

12 propositions pour réformer l'Etat

" Quand les femmes se rassemblent, c'est qu'il y a urgence.

Nous avons le sentiments d'une grande urgence : urgence à modifier un certain nombre de pratiques administratives, à être vraiment à l'écoute des publics, urgence à cesser d'empiler les heures de travail sans résultats concrets, urgence à anticiper les évolutions de la société. Urgence à modifier nos certitudes sur le modèle administratif français et à nous comparer aux expériences étrangères...

En tant que femmes et cadres, nous pouvons apporter une manière de voir pragmatique et équilibrée. Nous sommes attachées à la bonne utilisation du temps de chacun. Plus particulièrement impliquées dans la vie concrète des citoyens et des familles, nous subissons au quotidien les dysfonctionnements pratiques de l'Etat que nous avons choisi de servir.

L'exercice de responsabilités n'a de véritable intérêt qu'au vu des résultats produits pour la société.

Nous voulons savoir quel service est à rendre aux citoyens, aux entreprises. Nous aspirons à un service public plus proche et plus à l'écoute de la population. Nous souhaitons que des changements permettent aux agents de l'Etat d'être davantage fiers de leur action au service de la société. Nous voulons que le service public soit performant...

Nous prenons le pari que la réforme de l'administration peut tirer parti du sens du service public des agents. L'Etat peut prendre appui sur eux, et en premier lieu sur nous-mêmes, femmes haut fonctionnaires, pour relever le défi de la modernisation."

(extrait de la ligne d'action d'Administration moderne - ET SI POUR REFORMER L'ETAT ON AVAIT BESOIN DES FEMMES ?-).

C'est une évidence : l'entrée dans le troisième millénaire s'accompagne d'une très profonde mutation de nos sociétés. Confrontés directement et durablement aux bouleversements de leurs conditions de vie que cette mutation entraîne, nos concitoyens attendent de l'Etat qu'il exprime clairement ses objectifs et qu'il tienne ses engagements. L'efficacité de l'administration publique est en ce sens directement interpellée.

Fort est cependant de constater que **les tentatives de réorganisation des services de l'Etat se multiplient avec un succès inégal**. Annoncées comme rénovatrices, leurs résultats tangibles restent obscurs. Elles sont de ce fait peu crédibles. Elles renforcent encore les critiques de l'action de l'administration et participent de la désaffection croissante envers le politique.

Pour changer vraiment, il nous faut placer l'usager au centre de nos réflexions et de l'organisation de l'action des services de l'Etat.

C'est un vrai changement de culture : en nous mettant volontairement sous la pression de l'usager, nous affirmons son droit de regard sur les résultats obtenus dans la mise en oeuvre des politiques publiques. Nous replaçons les responsabilités de chacun des acteurs à leur place originelle : au politique de fixer les orientations et les missions des services de l'Etat, aux administrations de s'organiser pour atteindre les résultats attendus.

Sommaire

Affirmer le droit de regard de l'usager sur les résultats obtenus dans la mise en oeuvre des politiques publiques.

Adopter résolument une politique d'évaluation des résultats.

- évaluer les politiques de façon régulière page 4
- et en faire un outil de progrès et de transparence page 5

Accroître la réactivité de chaque ministère.

Dégager de nouvelles marges de manoeuvre.

- faire de la plus-value un critère de choix des actions à mener page 6
- associer largement les personnels page 7

Faciliter la mobilisation des moyens humains et financiers.

- connaître les compétences nécessaires et existantes page 8
- repenser la mobilité des cadres page 9
- donner plus de souplesse en matière de crédits page 10

Manager...autrement.

Fédérer toutes les énergies autour des actions essentielles.

- développer les programmes d'action page 11

Dynamiser la gestion des fonctionnaires.

- généraliser les fiches de postes et en faire un outil de management dynamique page 12
- reconnaître les parcours atypiques page 12
- valoriser la fonction management page 12
- gérer le temps de travail comme une ressource page 13

Et si on essayait ? page 15

Affirmer le droit de regard de l'usager sur les résultats obtenus dans la mise en oeuvre des politiques publiques.

