

## Sommaire

### éditorial

#### ◆ **Gestion publique de qualité, un nouvel enjeu européen**

### page 2

#### ◆ **Une rentrée internationale**

### pages 2 à 5

#### ◆ **La mesure de la performance**

- Information démocratique ou outil de management ?
- Revenir aux fondements de la performance
- Innovation et apprentissage organisationnel, moteurs de la performance ?

### pages 5 et 6

#### ◆ **Une administration contractuelle ?**

### pages 6 et 7

#### ◆ **Fonctionnaires et identité**

### pages 8 et 9

#### ◆ **Ethique et nouvelle gestion publique**

### pages 9 et 10

#### ◆ **Saisir les opportunités de changement**

#### ◆ **Contacts**

Tél : 01 58 64 81 47  
marie-therese.deleplace  
michel.marechal  
@institut.minefi.gouv.fr

## Gestion publique de qualité, un nouvel enjeu européen

Le GEAP (Groupe Européen d'Administration Publique) a pour but de renforcer les contacts et les échanges entre les universitaires, les chercheurs et spécialistes européens des questions concernant l'administration publique en Europe. Depuis sa création, échanges et communication à l'échelle internationale sont devenus à la fois plus fréquents et plus directs. Le GEAP poursuit sa mission qui, aujourd'hui plus que jamais, a une importance fondamentale. A l'heure de l'émergence d'un nouvel "Espace administratif européen" et quelques mois après l'élargissement de l'Union européenne, il est désormais nécessaire de démontrer une identité et une communauté de valeurs dans un espace européen à la diversité grandissante. Existe-t-il un modèle européen d'administration publique ? Comment administrer cette nouvelle Europe ? Nous avons beaucoup à apprendre les uns des autres, entre le Nord et le Sud, l'Est et l'Ouest de l'Europe. Une approche comparative des expériences et des pratiques administratives dans les pays européens permet de mieux répondre aux enjeux et aux défis posés tant aux membres de l'Union européenne qu'aux pays candidats.

### réseaux et rencontres pour en débattre

Le GEAP est le lieu tout indiqué - ou le réseau - où ces questions peuvent et doivent être débattues. Il poursuit quatre objectifs : organiser et favoriser l'échange d'informations sur l'évolution de la théorie et sur la pratique de l'administration publique ; encourager les études comparatives et la mise au point d'une théorie de l'administration publique dans une perspective européenne ; faciliter la mise en œuvre des idées, méthodes et techniques innovantes au sein de l'administration publique ; inclure les jeunes professeurs, chercheurs et fonctionnaires dans ses activités. Les rencontres annuelles constituent un moment privilégié de débats et d'échanges sur les questions relatives aux grands enjeux européens. Cette année à Ljubljana, plus de 300 participants ont débattu de la manière d'administrer les pays membres de l'Union européenne. En 2005, à Berne en Suisse, nous discuterons de la place des citoyens dans la réforme du secteur public.

### qualité et productivité à l'ordre du jour

Une des questions fondamentales de la réforme gouvernementale, largement abordée lors des rencontres annuelles du GEAP, concerne la part grandissante des marchés et l'intérêt porté à la performance. Ce thème recouvre de multiples dimensions : qualité, productivité, efficacité, efficience, économie, ... Il est et restera à l'ordre du jour pour de nombreuses années encore. Ce fait est reconnu et accepté dans l'Espace Administratif Européen ; la conférence « 3QC » de Rotterdam (*the Third Quality Conference for Public Administration in the EU*) montre que la qualité - la productivité - la performance sont désormais des sujets standards. Le GEAP travaille, lui aussi, de manière constante sur cette problématique.

### un enjeu particulier pour la France

Les fonctionnaires et universitaires français sont conviés à prendre part à ces forums et à montrer comment la France réforme son administration et prend en considération la gestion par la performance. La France, un des principaux pays membres de l'UE, peut-elle se permettre d'être absente d'un débat aussi essentiel ? Ne doit-elle pas agir pour que l'administration devienne dans tous les pays membres une administration publique de qualité ?

**Pr. Geert Bouckaert**

Président du GEAP  
Directeur de l'Institut du Management Public  
(Université catholique de Leuven - Dpt des Sciences Politiques)

# Une rentrée internationale

Des praticiens et des chercheurs qui se réunissent tous les ans pour échanger sur les questions de gestion publique à l'échelon de l'Europe, l'événement est unique ! Pourtant, à côté des délégations pléthoriques de nos collègues finlandais ou belges, la France ne comptait que sept représentants cette année au colloque du "Groupe Européen d'Administration Publique" qui s'est tenu du 1<sup>er</sup> au 4 septembre 2004 à Ljubljana. Ce numéro de Perspective gestions publiques va donc s'efforcer de vous faire part des principales idées échangées lors des sessions plénières et des groupes de travail qui portaient sur la mesure de la performance, les nouvelles valeurs du service public et les nouveaux modes de contractualisation. Ces thèmes sont d'actualité et les propos qui se dégagent de ces trois jours peuvent apporter des éléments qui enrichiront notre propre réflexion concernant les réformes en France.

Même remarque concernant la troisième conférence européenne sur la qualité des administrations publiques, qui s'est tenue à Rotterdam du 14 au 17 septembre 2004. Cette manifestation était l'occasion de parler cette fois-ci méthodes et cas concrets. Mille trois cent personnes s'étaient réunies pour présenter ou réagir aux "bonnes pratiques" sélectionnées par les administrations nationales. La délégation française, de la taille de celle de l'Estonie... a néanmoins été très dynamique.

Le petit nombre de représentants français lors de ces événements ne permet ni de diffuser nos idées ni de bénéficier de la réflexion de nos collègues européens sur les méthodes et les outils du management (CAF, Balanced Scorecards, index des consommateurs par exemple). Gageons que l'année prochaine à Berne nous doublerons la représentation française au prochain colloque du GEAP !

**Sites internet**  
conférence du GEAP : [www.iiasiisa.be](http://www.iiasiisa.be)  
conférence de Rotterdam : [www.3qconference.org](http://www.3qconference.org)

## La mesure de la performance

Personne ne conteste l'importance de la mesure de la performance dans le cadre des réformes de la gestion publique. Et pourtant, elle prend des formes très différentes en fonction du contexte et des destinataires, en bref, de l'usage qui sera fait de cette mesure. Tous ces aspects ont été abordés par le groupe de travail "Productivité et qualité dans le secteur public" qui, par la diversité des cultures représentées, offre un éventail large d'expériences et de réflexions. Derrière cette diversité des contextes, une thématique se dégage clairement : la mesure de la performance est affaire d'orientation stratégique, elle traduit la relation entre centre et périphérie ainsi que le niveau de communication entre l'État et les citoyens.

### Information démocratique ou outil de management

□ Le groupe de travail "qualité et productivité" du GEAP aborde cette année le thème de la mesure de la performance □ Praticiens et chercheurs européens mais aussi américains et japonais ont confronté expériences et réflexions sur cette question □ Différence de contexte certes, mais une constatation commune : la mesure de la performance traduit des conceptions différentes du pilotage des politiques publiques □

#### mesurer la performance...

##### une longue histoire

Le thème de la mesure de la performance a déjà une longue histoire et n'est pas, comme on le pense souvent, la conséquence des réformes budgétaires lancées dans les années 80. En ce qui concerne les États-Unis, les premiers efforts de mesure et de comparaison remonteraient aux années 20. Le Professeur Williams, chercheur américain, distingue deux formes d'utilisation de la mesure de la performance.

