillesse, diversité...). Si l'administration d'antan définissait unilatéralement le service public face à des administrés assujettis, elle a progressivement donné la parole à des usagers devenus bénéficiaires, voire clients. Le souci d'efficacité a entraîné les services publics à modifier leur mode de relation avec l'utilisateur, aidés par le développement de l'administration électronique. La qualité de service est devenue un élément de la performance.

### Mise en oeuvre

#### Mesurer les attentes et la satisfaction, s'engager dans une démarche qualité

Pour répondre aux besoins, il faut les connaître. Les usagers ont d'abord été consultés, sous diverses formes : panels d'usagers, enquêtes d'opinion, recueil de plaintes. Certains pays ont choisi un outil unique de mesure de la satisfaction. Au Canada l'enquête nationale « Citizens first » illustre une démarche « orientée clients » et propose des outils pour améliorer la satisfaction ; aux Etats-Unis, l'indice de satisfaction « American Customer Satisfaction Index » prend en compte chaque année non seulement la qualité des services fournis, mais aussi la qualité perçue. D'autres, comme le Danemark, font le choix d'une consultation en « mode multiple » : formulaires, réunions publiques, consultation via internet...

Certains pays donnent à l'utilisateur le choix dans la délivrance du service, comme l'a fait par exemple l'Australie en partageant les services de l'emploi entre prestataires privés et publics, laissant ainsi au demandeur d'emploi la liberté de choix.

#### Construire la qualité avec les usagers

Lors de la quatrième « Conférence qualité » des services publics européens en Finlande en 2006, pour dépasser le constat général que les démarches qualité sont souvent un « coup médiatique » mais ne sont pas durables, les rapporteurs scientifiques<sup>1</sup> ont prôné une démarche de co-production, dans laquelle l'Etat ne résout pas les problèmes pour les citoyens mais aide les citoyens à résoudre les problèmes. Démarche en quatre étapes qui reste un modèle exemplaire : « co-conception », « co-décision », « co-réalisation », « co-évaluation ».

#### Co-décider, co-concevoir...

L'élaboration participative du budget pratiquée à Porto Alegre, au Brésil, est une forme de co-décision, tout comme l'est en France, en particulier depuis les « années sida », la participation d'associations de malades à la mise en place des protocoles de soins dans les hôpitaux publics. Au Royaume Uni, 25% des dépenses publiques destinées aux jeunes doivent être décidées par les jeunes. L'exemple du collège de Dyke House, au Royaume Uni est significatif. Situé dans un bassin scolaire défavorisé, il présentait au début des années 2000 un bilan très négatif (absentéisme, démotivation...). La direction a associé à la réflexion personnels et usagers -parents, associations- et conçu avec eux des activités pour les adultes du quartier au sein du collège. Les résultats du point de vue scolaire ont été spectaculaires.

#### Co-réaliser et co-évaluer

Co-réaliser implique un engagement permanent des acteurs, formule qui va du simple « libre-service » (téléchargement de documents, par exemple) à une réelle production commune. A Dordrecht, aux Pays-Bas, face au déséquilibre croissant entre les différents quartiers, les habitants ont été invités, rue par rue, à se prononcer sur les restructurations à effectuer. Un budget a été délégué et les « comités de rue » ont décidé puis mis en œuvre leur choix.

Le « faire ensemble » doit impliquer aussi les agents du service public, c'est un facteur de motivation fort des agents publics. De nombreux cas présentés par les pays européens aux conférences qualité témoignent de cet engagement<sup>2</sup>.

Quant à la co-évaluation, diagnostic partagé sur les résultats et la pertinence du service rendu, elle est délicate à mettre en œuvre. Car si les résultats de l'évaluation ne sont pas régulièrement utilisés pour permettre de vraies améliorations, les efforts auront été vains : c'est toute une « culture vertueuse » de participation citoyenne qu'il s'agit de mettre en place.

### Principales leçons

L'exigence d'amélioration continue de la qualité des services et la nécessité d'écouter les usagers s'est imposée partout. Les effets bénéfiques de telles démarches sont reconnus et leur généralisation ne fait plus débat, et les enquêtes de satisfaction confirment une meilleure prise en compte des attentes des usagers.