Adopter résolument une politique d'évaluation des résultats.

Alors que l'Etat affirme sa volonté de répondre aux principales préoccupations de nos concitoyens (politique de l'emploi, de la protection sociale, de l'éducation, etc.), il est anormal qu'il soit incapable de rendre compte des résultats obtenus d'une façon accessible au plus grand nombre.

Il nous paraît primordial de s'engager résolument dans **une démarche d'évaluation**.

1 - Evaluer les politiques de façon régulière

Pour que l'administration puisse rendre compte des résultats obtenus dans la mise en oeuvre des politiques, plusieurs mesures doivent être prises :

- réserver l'évaluation aux **politiques principales** précisément identifiées par le par le Gouvernement ou par chaque ministre ;
- lui conférer alors un **caractère systématique et suffisamment régulier dans le temps** pour pouvoir évaluer sur le moyen ou long terme l'efficacité de l'action ;
- **identifier un pilote et fixer un calendrier précis** pour chaque évaluation.

Les politiques principales relèvent souvent de la compétence de plusieurs ministères ; c'est le cas par exemple de la politique de la ville. Il serait alors judicieux que les **évaluations soient menées en interministériel**. A défaut, il faut que **chaque ministère concerné fasse au moins l'exercice pour son propre compte**.

De même, les politiques propres à chaque ministère mobilisent souvent des services internes différents. Pour autant, les évaluations ne peuvent pas rester morcelées. Pour chaque politique à évaluer, il est indispensable qu'un **pilote soit désigné ; il sera alors l'ensemblier de l'évaluation**, aux conditions fixées à l'origine.

2 - Faire de l'évaluation un outil de progrès et de transparence

Pour placer résolument l'action de l'administration sous le regard de l'utilisateur, il va de soi que **l'évaluation des résultats obtenus s'accompagne de sa publication**. Sous une forme appropriée, elle doit être diffusée, tant auprès du Parlement que des médias et des citoyens (diverses productions des administrations pourraient être inutilement plus largement qu'elles ne le sont aujourd'hui. C'est le cas par exemple des rapports d'inspection périodique).

C'est un fait : **l'efficacité de l'administration interagit sur l'image du politique tout autant que sur celle du service public**. Chacun des deux tirerait de la publication des résultats de l'action administrative plusieurs bénéfices :

- le fonctionnement de l'administration de l'Etat serait **moins opaque pour ses usagers**, ce qui ne pourrait qu'améliorer leurs relations ;

- les réactions que ces évaluations ne manqueraient pas de susciter constitueraient **un levier de progrès pour améliorer l'efficacité des services de l'Etat.**
- en s'inscrivant généralement dans le moyen ou long terme, l'évaluation des résultats **rendrait moins pesante la pression du court terme sur le politique.**

ACCROITRE LA REACTIVITE DE CHAQUE MINISTERE

Dégager de nouvelles marges de manoeuvre.

Tout le monde s'accorde à le dire : l'administration est longue à réagir. L'un des motifs de ce manque de rapidité est sans nul doute qu'**elle ne sait pas se débarrasser des tâches devenues inutiles** au regard de l'évolution de ses missions.

Nous faisons le pari qu'en plaçant délibérément l'usager au coeur de l'action de l'administration, **la sélection des tâches à accomplir se fera tout naturellement** (l'analyse des tâches à accomplir et des processus à mettre en oeuvre facilite l'identification des tâches inutiles...et leur abandon. Les résultats en sont d'autant plus satisfaisants que les personnels y sont largement associés).

De même, il est encore trop fréquent que différents ministères ou services soient mobilisés sur une même action ou sur une même tâche, par souci de "préserver son territoire". L'intérêt du destinataire final paraît absent dans cette préoccupation. **Le bon sens voudrait au contraire que chacun s'interroge sur la plus-value qu'il apporte.**

Quelques règles simples permettraient de **dégager de nouvelles marges de manoeuvre** pour répondre aux vraies attentes des usagers.