⌘ Avec un ciblage sur les politiques publiques et la qualité de service : Munro, en 1926, avait identifié 25 critères d'évaluation des pouvoirs publics ; Bracy, Walker et Cramer ont comparé la performance des principales villes américaines en se basant sur le niveau des prestations de service et sur la qualité de vie. Ces études ont servi de base à l'élaboration de questionnaires permettant aux citoyens d'évaluer l'administration ainsi qu'à la mise en place d'un prix récompensant les villes les mieux gérées.

⌘ En faisant le lien entre performance et allocation budgétaire -travaux menés par Ridley, Upson et Simon- sur les secteurs de la police, de la santé, de la protection contre les incendies et de la propreté des rues. L'essentiel de ces recherches a permis la publication, en 1938, d'un premier recueil méthodologique :

"mesurer l'action des municipalités" puis de nombreux articles autour de l'efficacité et de l'efficacités des administrations publiques.

La publication du rapport de la Commission Hoover, en 1949, va peu à peu occulter les travaux précédents. Il recommande de mettre en place un " budget de performance " c'est à dire construit à partir d'un système de comptabilité analytique. De fait, à partir de cette période s'opère un glissement de sens. De la mesure de la performance avant tout outil de communication avec les citoyens, on passe à une conception plus managériale.

#### mais, attention au contexte

Si la performance d'une politique ou d'un service fait l'objet d'une attention ancienne, il est impossible d'en donner une définition exacte tant son utilisation peut avoir des objectifs contradictoires. Il n'y a pas un seul type de mesure. Le contexte est très important. L'exemple de la Norvège montre le paradoxe de la mise en place d'un système structuré de gestion dans une société de consensus et de délégation. On y a constaté une forte recentralisation du contrôle. Selon les chercheurs norvégiens, à l'initiative d'une recherche sur l'évolution du secteur de la santé, on est passé du "*let the manager manage*", base de la relation de confiance existante entre agences et pouvoirs publics,

au "make the manager manage". Cette évolution suppose le remplissage de documents formels et directifs traduisant le passage à un "système bureaucratique d'indicateurs".

Un autre chercheur norvégien insiste sur les contextes d'utilisation de la mesure de la performance.

❖ Sommes nous dans un système hiérarchique qui suppose que le savoir se trouve au "top management" de l'administration centrale dont le rôle sera de contrôler la mise en œuvre des entités administratives ?

❖ Sommes nous dans un système égalitaire dont l'ambition est de rendre les pouvoirs publics plus transparents et de donner ainsi, via l'information, plus de pouvoirs aux citoyens ?

❖ Sommes nous dans un système individualiste dont l'objectif est de rendre accessible les informations concernant la performance afin qu'elles soient utilisées à la fois par les managers, la classe politique et les lobbies ?

❖ Sommes nous dans un système "fataliste" où l'usage des indicateurs sert à prévenir des crises inéluctables ?

En tout état de cause, selon l'auteur de la recherche, l'information générée par la mesure de la performance peut être un outil stratégique de légitimation des politiques publiques ou de critique. Elle est facilement manipulable, il faut donc se poser la question des enjeux et de l'intérêt des acteurs à utiliser tout ou partie de ces informations.

## peut-on catégoriser la mesure de la performance ?

Dans le même ordre d'idées, les chercheurs de l'Université de Leuven (Belgique) suggèrent de séparer clairement le processus de production de l'information de son utilisation qu'ils proposent de catégoriser :

♦ **par champs d'application** : **finances** (budget à la performance, comptabilité analytique, audit) ; **stratégie** (évaluation des résultats, analyse coût/avantage, externalisation, priorités) ; **responsabilisation**, "accountability" (communication au public, aux parlementaires et aux politiciens) ; **analyse de processus** (développement organisationnel, coordination des activités, qualité totale) ; **gestion des ressources humaines** (gestion au mérite, motivation

du personnel, rémunération à la performance, climat social)

♦ **par phase de mise en place du cycle d'une politique publique ou de management** : **préparation de la décision** (clarification des objectifs, recherche d'économies, nouvelles approches changement de stratégie) ; **décision** (documents budgétaires basés sur les résultats, management par objectifs, plans de performance du personnel, analyse coût/bénéfice, externalisation) ; **mise en œuvre et suivi** (qualité, processus, communication...) ; **évaluation et feed back** (satisfaction des usagers, information des "politiques", rémunération à la performance...)

♦ **en fonction du cadre dans lequel ces mesures de performance s'inscrivent** : **obligation d'atteindre une cible** -approche autoritaire- (analyse de coût, externalisation, suivi des programmes) ; **motivation de la structure pour atteindre une cible** -approche moins coercitive- (clarification des objectifs, processus, qualité) ; **information et communication sur les résultats de la structure** -approche "apprenante"- (tableaux comparatifs en direction des usagers et des hommes politiques, motivation du personnel)

♦ **de l'utilisation finale** : objectif managérial ou plus orienté "politiques publiques" ? Publication pour un public interne ou vers des destinataires externes?

## performance et choix stratégiques

Ces différentes catégorisations de la mesure de la performance peuvent servir de questionnement en amont de la mise en place d'un système de gestion, d'outils d'analyse ou de bases de comparaison des expériences étrangères. Les chercheurs de l'Université de Leuven ont utilisé ces éléments pour décrire les expériences de l'Australie, du Canada, du Royaume-Uni et des États-Unis.

Ces travaux montrent enfin que définir la mesure de la performance n'est pas aussi simple qu'il y paraît. Comme la qualité ou l'évaluation, c'est un "concept valise" qui peut prendre des sens différents selon le cadre d'utilisation -contrôler ou informer-, des destinataires, voire du contexte culturel. Cela nécessite là encore de faire des choix stratégiques...

## Revenir aux fondements de la performance

□ Registre très pragmatique pour les expériences du Royaume-Uni et des États-Unis □ Elles viennent conforter l'assertion selon laquelle il ne faut pas faire de la mesure de la performance un outil au seul service de l'administration □ L'urgence est à revenir aux fondements de la performance □

### Royaume-Uni

#### liberté accordée au niveau local ...

En 2001, le gouvernement de Tony Blair a institué les "évaluations détaillées des performances" pour toutes les administrations locales (*Comprehensive Performance Assessment-CPA*), sans prendre en compte leur taille ou l'éventail des responsabilités qui leur incombent (1). Présentées comme une contribution majeure à la politique de décentralisation, ces évaluations de performance, prolongement du programme "Best value" (2), sont l'illustration de l'engagement du gouvernement envers la "démocratie locale". Cela passe par la reconnaissance des administrations locales comme éléments cruciaux dans la promotion

de l'innovation et de l'amélioration de la qualité de service.

Ces CPA viennent corriger les travers de l'initiative précédente, jugée interventionniste et portée par une bureaucratie centralisatrice. Elles accordent une place plus importante à l'innovation ainsi qu'une plus grande liberté et une plus grande flexibilité aux administrations locales performantes : moins d'inspections, moins de projets à soumettre à l'approbation des ministères, moins de contraintes concernant leurs dépenses courantes...