Mais quand les administrations s'engagent dans la co-production, le chemin est moins aisé. « Si vous voulez aller vite, faites seul. Si vous voulez aller loin, faites ensemble »<sup>3</sup>. L'administration peut se montrer réticente à associer les citoyens au processus de décision : ne disposant pas des compétences requises, d'un engagement souvent inconsistant, les usagers peuvent être vus par les fonctionnaires non comme des partenaires mais comme des empêcheurs de tourner en rond. Symétriquement, les citoyens prêts à agir avec l'administration sont rares et ce sont souvent ceux qui en sont déjà les principaux bénéficiaires.

Enfin, placer l'utilisateur au centre des organisations, c'est certes lui donner le droit de participer à l'élaboration des politiques publiques qui le concernent. Mais le seul fait d'écouter les attentes et d'y répondre avec leur collaboration peut engager les usagers à faire primer leur satisfaction personnelle, les incitant ainsi à se cantonner dans une posture de « consommateur ». Or, l'intérêt général n'est pas l'agrégation de préférences individuelles et l'utilisateur-partenaire peut dans son engagement se comporter aussi en « citoyen ». Lors des expériences de co-production, la tension entre intérêt particulier du consommateur et prise en compte de l'intérêt général des citoyens est permanente.

1- Geert Bouckaert, Elke Loeffler et Christopher Pollitt

2 - Pour en savoir plus : site des conférences européennes de la qualité <http://www.4qconference.org/en/> [http://www.5qqualityconference.eu/fr/contenu/Ateliers\\_des\\_bonnes\\_pratiques/57.html](http://www.5qqualityconference.eu/fr/contenu/Ateliers_des_bonnes_pratiques/57.html)

3 - Ce slogan a été celui de la 5ème conférence qualité, à Paris en octobre 2008

### Ambition

Les réformes de la GRH publique sont souvent une conséquence des autres réformes. En effet, les salaires des fonctionnaires représentent en général le premier poste des dépenses publiques, l'objectif est d'abord de mieux dépenser. Les réformes ont aussi pour but une gestion plus flexible, réputée entraîner plus de performance. La question se pose alors de conserver ou non, pour les agents publics, un statut dérogatoire au droit privé. Enfin, la crise économique entraînant des réductions d'effectifs et le vieillissement des populations accentuant les difficultés de recrutement, l'intérêt pour une bonne gestion des compétences des agents publics grandit.

### Mise en oeuvre

#### Individualisation de la gestion et des rémunérations, gestion par les compétences

Dans le but d'inciter les agents à plus de performance, les pays ont individualisé les processus de GRH. Tous les pays de l'OCDE ont mis en place un système de rémunérations liées à la performance (RLP), d'abord appliqué aux cadres, puis élargi à toutes les catégories de personnel. L'évaluation des performances de chacun est de ce fait devenue centrale.

La GRH publique s'attache à mettre « le bon agent, au bon poste et au bon moment ». La gestion par les compétences se trouve ainsi au cœur de tous les processus RH : les fiches de postes utilisées pour les recrutements, l'évaluation individuelle, la formation et les parcours de carrière s'appuient sur les référentiels métiers.

Partout les gestionnaires cherchent à recruter et à retenir les meilleurs, même dans les pays à « fonction publique d'emploi » où la tradition veut que chacun des nouveaux postes soit remis en « compétition ouverte ». Pour recruter et repérer plus facilement les compétences, pour permettre des aller et retour aisés entre le privé et le public, certains pays ont fait le choix de ramener les agents des services publics dans le cadre réglementaire des salariés du privé. En Italie, une ordonnance de 1993 a institué la « privatisation » des rapports de travail pour toute la fonction publique

à l'exception d'un noyau régalié. Aux Pays-Bas, la « normalisation » des conditions d'emploi a été menée depuis 1989.

