

Réussir la réforme de l'Etat

Le Monde - Mardi 17 juin 2008

Le grand chantier de la « révision générale des politiques publiques » doit parvenir à impliquer les agents et les managers de l'administration. Il est pour cela indispensable d'articuler la poursuite de la performance avec le sens de l'action publique

A travers la révision générale des politiques publiques (RGPP), le Livre blanc sur la fonction publique et le chantier d'évolution du dialogue social, le gouvernement a engagé la réforme organisationnelle la plus ambitieuse qu'ait connue la sphère publique depuis la fondation de la V^e République: administrations centrales fusionnées, regroupement des administrations déconcentrées, transfert vers le privé ...

Elle impacte à la fois le champ du service public et son exercice (direct ou délégué), l'organisation centrale et territoriale de l'Etat, ses ressources humaines ... en résumé, le contenu et le mode d'exercice du service public national, et renvoie à un enjeu exceptionnel: rendre plus « performante » la fonction publique d'Etat tout en refondant le sens de son action.

Pour répondre à cette ambition dans les objectifs et le contenu, le même niveau d'exigence dans la mise en œuvre est indispensable pour réussir. Or la faiblesse de l'investissement sur le déploiement et la mise en œuvre peut inquiéter. Dans le secteur privé, à un investissement en conception de 10 correspond un nécessaire investissement de 100 en déploiement. Pourquoi en serait-il autrement dans le public?

Si les initiateurs de la réforme sont conscients du besoin de consensus politique (droite/gauche) et social (consensus syndical), et de la nécessité de mobiliser les parties prenantes - agents, usagers et citoyens - contribuables -, les grands absents demeurent le management et les managers publics.

De même, si la réforme affiche une volonté de prise en compte de la question des valeurs et du sens du service public, elle laisse peu de place à l'articulation entre sens et performance; celle-ci restera une question abstraite tant que ne seront pas redéfinies les missions du service public, là où se joue la réalité opérationnelle de l'action publique.

Le « quoi » de la réforme et le « pourquoi » des politiques publiques sont deux questions qui ne peuvent donc être séparées de la méthode, à savoir « comment conduire le changement? »

Réussir les changements précédemment décrits nécessite notamment - et là n'est pas le moindre des enjeux - de mener une véritable « révolution dans les esprits » de bon nombre de cadres de l'Etat, de hauts fonctionnaires voire de responsables politiques. En effet, nombreux sont ceux qui ont forgé, tout au long de leur parcours scolaire, personnel et professionnel, un ensemble de « croyances » et de représentations managériales peu compatibles avec les processus de conduite du changement nécessaires pour mener la réforme à bien. Quelques exemples fréquemment entendus: « Ne risque-t-on pas de légitimer les objections et inquiétudes des agents sur le changement en les laissant s'exprimer à voix haute, et d'être ainsi contre-productif en termes de conduite du changement? » Ou encore: « Je ne peux pas commencer à communiquer sur la réforme auprès de mes équipes. Je n'ai pas toute l'information. Je risquerais de créer des frustrations et de me décrédibiliser ! »

Toutefois, face à la pression considérable qui pèse sur les managers publics pour accompagner avec succès ces réformes, certains d'entre eux ont pris conscience de la nécessité de faire évoluer leurs pratiques managériales et de se faire accompagner pour cela. Même les grandes écoles de gestion publique, et notamment l'Ecole nationale d'administration (ENA), ont intégré le fait que les managers publics ne pourraient plus se contenter des compétences juridiques et techniques qui, jusqu'à présent, faisaient leur force. Leurs critères de recrutement et le contenu de leur enseignement sont en pleine évolution.

Pourtant, les voies d'application de la réforme qui se dessinent aujourd'hui reproduisent une pratique de prescription traditionnelle dans l'administration, qui ne favorise pas nécessairement l'implication des agents et de l'encadrement.

Il ne s'agit évidemment pas de se substituer à la responsabilité politique de ceux qui ont été élus pour décider. En revanche, attendre l'arme au pied que la loi soit votée pour engager la communication avec les agents n'est-il pas le meilleur moyen de créer les conditions d'une « résistance au changement », qui peut s'avérer très dangereuse au moment de son application concrète? Seule une bonne visibilité donnée aux agents est susceptible de transformer la méfiance qu'on génère ainsi en une capacité à adhérer et à se mobiliser pour réussir l'adaptation du service public.

C'est tout l'enjeu d'un travail de fond, qui doit responsabiliser une ligne hiérarchique aujourd'hui déstabilisée. Conforter des managers publics locaux, en faire les moteurs du changement, leur donner des leviers pour agir auprès de leurs équipes de terrain constitue l'urgence du moment.

Marcel Lepetit (Développement social et organisation - DS et 0), Dominique Caudron et Michel Blondel (Algoé), Pierre Winicki (Mutandis-Alaxion), Dominique Reignier (BPI) sont membres de l'Association pour l'échange et l'amélioration des pratiques de conseil (Aprat), qui regroupe 22 cabinets de conseil représentant 2500 consultants.