Même si le langage "punitif" du programme "Best Value" a disparu, les administrations locales les moins performantes peuvent toujours se voir retirer les responsabilités qu'elles exercent au profit de l'administration centrale en cas de défaillances récurrentes. Avant

la sanction, ce sont coopération et soutien appropriés qui sont mis en avant dans ces évaluations détaillées de performance pour gérer faiblesses et problèmes.

Elles donnent lieu à un classement des administrations locales en fonction du score attribué à chaque service (se référer à l'encadré page 4), classement qui détermine la marge de manœuvre dont les administrations locales disposeront pour mener à bien leurs missions.

(1) Livre blanc du gouvernement, "Strong Local Leadership, Quality Public Services", décembre 2001.

(2) Ce programme a été l'une des politiques prioritaires dans le programme de modernisation du premier mandat de T. Blair. Ce programme était basé sur l'élaboration de plans de performance et sur l'examen des résultats obtenus (Audit commission).

## Les évaluations détaillées de performance britanniques

Toutes les administrations locales sont classées selon un système d'évaluation qui attribue un score à chaque service en fonction de deux critères : qualité de service (échelle de 1-mauvaise à 4-excellente) et amélioration attendue (non, improbable, probable, oui).

Le classement final repose sur une double évaluation, auto-évaluation à travers un questionnaire\* et évaluation externe pilotée par la commission d'évaluation (Audit commission), des auditeurs indépendants, des inspecteurs, des membres d'autres administrations locales, des pairs...

Le classement de chaque entité administrative se fait sur une échelle de 1 à 5 - très faible, faible, assez bonne, bonne, excellente- en fonction de la qualité des services, de leur adéquation aux priorités nationales, de l'utilisation des ressources, de l'aptitude à nouer des partenariats, de la capacité de répondre aux attentes des communautés, du leadership...

\*Les administrations locales sont amenées à répondre à un questionnaire simple concernant leur performance, chacune des questions étant pondérée :

- Quels sont les objectifs attendus ? (ambitions et priorités de l'administration locale) ;
- Comment s'y est-elle prise pour atteindre ces objectifs prioritaires ? (ses capacités et son mode de gestion) ;
- Quels sont les objectifs atteints ? (amélioration apportée, investissement) ;
- À la lumière des réponses apportées, sur quoi doit porter l'amélioration ? (apprentissage, plans de performance futurs).

### ... ou mainmise du pouvoir central

Quelles conclusions peut-on tirer des premières évaluations détaillées de performance ? Les réactions divergent d'une région à l'autre, en fonction du score obtenu, cela va de soi... et les critiques s'élèvent. L'argument de la commission d'évaluation consistant à dire que les administrations locales ne doivent pas être évaluées en fonction de la situation dans laquelle elles se trouvent, mais dans la manière d'y faire face, est justement l'objet des plus virulentes critiques.

Quel est l'impact du contexte local sur la performance ? Peut-on soutenir que l'évaluation des performances est uniforme là où il existe probablement des dizaines de contextes différents ? Comment, dans ces circonstances, répondre au mieux aux attentes des citoyens au niveau local ? Par ailleurs, comment faire coïncider les priorités nationales (définies par les ministères et le gouvernement) et les priorités locales ? Qu'en est-il de la liberté d'action locale prônée dans le Livre blanc ?

Le cas de la police, service au citoyen s'il en est, illustre parfaitement ces contradictions. Pour ce service, la commission d'évaluation en vient à recommander un changement significatif dans le mode de gestion à la performance. Si le gouvernement est légitime à instaurer des priorités nationales, il doit néanmoins faire un effort pour passer d'un modèle bureaucratique centralisé à une approche prenant en compte la variété des contextes locaux. Les indicateurs déterminés au niveau national ne sont pas assez discriminants, c'est-à-dire qu'ils ne tiennent pas compte des facteurs externes pouvant affecter la performance des équipes de police : zones plus ou moins favorisées, budgets et affectation en personnel différents....

Le gouvernement doit par ailleurs s'assurer de la cohérence entre les objectifs fixés au niveau central et ceux déterminés au niveau local. En effet, les objectifs de performance émanant du gouvernement ne sont pas les seuls auxquels la police doit répondre. Le système de gestion à la performance comprend également les plans locaux de performance annuels, les "évaluations détaillées de performance" ainsi que les évaluations menées par la commission d'évaluation ou encore le service d'inspection royal ("*Her Majesty Inspectorate Constabulary*", HMIC). La pléthore d'objectifs cibles et d'indicateurs de performance, leur contradiction parfois, expliquent pour partie la non-performance de certaines unités de police.

Enfin, il faut prendre en considération le fait que les unités de commandement de base ne se voient pas toujours transférer la responsabilité managériale et la gestion des moyens financiers et humains. Or les chefs d'unité doivent rendre des comptes sur des éléments de performance sur lesquels ils n'ont aucune prise...

Comment réduire alors le fossé entre administration et citoyen ? Comment s'assurer que la performance publique sert réellement les objectifs d'amélioration de la qualité des services ? Comment revenir à l'idée première de la performance qui est de se poser la question du bénéficiaire du service ?

## États-Unis

### impliquer les citoyens

La participation citoyenne était une tradition aux États-Unis puisque c'est sur cette base que se sont constituées et qu'ont prospéré les communautés de pionniers. Cela étant, pour faire face

aux tentations de népotisme tout en améliorant la qualité de l'action publique, les pratiques de gestion dans la sphère publique se sont professionnalisées.

Or, l'implication des parties prenantes (citoyens, législateur, élus) est cruciale dans un système de gestion à la performance puisqu'elle permet de s'assurer que les informations recueillies sont utilisées dans le processus de prise de décision. C'est dans cet esprit que l'État de l'Iowa a lancé le programme "Évaluation de la performance par les citoyens" ("*Citizen-initiated performance assessment*") qui a concerné 9 villes sur la période 2001-2004. Cette expérience a porté sur une palette assez large de services : police, service de protection contre les incendies, service d'urgence médicale, entretien des routes, gestion de l'eau...

Deux objectifs majeurs à ce programme :

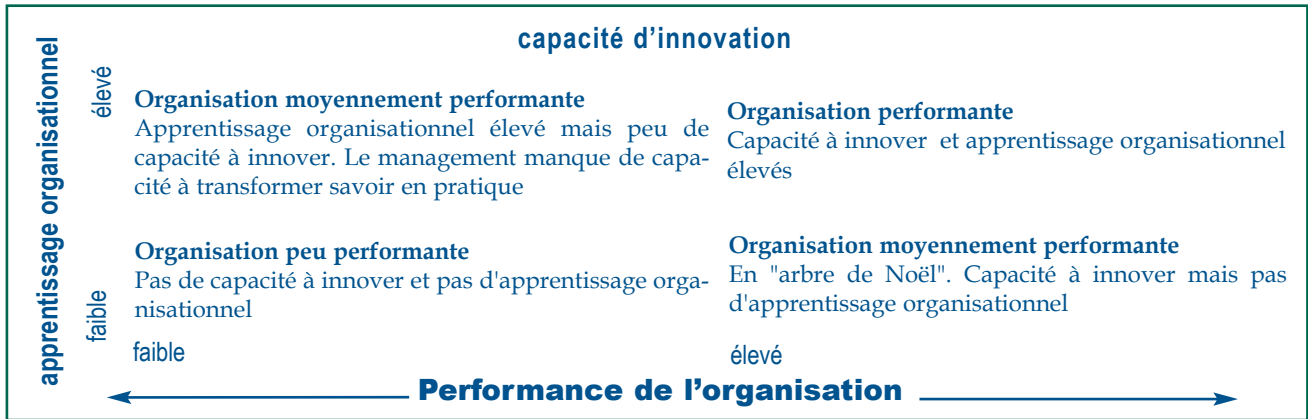
- ⌘ déterminer la manière d'impliquer les citoyens dans la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance traduisant au mieux leurs attentes,
- ⌘ s'assurer que la participation citoyenne a un impact sur la formulation des politiques publiques.