#### Une fonction publique attractive et diversifiée

La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est un facteur d'attractivité. En Allemagne, dès 1999, partant de l'idée que l'on ne travaille pas bien si l'on a des préoccupations extérieures non résolues, le ministère de l'Intérieur a lancé un programme de développement du télétravail. Dans un contexte de vieillissement et de prolongation de la vie active, l'agence fédérale pour l'emploi y promeut le management de la santé et forme l'encadrement à la diversité des âges.

En Belgique, pour favoriser les recrutements, le Service fédéral « Personnel et Organisation » a conçu Vitaphase, programme de gestion du personnel différenciée selon les phases de la vie.

Les politiques de diversité se développent partout, postulant que tout membre de la société doit pouvoir contribuer à l'accomplissement des missions du service public. Au Royaume Uni, les politiques d'égalité puis de diversité s'accompagnent d'actions concrètes telle la nomination d'un conseiller spécial « diversité » consulté pour les recrutements et de « champions de la diversité » dans chacun des ministères.

### Principales leçons

L'attention aux personnes, la gestion de proximité, l'appui sur les compétences, la mise en place de dialogue managérial, tous ces changements dans les rapports entre l'administration et ses agents sont profonds et positifs. Dans ce domaine aussi, il est difficile d'envisager un retour en arrière et tout indique que les agents publics apprécient d'être traités comme des individus et de voir l'organisation s'intéresser à eux.

Cependant, les pays réformateurs ont rencontré des limites. Ainsi, l'évaluation individuelle, fondement de tous les processus de GRH, progresse lentement dans les administrations. La fixation des objectifs exige, pour être bien acceptée, une réelle confiance entre les agents et leur manager, chacun devant être assuré que les critères utilisés pour l'évaluer le seront aussi pour tous ses collègues. Mais cette confiance n'existe pas toujours. Les évaluateurs rencontrent de leur côté des difficultés pour mettre en œuvre, de manière juste et différenciée, la démarche de fixation des objectifs et d'évaluation des performances individuelles. En Espagne, les communautés autonomes freinent la mise en place des entretiens d'évaluation, pourtant rendus obligatoires par la loi en 2007, pour préserver la bonne qualité du climat social<sup>1</sup>.

Autre écueil : les études successives de l'OCDE<sup>2</sup> indiquent qu'on ne peut pas établir de lien clair de cause à effet entre la mise en place de la rémunération à la performance (RLP) et une augmentation de la motivation des agents. Dans les services publics, les rémunérations différenciées peuvent mettre à mal la cohésion des équipes en suscitant de la concurrence entre personnes. Les administrations pionnières, comme celles du Royaume-Uni ou de Finlande, en sont venues à une approche plus collective – primes établies au niveau de l'agence ou de l'équipe.

Enfin, les réformes de statut des employés publics n'ont pas démontré leurs effets bénéfiques sur la performance. La preuve n'est pas faite que supprimer les garanties statutaires rend plus performant. Trop rares sont les études sur ce sujet. Cependant, une étude menée aux Etats Unis par deux chercheurs<sup>3</sup> évaluant l'impact des réformes de la gestion des ressources humaines dans l'État de Géorgie invite à être prudent. Elle semble indiquer en effet que la suppression des protections liée à un « statut » ont un effet très limité sur l'efficacité et la motivation des personnels. A en croire cette étude, ces réformes pourraient avoir un effet plus symbolique que profond.

1 - Performance de la fonction ressources humaines – IGPDE-REV DGAFP – 2008 – Documentation française.

2 - OCDE, 1997, 2005 et 2007 - <http://www.oecd.org/dataoecd/44/45/34953125.pdf>

3 - Kellough J. E., Nigro L. G. (juillet 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.

### Ambition

Partant du constat que le succès des réformes repose sur les capacités des cadres supérieurs à les porter, les réformes de la gestion des dirigeants publics ont visé à leur conférer autonomie et responsabilité et à renforcer leur leadership. L'administration ne peut plus se contenter de cadres gestionnaires ; il est désormais nécessaire de sélectionner des dirigeants dotés de compétences moins techniques, moins académiques et plus orientées vers le savoir-faire et surtout le savoir être. Les dirigeants publics ont aussi un rôle de garant des valeurs communes et de la cohérence de l'action gouvernementale face à la fragmentation de l'action publique.