3 - Faire de la plus-value un critère de choix des actions à mener

Ceci suppose tout d'abord que chaque ministère soit à **l'écoute de ses usagers.** Le développement de tous les outils permettant d'identifier leurs attentes précises doit être encouragé.

Cette pratique, amorcée dans certains départements ministériels, gagnerait à être médiatisée. Il s'agit non seulement de **restituer aux publics l'expression de leurs attentes, mais aussi de s'engager auprès d'eux sur des objectifs précis et quantifiables.**

Bien entendu et à l'identique de l'évaluation des politiques, les résultats obtenus dans les activités ayant ainsi fait l'objet d'engagements publics devront être **régulièrement mesurés et les résultats portés à la connaissance des usagers.**

Ceci suppose également que chaque ministère ou chaque service identifie au préalable les **tâches à réaliser pour répondre aux attentes des usagers** et s'interroge, sans souci de territoire, sur sa **plus-value réelle.**

Cette nécessaire réflexion n'est pas contradictoire avec la délimitation des domaines de compétences de chaque département ministériel ou de chaque service. Elle serait d'ailleurs soumise in fine au filtre des décisions du politique, dont le rôle est de fixer la stratégie, compte tenu des atouts ou des potentiels disponibles. Il s'agit au contraire de faire en sorte que, légitimement, chacun d'entre eux contribue efficacement à l'atteinte du résultat final.

4 - Associer largement les personnels

Les personnels sont aussi des usagers du service public. Par ailleurs, certains d'entre eux sont directement au contact des bénéficiaires de leur action.

Associer les fonctionnaires, aussi bien à l'analyse des attentes des usagers qu'à l'appréciation de la plus-value qu'ils apportent dans la réalisation des tâches qui leur sont confiées **est de nature à enrichir la réflexion et à tracer les pistes de progrès indispensables.**

Cependant, pour que l'exercice ne soit pas rapidement considéré par les agents comme une perte de temps, il faudra veiller particulièrement à **rendre lisibles les liens entre les propositions émises et les décisions prises au final.**

ACCROITRE LA REACTIVITE DE CHAQUE MINISTERE

Faciliter la mobilisation des moyens humains et financiers.

Pour répondre plus rapidement aux sollicitations des usagers et du politique, l'administration doit pouvoir trouver les compétences dont elle a besoin, soit en interne, soit par la mobilité.

Cette préoccupation n'est pas nouvelle : la gestion prévisionnelle des ressources humaines l'a prise en compte depuis fort longtemps. Pour autant, ses principes mêmes sont encore rarement appliqués. De plus, ses limites sont bien connues, notamment celles découlant de l'annualité budgétaire.

Cependant, certaines pistes n'ont pas encore été explorées ou méritent de l'être davantage.

5 - Connaître les compétences nécessaires et existantes

Face à des organisations de plus en plus complexes, **le recensement des compétences nécessaires aux services et l'analyse prévisionnelle de celles qui sont souhaitables** devient indispensable.

Pour mener à bien cette réflexion et ne pas retomber dans les errements anciens qui ont conduit au déclin de la gestion prévisionnelle des ressources humaines dans la plupart des ministères, il est tout aussi indispensable que chacun d'entre eux de façon **précise les métiers qui constituent le coeur de son action et les compétences nécessaires à l'exercice de chacun de ces métiers.**

Par ailleurs, il faut améliorer la connaissance des compétences existant au sein de chaque ministère. Celles-ci sont en constante évolution. Et le phénomène bien connu des "surdiplômés", s'il est aujourd'hui quelquefois à l'origine de tensions certaines au sein des services, est aussi une source de richesses encore mal maîtrisée. Or, **toutes les compétences d'un individu doivent pouvoir contribuer à l'atteinte des objectifs d'un service, quel que soit par ailleurs son grade.**

6 - repenser la mobilité des cadres

La mobilité des cadre n'est pas une fin en soi. Mais elle doit permettre à chaque ministère de disposer des compétences dont il a besoin de façon continue ou ponctuelle.

Des outils ont été mis en place, comme la **nouvelle bonification indiciaire ou les emplois fonctionnels**. Ils ont conduit à rigidifier encore davantage le système, les personnels comme les services cherchant à les utiliser pour leur intérêt exclusif. Si l'on veut préserver les souplesse de gestion qu'ils offrent, ils doivent être **réservés aux situations présentant une convergence suffisante des attentes des personnels et des institutions.**

Plus généralement, on s'accorde à dire que **les disparités entre les différents régimes indemnitaires** constituent un frein à la mobilité.

Pour résoudre les cas particuliers, ne pourrait-on **créer par décret un régime indemnitaire ouvert à tous les corps**, dont les règles budgétaires seraient très souples, se limitant par exemple à un bornage par agent au plus égal à la rémunération principale ?

Dans ce régime, **une enveloppe de crédits pourrait être mise à la disposition de chaque ministère**, à charge pour lui de faire son affaire de tous les cas individuels et ponctuels. Son volume correspondrait à un pourcentage (identique pour tous) de la masse indemnitaire du ministère concerné. Il ne s'agit pas de remettre en cause le principe d'égalité de traitement des fonctionnaires, mais d'alléger les procédures. **Les consultations avec la direction du budget**, très consommatrices de temps et d'énergie, **seraient supprimées, le traitement des cas particuliers étant en revanche soumis aux contrôleurs financiers centraux.**

Enfin, un assouplissement des **règles de pyramidage statutaire et budgétaire** serait de nature à simplifier l'accueil de personnels en détachement. Il suffirait que, jusqu'à un certain seuil (5 % de l'effectif du corps ?) **des dépassements soient automatiquement possibles**, sans qu'il soit nécessaire de mettre en cohérence les effectifs budgétaires et les effectifs réels.

On le voit bien : les pistes de réflexion pour faciliter la mobilité des fonctionnaires sont nombreuses et méritent d'être explorées.

Mais il conviendrait aussi de **s'interroger parallèlement sur les inconvénients d'une trop grande mobilité dans l'encadrement supérieur**, et notamment celle constatée encore trop fréquemment chez les directeurs d'administration centrale. Force est de constater qu'elle est contradictoire avec la continuité dans l'action, indispensable pour la

crédibiliser. Un minimum de stabilité semble donc nécessaire pour conduire efficacement le changement au sein des administrations.

7 - Donner plus de souplesse en matière de crédits

La réactivité de l'administration suppose aussi de pouvoir mobiliser rapidement tous les moyens nécessaires à l'efficacité de l'action possible.

L'une des pistes à privilégier est de donner plus de **souplesse et donc de réactivité** à l'action des ministères. La **globalisation de certains crédits**, notamment d'intervention, pourrait être une piste.

Par ailleurs, le processus relatif aux redéploiements de crédits gagnerait à être allégé à l'action des ministères. Pourquoi ne pas **autoriser chaque ministre à opérer ces redéploiements**, dans des limites à définir, au lieu d'avoir recours à des décrets de virement ou à des arrêtés interministériels ? **En contrepartie, le contrôle a posteriori serait naturellement renforcé.**

Par le passé, le ministère du budget a proposé de donner des éléments de souplesse et de visibilité en échange d'une contractualisation des évolutions de crédits. Il serait sûrement utile de faire un bilan à froid de ces expériences. Mais en tout état de cause, il est paradoxal qu'une telle expérience ait été limitée aux cas de réduction de la dépense. Elle ne serait véritablement concluante que si elle portait aussi sur des exemples de progression de la dépense ; car le simple fait qu'il y ait un besoin social exprimé dans un champ de l'intervention publique ne peut justifier à lui seul un niveau de dépense : il faut encore s'assurer que la dépense publique sera efficace.

Manager...autrement.

FEDERER TOUTES LES ENERGIES AUTOUR DES ACTIONS ESSENTIELLES

8 - Développer les programmes d'action

Certains ministères élaborent avec profit des objectifs ou plans d'actions annuels, voire pluriannuels, qui fixent les axes d'évolution collective à des niveaux divers : bureaux, sous-directions, directions, services déconcentrés.

Il reste que ces pratiques ne sont pas encore largement répandues dans l'administration d'Etat. De plus, elles peuvent parfois servir d'alibi, l'exercice demeurant formel et n'étant pas porté par une véritable réflexion sur les contributions des agents et des structures et leurs axes d'évolution.

Enfin, elles restent encore trop souvent cloisonnées et ne visent pas réellement à fédérer toutes les énergies autour des actions essentielles.

Tout en laissant la place à l'impondérable qui ne saurait disparaître de l'action administrative, **chaque ministère devrait être fortement incité à élaborer un programme d'action commun à l'ensemble des services qui le composent, sur les deux ou trois actions essentielles identifiées comme telles par le ministre.**

Lorsque les actions ainsi retenues le requièrent, le programme gagnerait à être établi en concertation avec l'ensemble des ministères appelés à travailler ensemble dans la phase de mise en oeuvre.

L'élaboration de tels programmes permettrait de **développer des références et un langage communs**. En effet, les expériences de terrain ont montré que l'acquisition d'un minimum de culture commune était une condition d'efficacité de l'action ministérielle.

Définis collectivement en termes de résultats à atteindre, si possible quantifiés, ces programmes d'actions éviteraient aux différents ministères de "s'engager" sur des objectifs sans s'être assurés qu'ils disposent des moyens humains et matériels nécessaires ou avoir pris les dispositions nécessaires pour les redéployer.

DYNAMISER LA GESTION DES FONCTIONNAIRES

On l'a vu : sous le regard de l'utilisateur, l'administration devra apporter la preuve de son efficacité. Elle devra pour cela s'appuyer encore davantage sur les femmes et les hommes qui exercent leur métier dans ses structures.

De nombreux outils de management sont déjà à sa disposition ; ils sont bien connus, mais restent encore peu utilisés. Il ne paraît donc pas inutile de les rappeler ici.

9 - Généraliser les fiches de postes et en faire un outil de management dynamique

Les fiches de postes constituent un outil essentiel du management interne. **Traduction concrète des activités et de l'organisation des services**, elles en suivent l'évolution, en définissant notamment le périmètre de chaque poste et les compétences qu'il appelle. Elles facilitent la recherche de l'adéquation entre le **profil d'un individu et celui requis dans le poste** auquel il postule. De plus, elles constituent en **excellent support à l'évaluation des personnels**, encore plus efficace quand le service développe en même temps la pratique des **contrats individuels d'objectifs**. Enfin, à chaque fois qu'elles ont été mises en place, on constate qu'elles sont un **très bon support de publication des postes vacants**.

L'intérêt des fiches de postes n'est donc plus à démontrer. **Pourquoi ne sont-elles pas généralisées, y compris pour l'encadrement supérieur ?**

10 - Reconnaître les parcours atypiques

Il s'agit d'une part de faire émerger les **parcours de spécialités** et d'autre part de **reconnaître les nouveaux métiers**.

L'administration a besoin de deux types de profils différents : **les polyvalents et les spécialistes**. Ces derniers s'inscrivent souvent mal dans des parcours hiérarchiques ; il faut donc **les reconnaître en tant que tels**, dès qu'il en résulte un réel approfondissement de leur spécialité. En revanche la mobilité fait partie intégrante de l'acquisition des compétences pour les "polyvalents".

Par ailleurs, l'apparition de nouveaux besoins (comme les besoins d'expertise temporaire ou de pilotage de missions) bouscule les lignes hiérarchiques classiques. Il faut aussi **reconnaître le rôle des chefs de projet**.

Bien que ces nouveaux besoins soient généralement reconnus, les contraintes statutaires ne facilitent pas le développement de ces nouvelles fonctions qui restent encore marginalisées dans la carrière des hauts fonctionnaires.

Pour ce faire, on peut s'interroger sur l'intérêt **de créer dans les ministères des contingents d'emplois fonctionnels de chef de projet, ce qui permettrait d'éviter des montages personnels hasardeux** (cf. problème de l'échelonnement indiciaire insuffisant du corps des administrateurs civils qui bloque leur passage vers de telles fonctions après avoir occupé des emplois de direction). Une alternative serait d'accorder des points de NBI aux chefs de projet... pour la durée du projet concerné.

11 - Valoriser la fonction management.

En entreprise ou dans les grandes institutions, il est reconnu que l'animation des équipes, le dialogue social, la qualité de la gestion ne s'improvisent pas.

L'administration a développé ses propres formations au management, souvent d'une grande qualité. Mais qu'un cadre supérieur demande une telle formation peut apparaître comme une faiblesse, parce que leurs objectifs et les principes qu'elles énoncent sont encore trop souvent considérés comme inutiles ou plutôt "innés". L'expérience montre cependant que les outils de base (gestion du temps, conduite d'entretiens, de réunions) ne sont pas suffisamment maîtrisés. Ces lacunes constituent un handicap certain de l'administration pour entraîner ses agents et ses partenaires vers les objectifs fixés.

Pourtant, faire en sorte que **les attentes collectives et individuelles convergent** de manière satisfaisante et **en fonction de références communes** constituent le cadre **nécessaire à l'action de toute structure** collective.

Dans ces conditions, **la formation au management** (dans notre esprit, la formation au management inclut les techniques de management individuel, telles que les contrats d'objectifs, l'évaluation, etc.) **devrait être rendue obligatoire pour tous les cadres, y compris l'encadrement supérieur**.

12 - Gérer le temps de travail comme une ressource.

Il est intéressant de constater qu'à l'instar de leurs collègues du secteur privé, les cadres de l'administration se "plaignent" de **travailler dans l'urgence et selon des horaires très contraignants**. Paradoxalement, ils ont assez globalement tendance à considérer que ces contraintes font partie inhérente de leurs fonctions ou qu'elles sont inéluctables.

Pourtant, alors que la société s'oriente vers un temps de travail allégé, il est impératif de **donner au temps sa vraie valeur et donc s'efforcer de le rendre plus productif**.

Ceci suppose que chaque cadre identifie ses propres marges de manoeuvre et s'interroge sur ses méthodes de travail. Ceci suppose également que chacun d'entre eux **maîtrise les**

outils permettant d'optimiser son temps au travail et celui des autres, tels que la gestion du temps, la conduite d'entretiens ou de réunions notamment. **Une formation à ces techniques devrait être rendue obligatoire.**

Mais ceci suppose également qu'une réflexion plus collective soit engagée, sans laquelle les efforts individuels s'avèrent vite assez vains. C'est ainsi par exemple que **le phénomène des "urgences"**, si l'on peut admettre qu'il constitue un aléa du fonctionnement des administrations, **témoigne aussi de ses dysfonctionnements.** En identifier les causes et rechercher les dispositions à mettre en oeuvre pour en diminuer la fréquence forme l'un des leviers de la modernisation de l'administration qui ne peut être négligé. A cet égard, on peut sans doute supposer que la clarification des actions essentielles poursuivies est un élément important de la résolution de ce problème.

Conclusion

Et si on essayait ?

En plaçant résolument l'utilisateur au coeur même de l'action des services de l'Etat, en ne craignant pas de l'informer sur les résultats obtenus, l'administration se met en situation de devoir vers plus d'efficacité.

Elle en a les moyens. Les pistes de réflexion tracées dans ce document montrent qu'il y a effectivement des marges de manoeuvre pour atteindre cet objectif. Encore faut-il garder à l'esprit qu'elles ne pourront effectivement être explorées et appropriées par les différents ministères que dans la mesure où chacun d'entre eux pourrait les adapter à ses propres spécificités.

Il serait donc vain de vouloir mettre en oeuvre ces pistes selon les mêmes modalités et selon le même rythme dans tous les ministères. En revanche, il faut les appeler à bâtir leur propre programme de modernisation, en le plaçant résolument sous le regard de la direction de la fonction publique.

Les femmes haut fonctionnaires sont prêtes à s'investir dans ce grand chantier dont elles attendent une réelle modernisation des modes d'action des administrations dans lesquelles elles évoluent, au bénéfice final de la société.