Si la question de la performance publique n'est pas une idée nouvelle, le meilleur moyen de rendre l'administration comptable de ses résultats est d'impliquer les parties prenantes. Et même s'il est encore difficile d'affirmer que la collaboration des citoyens et des élus à la mesure de la performance a été décisive dans le processus de décision publique, l'expérience américaine montre qu'il est possible de faire évoluer les objectifs et les indicateurs de performance pour mettre l'accent, non plus sur les questions de performance interne (efficacité de gestion), mais sur la qualité de service.

Revenir aux fondements de la performance, c'est prendre en compte le fait que la population n'est pas seulement bénéficiaire des politiques publiques et consommatrice de services publics. Améliorer la performance publique n'est pas simplement un exercice qui doit mener en interne les gestionnaires de l'administration. Dans une démocratie, les citoyens sont "propriétaires" de l'administration publique en ce sens qu'ils doivent en être les évaluateurs, les conseillers, les partenaires. L'enjeu va bien au-delà de la question de méfiance mutuelle entre administration et citoyen, c'est de crédibilité politique des gouvernements et de responsabilités civiques des citoyens dont il s'agit.

# Innovation et apprentissage organisationnel moteurs de la performance ?

À partir d'une grille de lecture simple (se référer au tableau), des chercheurs israéliens montrent que la performance d'une organisation dépend de l'apprentissage organisationnel et de son aptitude à innover. Mais il s'agit, pour améliorer la performance, d'œuvrer dans les deux directions... une organisation innovante qui ne fait pas d'effort en matière d'apprentissage organisationnel, ressemble à un "arbre de Noël", une multitude d'innovations la fait "briller" mais elle peine à être performante sur le long terme... à l'inverse une organisation portée sur l'apprentissage organisationnel et qui n'innove pas montre ses limites à mettre en pratique l'accumulation, le transfert et le développement des savoirs.



Qu'est-ce qui motive alors le développement simultané de l'apprentissage organisationnel et de l'innovation au sein d'une structure ou qui en explique l'absence ?

La contribution norvégienne semble répondre à cette interrogation. La Norvège a lancé, sur 4 ans, dans tout le pays, un projet de benchmarking portant sur les services fournis localement. 193 municipalités sur les 435 sollicitées ont participé à ce projet. Objectifs : contribuer à l'amélioration de la qualité des services, de la performance et de l'efficacité et déterminer des indicateurs permettant d'évaluer la performance et l'efficacité des autorités locales.

Ce benchmarking a été évalué à la lumière du modèle développé dès 1976 par March et Olsen\* qui repose sur le processus complet d'apprentissage organisationnel. Sont testées les relations entre les différentes étapes du processus d'apprentissage: (1) toute organisation cherche à évaluer et à comparer ses performances ; (2) ces informations ont un impact sur les préférences et les convictions individuelles des membres de l'organisation ; (3) les changements dans les préférences et les convictions individuelles affectent celles de l'organisation dans son ensemble ; (4) cela a un impact sur les actions et les activités de l'organisation. En quoi le benchmarking lancé par la Norvège

correspond-il à ce modèle ? Les municipalités participantes s'accordent toutes à dire qu'elles sont satisfaites des informations sur la performance qu'elles ont recueillies, de même que cet exercice a considérablement fait évoluer les mentalités... mais seulement au niveau de chaque individu...

Reste que, ce qui semble être le moteur (ou le frein) à l'innovation et à l'apprentissage organisationnel et donc à la performance est le degré d'implication de l'encadrement supérieur. Les cadres supérieurs ont, en effet, parfois des difficultés à arbitrer entre pratiques centralisatrices et délégation d'autorité, à encourager l'émergence de nouvelles idées et/ou pratiques, craignant parfois l'augmentation des compétences de leurs employés. Or, sans être à l'écoute des innovations qui se développent en interne, sans vision, sans capacité à se projeter dans l'avenir et sans pilotage, les organisations ont peu de chance de voir leur performance s'améliorer.

\* March, J.G. and J.P. Olsen (1976): Ambiguity and Choice in Organizations. Oslo: Scandinavian University Press. Le modèle présenté dans cet article se présente sous forme de quatre boîtes reliées entre elles par des relations de cause à effet. Ce sont ces relations qui sont mises à l'épreuve dans le projet de benchmarking lancé en Norvège (se référer à l'article de J. Askim).

## Administration contractuelle ?

□ Le groupe d'étude sur "la contractualisation dans le secteur public" se propose depuis plusieurs années de débattre des expériences de contractualisation □ Celle-ci se développe partout en Europe □ C'est un thème qui se décline sous des formes très différentes selon les pays, les cultures, etc. □

Le développement de la contractualisation dans le secteur public a dans la plupart des cas été justifié par les bénéfices qu'elle procure au citoyen. Citoyen qui est à la fois consommateur de services publics (promesses d'un service de meilleure qualité) et contribuable (promesses d'une plus grande productivité des services publics).

### un thème, des déclinaisons

À Ljubljana, le groupe d'étude a privilégié trois dimensions :

#### ❖ les politiques de contractualisation des agents public

Leur statut converge-t-il vers le modèle contractuel du secteur privé ? L'expérience de contractualisation du personnel fédéral suisse est à ce titre révélatrice de l'ampleur, des limites et des difficultés qu'une telle réforme peut rencontrer.

#### ❖ la gestion contractuelle des performances illustrée par le cas des magistrats

au Royaume-Uni.

#### ❖ la contractualisation-externalisation

Très répandue dans le secteur privé, elle se développe dans le public comme l'illustre les expériences dans les administrations italienne et danoise. Mais elle impose que les managers possèdent des compétences spécifiques en matière de gestion des contrats.

## contractualisation des agents publics ?

Après le vote favorable du référendum de mars 2000, la Suisse a remplacé le statut des fonctionnaires de 1927, en adoptant une nouvelle loi sur le personnel de la Confédération et des chemins de fer.

Paradoxalement, sous l'ancien statut, les fonctionnaires étaient recrutés pour une période de 4 ans (l'"*Amstdauer*") et étaient reconduits dans leurs fonctions de manière quasi systématique, la non-reconduction étant l'exception. Le recours à des contrats de droit public était en principe exclu, sous réserve d'utilisation strictement délimitée, comme le financement du poste par des tiers ou son occupation temporaire pour des tâches particulières.