### Mise en œuvre

#### Définition et affichage des compétences recherchées

De nombreux pays ont défini les compétences et comportements attendus de la part de ces nouveaux dirigeants publics. Ainsi au Royaume-Uni, le Cabinet Office joue depuis 1996 un rôle central, à travers l'édition d'un ensemble unifié de règles qui s'appliquent dans les différents ministères. Le PSG (Professional Skills for Government) se compose de quatre grands domaines : aptitude à diriger ; compétences de bases ; compétences métier ; expérience dans d'autres domaines.

Aux Pays-Bas, les sept compétences qui servent de fondement au recrutement de l'encadrement supérieur sont : la connaissance de soi (de ses atouts et ses défauts), les capacités à apprendre, la conscience environnementale (écologique), le développement des compétences du personnel, le talent de persuasion, l'intégrité et l'esprit d'initiative

Plusieurs pays ont choisi de créer pour l'encadrement supérieur un système de gestion interministériel ou une structure centrale de gestion, dans l'objectif d'organiser pour cette population un marché de l'emploi. Aux Pays-Bas, après la création au ministère de l'Intérieur d'un bureau de gestion unique pour tous les dirigeants publics, le dernier pas a été franchi en 2007 par la centralisation des rémunérations afin d'éviter la compétition entre ministères. Il s'agissait aussi de rémunérer tous les dirigeants selon la même échelle, ce qui favorise les mobilités, tout en veillant à maintenir les salaires des dirigeants publics proches de ceux des dirigeants des entreprises.

#### Recrutement, nominations, contrats

Les méthodes de recrutement des dirigeants se sont professionnalisées : soit par des comités de sélection, composés en partie de membres de la société civile afin d'objectiver le recrutement, comme c'est le cas aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande ou aux Pays-Bas ; soit par le recours à des « assessment

centres », qui combinent tests et mises en situation afin d'évaluer les compétences, comme c'est le cas en Belgique, au Canada ou au Royaume-Uni.

Au Royaume-Uni, le renouvellement de l'encadrement supérieur s'appuie également sur un vivier issu du programme « Fast stream », qui recrute à la sortie de l'Université des fonctionnaires à haut potentiel dont la carrière est accélérée. Enfin, en Belgique, lier la fonction de manager à un mandat temporaire constitue un point central de la réforme Copernic. Les managers y reçoivent un mandat de six ans. À l'expiration de son mandat, le manager doit repasser par la procédure de recrutement sauf s'il a obtenu la mention « très satisfaisant » à son évaluation finale.

#### Formation dédiée et obligatoire, évaluation et plans de progrès

La formation joue un rôle déterminant pour renforcer les qualités et les compétences des dirigeants. Souvent obligatoires, ces périodes longues de formation sont principalement axées sur le développement des qualités de leader. 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.

Le programme Pump, en Belgique, s'adresse à un petit nombre de dirigeants sélectionnés et formés intensivement pendant 30 jours. En Italie, le programme RIPAM, qui s'adresse à de jeunes « haut potentiel », a aussi pour but de constituer un groupe de dirigeants partageant une même culture, ce qui est facteur de cohésion. Il s'agit aussi de rompre avec le « patriotisme » d'agences ou de ministères au profit d'une éthique commune du service public. Pour rendre les dirigeants toujours plus performants dans leur management, les évaluations à 360° suivies de plans de progrès individuels sont assez répandues.

### Principales leçons

En accompagnement des réformes, le rôle éminent des dirigeants publics et leur place particulière à l'articulation entre les choix de politiques publiques et leur mise en œuvre imposent partout une réforme de leur gestion. Les pays qui ont innové en ce domaine se félicitent de ces changements et ne sont pas prêts à revenir en arrière.