L'un des éléments essentiels de la Loi sur le personnel est le remplacement de la nomination des fonctionnaires pour une période de quatre ans par la conclusion entre la Confédération et ses employés de contrats de droit public, en règle générale à durée indéterminée. Il s'agit pour la Suisse de rapprocher, par l'adoption d'éléments contractuels, le statut des fonctionnaires de la norme en vigueur sur le marché du travail. Il s'agit aussi de procurer plus de souplesse dans la gestion du personnel fédéral. La nomination des fonctionnaires fait désormais l'objet d'un engagement révocable de droit public, sur la base d'un contrat de travail individuel. Les employeurs publics fédéraux peuvent également recourir de façon limitée à des contrats de droit privé et conclure des conventions collectives avec les syndicats.

Peut-on pour autant parler de "grand-soir" de l'administration suisse ? Certes non. Si la réforme du statut des fonctionnaires fédéraux suisses a permis la modernisation du cadre légal du service public et a renforcé la négociation collective, elle n'a constitué qu'une démarche partielle de contractualisation.

La contractualisation s'est en effet arrêtée pour l'essentiel à l'acte d'engagement, et ne concerne pas pour le moment les phases ultérieures des relations de travail. Le passage à un régime strictement contractuel de droit privé est resté limité à des catégories relativement marginales de personnel. Ainsi, la composante contractuelle de la réforme de l'administration suisse semble relever davantage de l'affirmation, dans une certaine mesure pédagogique, que d'un bouleversement concret des rapports entre la Confédération et son personnel.

## des performances contractualisées

La contractualisation des agents publics peut revêtir une forme différente, conçue non plus comme un changement de statut mais comme la contractualisation sur des performances. Une réforme menée à bien

pour les magistrats au Royaume-Uni, non sans d'évidentes réticences. Secteur éminemment régalien, la justice britannique a été soumise par le gouvernement à une plus grande "*accountability*" (1) et à des exigences de résultat.

Les juges, soucieux de leur indépendance et de la non-ingérence de l'exécutif, n'étaient pas favorables à l'introduction de critères de performance. Néanmoins, l'administration judiciaire a dû se plier comme les autres administrations à la fixation d'objectifs, à une discipline financière et au fameux "*value for money*" (2). Avec pour objectifs de rendre les cours plus efficaces, d'améliorer l'accès à la justice et de réduire la complexité des règles et procédures. Le personnel judiciaire qui appartient à une agence née du "programme Next steps" (la "Court Agency") doit ainsi se conformer à des chartes de service incluant des obligations d'amélioration du service rendu à l'usager. Les juges doivent désormais fixer un calendrier de travail, établir des dates butoir pour les affaires à traiter et imposer des pénalités financières en cas de dépassement des délais. Depuis 1998, le ministère de la justice négocie avec le Treasury un PSA (contrat de service public) sur la base d'un budget sécurisé sur 3 ans en échange d'un accord sur l'atteinte d'objectifs cibles. Cette initiative est un bon exemple de ce que l'administration britannique dénomme "*soft contracting*" (3).

## externalisation et administration...

En Italie, les administrations sont de plus en plus nombreuses à envisager la possibilité de confier à des tiers l'exécution de certaines activités jugées accessoires. Généralement baptisée sous-traitance ou externalisation ("*outsourcing*"), cette pratique s'est développée devant la nécessité de réduire les coûts, surtout les coûts fixes comme les équipements et les logiciels informatiques par exemple. L'externalisation est considérée comme une stratégie de long terme et l'abandon de certaines activités pour les confier à des tiers suppose le développement d'une véritable relation de confiance entre le donneur d'ordre et son sous-traitant. L'externalisation ne signifie pas une délégation totale pour l'administration qui conserve à la fois une compétence mais aussi une responsabilité de suivi et d'encadrement de la prestation. Cela s'est traduit pour l'administration italienne par la rédaction de documents contractuels: description précise des prestations à réaliser, obligations de moyens pesant sur le prestataire, calendrier de réalisation du contrat, identification des responsabilités et des conséquences d'un manquement par l'une ou l'autre des parties à ses obligations contractuelles.

L'externalisation suppose pour les managers de l'administration, l'acquisition de compétences spécifiques de "gestionnaires de contrats". Ainsi, au Danemark, la

capacité à gérer des contrats est devenue l'une des compétences clé de l'organisation, le succès de la contractualisation prenant une part centrale dans la performance des agences. On parle même de contractualisation stratégique ("*strategic contracting*").

## Manager au Danemark

Aujourd'hui, les managers de l'administration danoise se doivent de posséder les compétences suivantes :

- ❖ le sens de la stratégie et de la fixation d'objectifs ;
- ❖ la capacité d'entraînement et de mobilisation des équipes ;
- ❖ le souci d'une gestion par la performance ;
- ❖ les qualités de négociation dans ses relations avec l'extérieur ;
- ❖ la connaissance des aspects légaux des contrats ;
- ❖ sans oublier, la capacité de négocier un bon accord économique pour sa structure.

Au Danemark, la contractualisation axée sur la performance, implique pour les managers publics qu'ils se considèrent, dans leur rôle de gestionnaires de contrats, comme responsables de création de "valeur publique".

## essor mais pas généralisation

En plein essor, la contractualisation dans le secteur public prend différentes formes au sein des administrations européennes. Expérimentée pratiquement partout. Cependant, elle n'est pas traitée de manière monolithique et répond à des références culturelles très diverses. Le statut de contractuel se développe dans le secteur public, même s'il n'est pas généralisé.

La contractualisation conçue comme une externalisation des activités se professionnalise par l'acquisition de compétences nouvelles pour les managers en charge des contrats.

Pouvoir prendre connaissance de ces témoignages étrangers est particulièrement intéressant pour l'auditeur français, la contractualisation représentant aussi une des réflexions des stratégies ministérielles de réforme.

(1) "*accountability*" se traduit par "responsabilité"

(2) "*value for money*" signifie littéralement "en avoir pour son argent"

(3) "*soft contracting*" s'oppose à "*hard contracting*" et peut se lire contractualisation "douce"

# Fonctionnaires et identité

□ Le groupe d'étude "Politiques du personnel" a entamé, à Ljubljana, son nouveau programme 2004-2006 □ L'avenir de l'emploi public et l'identité des fonctionnaires ont constitué le thème abordé lors de cette première session □ "Public Service Motivation" (1), "contrat psychologique dans le secteur public", "convergence entre emplois publics et salariés du secteur privé" en représentent les différentes déclinaisons □

## une mutation profonde

Les réformes de la gestion publique ont réduit les différences entre les règles afférentes aux emplois publics et privés. Le statut des emplois publics est, en effet, souvent considéré comme l'un des "piliers" du modèle bureaucratique et un facteur de blocage pour la modernisation des administrations. Les différentes contributions ont montré que la culture communautaire et la mise en place des réformes fondées sur le concept de "nouvelle gestion publique" ("*New public management*", NPM) ont modifié le rapport que les agents entretiennent vis-à-vis des valeurs du service public. Les changements organisationnels et fonctionnels ont eu un impact sur la symbolique qui s'attache aux métiers et aux représentations que chacun se fait de sa place et de sa mission au sein de l'administration.

Ce processus de rapprochement public-privé, que Y. Emery et D. Giaucque (2) qualifient "*d'intégration*", est source de déstabilisation pour les agents publics (perte de repères sur le sens de leur mission, par exemple). Ces auteurs estiment qu'il doit s'accompagner d'un processus symétrique de "*différenciation*". En effet, l'emploi public peut être reconceptualisé par une démarche positive orientée vers la spécificité des missions publiques et l'identité particulière des agents publics. Ces chercheurs y voient l'une des clés de la motivation et de l'engagement des agents publics au XXI<sup>ème</sup> siècle. Mais le chemin est encore long...

## des organisations hybrides

Nous pouvons dégager des présentations autrichienne, française, italienne et norvégienne un certain nombre d'enseignements. Elles nous apprennent déjà que le modèle organisationnel des administrations, même s'il a connu de profondes mutations, conserve certains éléments du modèle bureaucratique.

Il est intéressant de noter que les agents perçoivent différemment l'introduction de mécanismes de marché selon leur niveau hiérarchique. Une enquête auprès d'un service de la Poste italienne, après sa privatisation, révèle que, pour les employés, la charge de travail et son contenu ont augmenté pour une rémunération généralement identique voire en diminution. En outre, n'ayant pas bénéficié de formation, ils ne se sont pas familiarisés avec les nouvelles structures organisationnelles et n'ont pas vu leurs compétences

s'améliorer. Les agents se sont sentis enfermés dans des tâches répétitives n'exigeant aucun savoir-faire et n'offrant aucune opportunité de carrière. Parallèlement, on constate que ce sont ces employés qui se revendiquent le plus des valeurs traditionnelles de l'administration et résistent au changement.

À l'inverse, les cadres ont en général une bonne perception du changement en termes de compétence, de méthode de travail et de gestion du savoir. Ils s'investissent dans la mise en place des réformes. Ils ont construit leur parcours autour des nouveaux principes portés par l'administration réorganisée.

Enfin, certaines nouvelles recrues ont trouvé, pour leur part, que l'image d'une administration moderne et performante n'était qu'une façade et que les services demeuraient hiérarchisés et bureaucratiques.

Cette différence de perception, corrélée selon le niveau hiérarchique et la réalité des changements dans les conditions de travail indique que, finalement, ce qui domine n'est ni un conservatisme, ni une transformation globale de l'identité, mais des mutations locales multiples et partiellement contradictoires qui, souvent, ne sont pas vécues sans un certain malaise.

## vers un nouveau modèle identitaire...

Dans ce contexte, Y. Emery et D. Giaucque proposent de reprendre les réflexions sur les valeurs et motivations spécifiques des agents publics, le "*Public service motivation*" et celles sur les nouveaux contrats psychologiques afin de définir ce qui caractérise positivement l'emploi public et d'en dégager un nouveau modèle identitaire.

Il faut entendre par contrat psychologique ou contrat moral entre organisme et agent, l'ensemble des engagements et obligations mutuelles issues de la relation d'emploi. L'agent est en droit d'attendre la rétribution de son travail et la stabilité de l'emploi (pour l'administration), l'employeur attend que les missions confiées soient effectuées de façon diligente. Ce contrat psychologique comprend certains avantages : selon les auteurs, il permet la reconnaissance d'une forme d'individualisation de la relation d'emploi. Par contre, si le contrat psychologique est rompu (l'employé estime que son employeur n'a pas répondu à ses attentes), cela peut

entraîner une modification substantielle de l'attitude de l'agent -travail moins efficace et négligé, démission... Par ailleurs, bien que le contrat psychologique comprene certaines attentes -légitimes- de la part de l'employé, des facteurs extérieurs, comme la politique du personnel ou l'ambiance du service, peuvent également influencer l'attitude et le comportement de l'agent.

## Contrat psychologique en Belgique

Des investigations menées en Belgique ont montré que l'existence d'un contrat psychologique dans le secteur public est beaucoup moins avérée que dans le secteur privé.

Pourtant, on remarque que les agents du secteur public ont de nombreuses attentes vis-à-vis de leur employeur, en particulier les agents ayant un haut niveau d'éducation (traitement juste et individualisé, qualité de la gestion et transparence dans les changements pouvant affecter leurs conditions d'emploi).

Il semble que les employeurs aient eu des difficultés à répondre à ces attentes, ce qui ne favorise pas la motivation au service public des agents.

À l'intérieur même du secteur public, les auteurs ont constaté des différences dans le contenu du contrat psychologique entre niveaux d'administration (centrale ou locale), secteurs d'activité (santé, éducation, intérieur...) et entre statuts (contractuels, statutaires, plein temps ou temps partiel).

Le concept de "*Public Service Motivation*" est relativement récent. Il découle de l'interaction entre les caractéristiques individuelles des agents et celles du travail confié. La motivation diffère d'un individu à un autre et il est important de savoir si les conditions de travail offrent la possibilité de s'investir, d'évoluer et d'avoir des résultats compétitifs. La mise en œuvre de certaines politiques salariales comme la rémunération à la performance participent à la motivation des agents et peut répondre aux attentes contenues dans le contrat moral qui les lie à leur employeur.

(1) "*Public service motivation*" peut se traduire comme l'intérêt porté ou l'adhésion aux valeurs du service public.

(2) Chercheurs suisses, Institut des hautes études en administration publique.

## Suite de la page 7

Certains chercheurs ont voulu vérifier, à travers le cas de la France et des Pays-Bas, la pertinence des critères de définition du "Public Service Motivation" de Perry (3): attrait pour l'action publique, intérêt public, compassion, auto-sacrifice, religion, égalité, prestation de service, compétences techniques, bureaucratie, valeurs administratives...

Les caractéristiques repérées au sein de la fonction publique américaine sont transposables à d'autres modèles d'administration. Néanmoins, le niveau de perti-

nence de chacun des critères diffère d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre en fonction de l'histoire administrative et institutionnelle.

Quelle identité nouvelle pour les fonctionnaires là où les réformes de la gestion publique ont fait passer au second plan les spécificités liées à leur statut d'emploi?

Les contributions présentées témoignent de l'attachement aux valeurs publiques dans la motivation personnelle de chaque agent. Dans un système de gestion qui n'est plus collectif mais individualisé, il

devient primordial que le contrat passé entre le fonctionnaire et l'administration fasse apparaître le lien entre l'exercice du métier et des compétences et la mission publique à laquelle elle se rattache.

Il y a donc un enjeu crucial à intégrer la gestion des ressources humaines au sein de l'administration publique dans les politiques de modernisation.

Marie-Laure ONNEE-ABBRUCIATI  
Chef de projet  
CSE développement

(3) Perry JL (1996), Measuring public service motivation : an assessment of construct reliability and validity, *Journal of Public Administration and Research a theory*, 6(1), p.5

# Éthique et nouvelle gestion publique

□ Depuis deux ans, un groupe de travail du GEAP se consacre aux questions d'éthique et de valeurs au sein du secteur public □ Plusieurs contributions ont traité cette année de la confrontation et des liens qui s'établissent entre les valeurs traditionnelles issues du public et celles, nouvelles, importées de l'entreprise privée □ La montée en puissance de ces thématiques est révélatrice d'une évolution des questionnements liés à la nouvelle gestion publique □

Le nouveau paradigme de la gestion publique s'appuie sur la logique de performance, c'est-à-dire sur la priorité donnée aux réalisations effectives, aux résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés et à leur mesure. Empruntant nombre des moyens d'intervention au secteur privé, il est conçu pour être un mode de gestion plus "souple", plus réactif aux attentes du public. Il a entraîné un mouvement de réformes sans précédent dans la plupart des pays de l'OCDE en matière de structuration, de management des administrations et entités publiques. Ces nouveaux modes d'organisation atténuent souvent les différences entre gestion publique et gestion privée et conduisent chercheurs et praticiens à s'interroger sur la manière de reformuler, dans ce cadre nouveau, les valeurs et l'éthique spécifiques du service public.

## valeurs publiques/valeurs privées... vers un modèle original

Les gouvernements ont souvent modifié le statut de structures publiques, les transformant en organismes semi-publics voire en externalisant leurs fonctions vers des sociétés privées.

Des chercheurs finlandais et anglais (1) se sont interrogés sur les conséquences induites par la coexistence de nouvelles formes organisationnelles et d'objectifs issus du secteur privé, avec certaines missions publiques traditionnelles. Ils font explicitement référence à l'émergence d'une "zone grise" au sein de laquelle se mêlent les valeurs du privé et du public. Cette "zone grise" contribue à reformuler les normes éthiques du service public.

Si une entité publique est d'abord responsable vis-à-vis des citoyens et si les entreprises privées le sont devant leurs clients et actionnaires, les nouvelles entreprises publiques empruntent, elles, aux deux référentiels : elles doivent offrir des services diversifiés en fonction des attentes des consommateurs, mais elles doivent continuer de veiller à l'égal accès de tous aux services et prestations.

En matière de transparence, les entreprises privées communiquent plus sur leurs résultats que sur leurs procédures. Quant aux nouvelles entreprises publiques, elles ont l'obligation de rendre des comptes, non seulement de leurs réalisations, mais aussi de l'utilisation des ressources qui leur ont été attribuées dans un contexte général de rareté croissante des financements publics. Les principes de responsabilité, de la manière de "rendre compte" ("Accountability"), du contrôle et de l'autorité constituent de nouveaux enjeux importants.

Avec la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique, c'est aussi le nombre d'acteurs, la place et les liens hiérarchiques les unissant qui ont changé. Parce que la gestion à la performance met l'accent sur les résultats, le principe de la chaîne hiérarchique classique est remis en question par le développement d'une plus grande autonomie du gestionnaire dont la responsabilité est plus engagée sur le "faire" (le résultat) que le "comment faire" (le respect des procédures).

	Formes d'organisation	Valeurs associées
Public	Agences, ministères Collectivités territoriales	État de droit, management fondé sur la réglementation, égalité, intérêt général, neutralité, loyauté envers les décideurs
Mixte	Entreprises publiques ONG	Concurrence, stratégie orientée vers le marché, productivité, loyauté envers les représentants de la société
Privé	Sociétés privées	Profit, loyauté envers les actionnaires, esprit d'entreprise

(1) Michael Macauley et Alan Lawton - Ari Salminen et Olli-Pekka Viinamäki

De même, la mise en place des systèmes d'agences voire l'externalisation des services vers le secteur privé, oblige à repenser les mécanismes de contrôle et de transparence de l'action publique. Ces éléments concourent à promouvoir un système de gouvernance dans lequel l'autorité du politique se concentre sur sa fonction d'impulsion et de contrôle a posteriori ; système où la mise en œuvre est déléguée à des unités dans lesquelles le gestionnaire est responsable du pilotage quotidien et rend compte des résultats ; système dans lequel les citoyens sont présents en tant que bénéficiaire de l'action publique voire même co-producteur du service.

L'organisation pyramidale, avec un centre unique de légitimité de l'autorité est donc devenue obsolète. Reprenant à leur compte des formules consacrées pour qualifier les institutions démocratiques, certains chercheurs symbolisent les changements en cours en précisant que ce n'est plus seulement le "Gouvernement par le peuple" qui est concrètement à l'œuvre (via ses représentants) mais aussi le "Gouvernement pour le peuple" (au travers de la prise en compte des attentes des citoyens).

## Le management, une question d'équilibre

Le management doit, lui aussi, s'organiser à partir d'un nouvel équilibre entre les valeurs et les principes du public et du privé. Par exemple, les stratégies d'entreprises, les projets de services doivent intégrer explicitement la prise en compte des attentes du "client" après les avoir évaluées correctement.

De même, les changements récents et rapides ont placé le secteur public face à des questions d'équilibre entre contraintes commerciales, "bien-être commun" et fonctions d'autorité. Les nouvelles valeurs introduites dans le management public peuvent entrer en conflit avec le principe de traitement égal des citoyens (efficacité économique/respect de la loi ; secret des affaires/transparence des processus de décision ; traitement individualisé/procédures standardisées). Dans cette situation, les codes éthiques ne sont pas toujours clairs pour les managers publics, rendant nécessaire la formalisation de nouvelles références une nouvelle articulation conciliant en positif les valeurs spécifiques du public et les mécanismes de gestion du privé.

## quand morale et compétence se complètent

L'opposition entre valeurs traditionnelles et valeurs nouvelles a longtemps été entretenue par certains chercheurs. En témoigne la référence systématique à la morale publique lorsqu'il s'agit de l'éthique du secteur public et la priorité donnée aux notions d'efficacité, d'efficacité lorsqu'il est question de nouvelle gestion publique. Dans le cadre du GEAP, les chercheurs travaillent plutôt à réconcilier ces deux notions qui prises dans un sens plus large se complètent plus qu'elles ne s'opposent.

## 3ème Conférence Qualité Les "bonnes pratiques" françaises

À Rotterdam (article page suivante), trois "bonnes pratiques" françaises ont été sélectionnées...

- ☞ Les 9 engagements "Pour vous faciliter l'impôt" (Minéfi / DGI-DGCP)
- ☞ L'accueil au musée du Louvre (ministère de la Culture)
- ☞ Le 39 39 : un seul numéro pour accéder à l'ensemble de l'administration française (Services du Premier ministre).

Yves CANNAC est par ailleurs intervenu en séance plénière, présentant les conclusions du rapport qu'il a remis au Premier ministre en mars dernier. (Commission " Qualité des services publics en France ", rapport disponible sur le site de la DUSA)

Le programme complet de la conférence ainsi que toutes les bonnes pratiques sont disponibles à l'adresse suivante : [www.3qconference.org](http://www.3qconference.org)

Chacune de ces deux notions recouvrent les dimensions suivantes

Morale	Compétence
Conscience éthique	Leadership
Motivation	Compétence interpersonnelle
Caractère	Communication
Justice	Capacités à former
Persévérance	Expertise en matière légale et réglementaire
Sensibilité politique	Compétence en matière d'analyse

La compétence, parce qu'elle valorise l'importance de l'efficacité et du résultat fait partie aujourd'hui de l'éthique du secteur public qui, justement, intègre la qualité des prestations fournies en vue de la satisfaction des attentes des citoyens.

Un chercheur fait d'ailleurs explicitement référence à la compétence éthique dont les caractéristiques sont d'ordre personnel, qu'il distingue des compétences "métiers" d'ordre professionnel. Dans ce cadre, la compétence peut se comprendre comme étant la somme des capacités professionnelles -intellectuelles, sociales et managériales-, de la motivation, des traits de la personnalité mais aussi, des valeurs.

Des contributions présentées, il ressort que la nouvelle gestion publique n'est pas contradictoire avec les valeurs traditionnelles du secteur public. Elle se les réapproprie en les reformulant et en s'attachant à les articuler avec ses propres valeurs.