Cependant, l'existence d'une gestion spécifique, voire de processus de recrutement différents, crée un risque de fracture entre hauts fonctionnaires et agents en termes de valeurs et de culture. Se situant à l'articulation entre les objectifs de politiques publiques et les agents, c'est aux dirigeants publics qu'il incombe d'assurer le rôle de « traducteur » et de donner à voir à tous les agents l'utilité, la cohérence et le sens des actions attendues d'eux, tout en leur assignant des objectifs individuels. Ce passage du stratégique à l'individuel n'est pas aisé. Les cascades de performance, au Canada et aux États-Unis, sont des outils de pilotage utiles pour atteindre ce but, puisqu'elles instaurent un alignement stratégique du haut en bas de l'administration.

Les réformes de la fonction publique mettent partout en avant le couple autonomie-responsabilité. Mais les dirigeants publics peuvent-ils être réellement autonomes par rapport au pouvoir politique ? Il semble que non, car cette autonomie doit s'accompagner de confiance réciproque. Ce lien particulier est sans cesse en discussion. Ainsi, les pays ayant mis en place un « spoil system », comme les États-Unis ou l'Italie, ne cessent de le faire évoluer. L'existence des cabinets des ministres a été remise en cause, comme en Belgique où la réforme Copernic devait les supprimer, sans que cela conduise réellement à leur disparition. La zone d'ombre semble destinée à persister.



## Peu d'analyses et de recherches sur les conséquences réelles des réformes

Depuis plusieurs décennies, les pouvoirs publics lancent d'ambitieuses réformes de la gestion publique. Mais la quasi absence d'études approfondies sur les résultats et sur l'impact des réformes déjà menées empêchent d'en faire vraiment le bilan. Peut-on affirmer que les services publics sont plus performants après les réformes visant à accroître leur efficacité ? Les agents publics recrutés et gérés autrement sont-ils plus efficaces que leurs prédécesseurs ? En un mot, les réformes atteignent-elles leur but ? Faute d'analyses solides et indépendantes, ces questions restent à ce jour sans réponse précise.

## Difficiles comparaisons, l'exemple de l'emploi public

En 2005, l'OCDE lançait un projet d'évaluation des réformes de la gestion publique<sup>1</sup>. Il s'agissait de rassembler par des enquêtes précises informations et expériences des pays de l'OCDE sur la bonne gestion publique et l'efficacité des services publics, afin que tous ceux qui envisagent une réforme puissent appréhender d'un seul coup d'œil comment d'autres pays s'y sont pris, « proposer un solide point de départ, bien ancré dans la réalité [...] et aider des États à apprendre de l'expérience de plus en plus riche des autres ». La première étude, « Panorama des administrations publiques »<sup>2</sup>, est parue en 2009. Ses conclusions restent prudentes tant les comparaisons s'avèrent difficiles. L'exemple de l'emploi public est fort éclairant, le nombre d'agents publics étant dans tous les pays un élément du débat politique et sa réduction parfois un enjeu électoral. Il faut citer à ce sujet l'ouvrage publié en 2008 par l'OCDE<sup>3</sup> et l'Observatoire de l'emploi public du Centre d'analyse stratégique publié pour la première fois en 2009<sup>4</sup>. Ces comparaisons statistiquement solides donnent des résultats bien éloignés des idées reçues, la France ayant un niveau de dépenses très proche de celui du Royaume-Uni, par exemple.

## La recherche des « meilleures pratiques »

On a pu croire qu'il serait possible, grâce aux réseaux d'échange, de repérer des solutions transférables et, en les empruntant, d'obtenir des effets bénéfiques. Est-ce le cas ? « Les pays ont tendance 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. 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 d'appréhender l'administration comme un système »<sup>5</sup>.

A focaliser excessivement sur les différents axes de réforme, il existe

un risque de perdre la cohérence d'ensemble du système dans lequel s'inscrit la fonction publique. « 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 [...] le processus budgétaire, la gestion de la fonction publique, qui s'inscrivent dans une culture politico/administrative préexistante »<sup>6</sup>. De ce point de vue, le démantèlement des administrations et les réorganisations ambitieuses dans le but d'en accroître la performance peuvent avoir pour effet un émiettement non désiré. En effet, les pays qui se sont lancés les premiers dans les réformes témoignent tous qu'il est très difficile de gagner en réactivité et en souplesse sans perdre en cohésion et en gouvernance globale du système.