## Royaume-Uni

### Le cadre éthique des collectivités locales

En 2000, le Local Government Act a prévu plusieurs dispositions qui constituent un cadre éthique nouveau pour les collectivités locales :

- ♦ création d'un comité des normes (Standards Committee),
- ♦ adoption d'un code de bonne conduite,
- ♦ extension du rôle du Monitoring Officer qui doit désormais veiller à la mise en œuvre du code de bonne conduite et conseiller le comité des normes.

Il a également créé un Standard Board of England chargé de surveiller la conduite éthique des collectivités locales.

Les nouvelles tâches des Monitoring Officers les conduisent à mettre en œuvre tout à la fois des compétences managériales et de morale publique (conseil individuel et des responsables, formation, enquêtes sur des plaintes, commentaires des rapports...). Mais ces pouvoirs accrus sont aussi porteurs de difficultés d'ordre éthique. Des conflits d'intérêt peuvent en effet surgir lors d'enquêtes dans des domaines pour lesquels ils ont été amenés à formuler des conseils ou des avis.

(2) Turo Vitonen : Changing Competencies of Public Managers.

## 3ème Conférence Qualité

# Saisir les opportunités du changement

La troisième conférence européenne sur la qualité dans les services publics s'est tenue à Rotterdam du 14 au 17 septembre 2004. 1300 participants, praticiens, chercheurs, responsables d'administration des pays européens y ont participé. À noter la participation en nombre de membres des pays nouvellement entrés dans l'Union européenne (plus de 240 personnes) et l'intérêt manifesté par des pays comme les États-Unis... ce qui fait ressortir la faible participation de la France, 31 inscrits pour l'essentiel issu du "réseau de la qualité"...

Pour le lancement de ces trois jours de conférences plénières, d'ateliers (65), de séminaires (23)... un leitmotiv, "*Little less conversation, little more action, please*" (1)... et un orateur charismatique, Al Gore.

Au centre de cette édition, l'écoute, la consultation et la participation des citoyens, l'adhésion des agents et ... l'enjeu pour l'administration d'être réceptive aux attentes de ses bénéficiaires, gage de qualité du service public, de confiance ... d'un meilleur fonctionnement de la démocratie.

Tous ces éléments ont été abordés par l'ancien vice-président des États-Unis qui est revenu sur la mission que lui avait confiée Bill Clinton, dès son premier mandat : réaliser une réforme en profondeur de l'administration fédérale américaine avec un objectif, regagner la confiance des citoyens. Une nécessité, conduire le changement.

Pour illustrer son propos, il a souligné sa perplexité devant la découverte, dans le cadre du programme d'examen de la réglementation et des programmes fédéraux ("*National Performance Review*"), d'une série d'incohérences... qui s'avéraient coûteuses. Le maintien de plusieurs bureaux d'une même administration fédérale au sein d'un Comté pour que chacun d'entre eux soient équidistants de toutes les exploitations agricoles... ou encore la survivance d'une réglementation concernant les cendriers (qui ne devaient pas se briser en plus de 10 morceaux d'une taille définie) dans des administrations où l'interdiction de fumer est généralisée !

À grand renfort d'exemples concrets, il nous a fait part des principes qui ont guidé son action :

❖ à l'administration chargée du renouvellement des permis de conduire qui entreprend de revoir son organisation pour réduire les temps d'attente, il répond qu'il est préférable d'interroger les usagers de ces services pour appréhender leurs besoins. C'est moins le temps d'attente que la qualité des photos qui leur est apparue centrale. Morale de l'histoire : pour gagner la confiance des citoyens, il faut en faire les acteurs des réformes. Et le **verdict : Écouter les citoyens.**

❖ "**on DEVIENT ce que l'on mesure**"... une évidence ? Cela met en exergue l'importance, pour toute organisation, de se doter d'objectifs pertinents. Et cela permet d'ajouter que les indicateurs ne sont que la déclinaison des objectifs et le reflet de la stratégie. L'exemple d'une entité qui ne mesurerait que le nombre de crayons est éloquent...

❖ **être créatif, prendre des risques et ne pas craindre de faire des erreurs.** À charge pour les responsables administratifs de reconnaître l'inventivité de cet officier de police engagé dans la lutte anti-drogue et qui, au lieu d'utiliser un chien lors de contrôles utilisait un cochon ... dans un univers où seul le recours à des chiens était estampillé conforme par l'administration et le législateur.

❖ **développer l'administration électronique**, cette évolution des outils devant nécessairement s'accompagner de changement dans la culture interne de l'organisation et dans le management...

❖ "**penser global, agir localement**" en renforçant les pouvoirs publics locaux pour répondre au mieux aux attentes des citoyens.

❖ **vaincre les résistances au changement** : son expérience montre que les réticences viennent principalement des cadres intermédiaires. S'assurer de la conviction des "top managers", emporter l'adhésion des agents et mettre en première ligne ceux qui ont envie de mener les réformes permet d'exercer une pression sur ce niveau intermédiaire.

**Dans tous les cas, celui qui réforme doit posséder un fort leadership, une autorité naturelle incontestable et le pouvoir de décider.** Il doit avoir une vision, savoir la décliner en objectifs clairs, la partager. C'est une façon d'inscrire le travail de chacun des agents dans l'action de l'organisation en donnant du sens ("*spiritual management*").

Une administration de qualité est une administration à l'écoute des citoyens qu'elle doit servir a rappelé M. Diamandouros, Médiateur européen, en soulignant que le développement et la généralisation des médiations étaient une marque de reconnaissance et de respect accordée à la parole des citoyens.

De nombreux outils viennent appuyer cette reconnaissance et renforcer la qualité de l'administration, en particulier le CAF (*Common Assessment Framework*, ou cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques) ou les "*Balanced scorecard*" (méthode équilibrée de pilotage stratégique), largement utilisés dans tous les pays et pour lesquels cette conférence offre l'occasion de confronter les pratiques. Pourquoi ces instruments peinent-ils autant à se développer en France ? Faut-il voir une corrélation avec la faible participation française dans ces échanges de bonnes pratiques ?

Soulignons aussi notre intérêt pour l'indice de satisfaction des consommateurs américains ("*American Customer Satisfaction Index*", ACSI), enquête de satisfaction menée sur tout le territoire, qui concerne l'administration fédérale et les entreprises privées et qui prend en compte la qualité des services fournis, certes, mais aussi la qualité perçue (on tient compte alors des aspirations des citoyens-usagers) et dans laquelle les plaintes ont toute leur importance...

Ou encore, pour le projet lancé par l'Agence des domaines italiens (Ministère des Finances), un programme de "gestion des savoirs", qui permet d'assurer la continuité entre les agents, de gérer ainsi les changements dans les effectifs à court terme tout en ne mettant pas en danger l'avenir de l'organisation.

Enfin, et pour reprendre le sens de ce que disait Al Gore, une administration publique de qualité est une administration dont les responsables, les politiques assurent la cohérence et à laquelle ils donnent du sens. On attend des "politiques" qu'ils donnent une vision, des valeurs, des objectifs clairs. Christopher Pollit, en conclusion, ajoute même que démocratie et qualité sont intimement liées. Sans dialogue et communication avec les citoyens, dont les démocraties sont porteuses, il ne peut y avoir d'amélioration de la qualité. C'est cet enjeu qui devra animer les travaux futurs des participants à cette conférence ...

(1) Elvis Presley, "*A little less conversation*", Album *Almost in Love*, 1968.