## Etre attentif aux valeurs et à la culture des administrations

De nombreuses études ont montré que le facteur essentiel de cohésion d'une organisation se trouve dans sa culture et dans les valeurs partagées. Préserver les valeurs est un des facteurs de succès reconnu par tous pour réussir les réformes de la gestion publique. Lorsque les réformes se donnent pour but de transformer les identités professionnelles, comme l'affichait la réforme Copernic en Belgique, on a pu constater une perte de repères et une désorganisation des services – et à terme l'échec de la réforme. Quand au contraire elles respectent les valeurs partagées, le succès est au rendez-vous. Une étude de 2005, réalisée au sein de trois directions du ministère des Finances, fait le constat au terme de l'enquête 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 »<sup>7</sup>.

## Accepter le temps long des réformes

Envisager une réforme profonde et systémique dans le secteur public suppose d'en accepter la mise en œuvre sur une longue durée. De nombreux projets de réforme qui se voulaient rapides et radicaux (Belgique, Italie) ont buté sur cet écueil.

Enfin, le cycle des réformes semble sans fin. Les pouvoirs publics subissent aujourd'hui une pression en faveur de changements encore plus profonds pour satisfaire aux exigences de la société contemporaine. Il faut désormais présenter une vision stratégique, prendre en compte la gestion du risque, piloter la concertation et le débat public et mesurer la répercussion des mesures publiques sur la collectivité. C'est cet impératif qui a mené les États, dans les enceintes internationales, à s'intéresser à la notion de bonne gouvernance, à tenter de mesurer la plus-value de l'administration et à viser « l'agilité stratégique ».

1 « Evaluer les réformes », 2005, OCDE - GOV  
[www.observateurocde.org/news/fullstory.php/aid/1310/C9valuer\\_les\\_r\\_E9formes.html](http://www.observateurocde.org/news/fullstory.php/aid/1310/C9valuer_les_r_E9formes.html)

2 « Panorama des administrations publiques »  
[www.oecd.org/dataoecd/47/55/43971212.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/47/55/43971212.pdf)

3 « L'emploi public, un état des lieux » OCDE 2008

4 Tableau de bord de l'emploi public, 2009, Centre d'analyse stratégique

5 Matheson A, revue Perspective Gestions Publiques n°13, Institut de la gestion publique et du développement économique, [www.institut.minefi.gouv.fr](http://www.institut.minefi.gouv.fr), rubrique Études et publications.

6 Matheson Alex (2002), « 30 ans de réforme de l'État », Dunod

7 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.

### 9<sup>èmes</sup> Rencontres Internationales de la Gestion Publique

Organisées par l'IGPDE avec le concours de l'OCDE  
et en partenariat avec la HALDE

« La diversité, un atout pour le service public »

7 et 8 juin 2010

Centre de conférences  
Pierre Mendès-France à Bercy

Inscriptions en ligne : [www.institut.minefi.gouv.fr](http://www.institut.minefi.gouv.fr) Rubrique « événements »

INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Directeur de la publication : Ralph DASSA, directeur général

Rédactrice en chef : Annie CHEMLA-LAFAY, Recherche, études, veille (REV)

Équipe de rédaction REV : Annie CHEMLA-LAFAY, Marie-Thérèse DELEPLACE

Claire FARGEOT-BOLL, Arlette HEURTAUX,

Réalisation et mise en page : IGPDE / REV - RDSI

Publication trimestrielle - ISSN 1961-9715

Reproduction et citation : autorisées en citant la source

(revue « Perspective Gestions Publiques », IGPDE

et en indiquant le lien vers le site [institut.minefi.gouv.fr](http://institut.minefi.gouv.fr)

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE  
DE L'INDUSTRIE  
ET DE L'EMPLOI

MINISTÈRE DU BUDGET  
DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT