

Réussir durablement la réforme
de l'action publique
ou l'art de conjuguer culture du
service public et culture
du changement

Réussir durablement la réforme
de l'action publique
ou l'art de conjuguer culture du
service public et culture
du changement

Préface	7
Gilles Bonnenfant, Président, EUROGROUP CONSULTING.	
Un socle de valeurs pour réformer le secteur public*	17
Jean-François Verdier, Directeur général de l'administration et de la fonction publique, ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique	
Former aux valeurs du service public	25
Nathalie Loiseau, Directrice de l'École nationale d'administration	
La modernisation de l'action publique, jonction entre les valeurs traditionnelles et les valeurs émergentes du service public*	37
Jérôme Filippini, Secrétaire général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)	
Porter haut et fort les valeurs du service public*	47
Michèle Kirry, Préfète de la Nièvre, Préfecture de la Nièvre	
Croiser intelligemment les systèmes de valeurs et rester concret : les clefs du succès d'une réforme de l'action publique*	57
Christian Poinboeuf, Directeur des Ressources Humaines de l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris	
L'AIFE, accélérateur du développement de la culture financière de l'administration*	65
Régine Diyani, Directrice de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), ministère de l'Économie et des Finances	
Les valeurs du service public : un atout vital à la modernisation de l'action publique*	77
Christian Grolier, Secrétaire général, Fédération générale des fonctionnaires Force Ouvrière	
Pour réformer durablement, appuyons-nous sur nos valeurs et cultivons-les*	91
Dominique Dron, Ingénieure générale des Mines, Chargée du pilotage du Livre Blanc français sur le financement de la transition écologique	
Développer les valeurs, un enjeu commun aux trois fonctions publiques*	105
Vincent Potier, Directeur général du Centre national de la fonction publique territoriale	
Les outils publics sont riches : utilisons-les*	115
Jean-Ludovic Silicani, Président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep)	
Les valeurs du service public, leviers d'une transformation durable	123
Stéphane Geffrier, Associé, EUROGROUP CONSULTING	
Biographies	135

Acteur de référence fortement impliqué dans l'évolution du secteur public, EUROGROUP CONSULTING attache une grande importance aux réflexions engagées depuis plus de quatre ans avec la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), l'ENA et l'Association des anciens élèves de l'ENA (AAEENA), dans le cadre des Rencontres de la transformation publique.

Le contexte de transformation importante des missions de l'État, comme de l'ensemble des entités publiques, incite à un travail de réflexion sur les ressources humaines et les modes de management. Ces rencontres sont un moment d'écoute et d'analyse, avec le partage des résultats d'une enquête approfondie auprès d'agents issus des trois fonctions publiques, ainsi que des conférences-débats où les consultants d'EUROGROUP CONSULTING vont à la rencontre des décideurs du monde public. Elles sont l'occasion d'une prise de recul, qui s'avère très positive et suscite des propositions concrètes.

En 2009, le premier thème abordé était celui du management des seniors.

La nécessité d'une véritable gestion des âges de la vie pour faire face aux défis démographiques, sociaux et politiques avait été mise en avant. Des pistes d'action concrètes avaient été proposées, comme l'application du principe de non-discrimination envers les seniors, l'actualisation et

le renouvellement de leurs compétences, ou encore leur responsabilisation dans la construction des parcours de fins de carrière.

En 2010, la réflexion était axée sur les hauts potentiels. Pour retenir les meilleurs et préparer le renouvellement démographique de la haute fonction publique, les pistes de réflexion portaient notamment sur le développement de parcours de mobilité, la diversification de la composition des viviers de hauts potentiels, ou la dynamique de renouvellement des valeurs de l'État dans le management et la mobilisation de ses cadres de haut niveau. Ces propositions ont fait écho à des démarches mises en œuvre aux ministères de l'Écologie, de la Défense ou encore de la Santé.

En 2011, la réflexion portait sur les liens entre management du secteur public et innovation. Elle a abouti à des recommandations portant notamment sur la nécessité de proposer une stratégie pour l'innovation et des pistes de déclinaison au sein des services, portées par l'encadrement de proximité une fois le cap donné.

Ces rencontres, saluées par les participants pour les échanges de qualité qu'elles suscitent, se sont donc affirmées au fil du temps comme un moment de réflexion sur les sujets centraux d'actualité et d'intérêt pour la sphère publique. Nous nous attachons chaque année à améliorer la qualité des travaux qui sont produits et sommes donc fiers, une fois de plus, de pouvoir partager le fruit de notre réflexion collective.

Cette année, celle-ci a porté sur l'articulation de la culture du secteur public à la culture du changement. Nous nous appuyons sur des éléments de contexte connus et communs : les situations de contrainte budgétaire ont conduit les organisations publiques à évoluer, ces évolutions étant promises à une accentuation pour la plupart d'entre elles. Entre fusions, mutualisations des périmètres d'activité, simplification des processus, l'action publique fait face à une transformation d'ampleur qui a parfois fait naître un sentiment d'inquiétude ou de mal-être auprès des professionnels.

Parallèlement, l'environnement des agents des fonctions publiques, comme leur profil se sont transformés : la modification de la demande de services publics de la part des usagers en constitue une illustration ; la pyramide des âges qui se déforme, avec un décrochement entre la génération « Y » et les générations précédentes (qui touche le secteur public comme le privé), en est une autre.

La culture du service public est-elle univoque ? Est-elle un levier de transformation et d'accompagnement, ou un obstacle ? Peut-on réussir à transformer durablement les services sans s'appuyer sur elle ? Ce sont là quelques-unes des questions que nous avons souhaité approfondir en interrogeant plus de 2 000 fonctionnaires des trois fonctions publiques.

L'analyse des 800 réponses reçues nous enseigne cinq faits marquants :

1-Les trois fonctions publiques s'accordent sur la définition d'un socle commun culturel constitué de quatre valeurs traditionnelles et classiques du service public :

- service au public,
- continuité de service,
- égalité de service,
- neutralité de service.

Il est intéressant de noter que ces valeurs sont liées aux devises fondatrices de la République et du droit public français (les lois de Rolland), bien plus qu'à des valeurs de type professionnel ou d'engagement personnel.

2-Une analyse ciblant chaque fonction publique fait apparaître des nuances propres à chacune, qui permettent de distinguer des leviers de mobilisation distincts.

- La neutralité et la loyauté sont davantage représentées dans la fonction publique d'État, illustration de l'équilibre entre permanence de l'administration et soumission de son action aux orientations données par les autorités politiques.
- Le développement durable et l'efficacité sont des valeurs qui apparaissent plus familières à la fonction publique territoriale, démontrant l'attachement à la production de services proches du quotidien et des besoins des usagers.
- Enfin, l'accessibilité et l'universalité apparaissent plus

marquées s'agissant de la fonction publique hospitalière, ce qui illustre le souci du soin porté aux patients quels qu'ils soient.

3-D'autres valeurs ne font pas l'objet d'un consensus aussi large.

- La performance, qui était devenue un maître mot de la transformation publique ces dernières années, apparaît comme un terme très discuté : plus de 40 % des professionnels ayant répondu à notre étude estiment qu'il ne s'agit pas d'une valeur, mais d'une mesure. Le terme apparaît par ailleurs comme un mot « piégé », et les retours qualitatifs dont nous disposons nous indiquent une crainte marquée d'un appauvrissement du service en lien avec l'introduction de cette notion au rang de valeur.
- La responsabilité sociétale et environnementale, quant à elle, se comprend comme une valeur émergente et encore à préciser : les répondants s'interrogent sur la forme qu'elle prendra concrètement.

4-Si un consensus large existe au sein des administrations et parmi les usagers sur les valeurs du service public, elles apparaissent souvent comme un arrière-plan dont les couleurs gagneraient à être ravivées : pour beaucoup de nos répondants, elles semblent s'étioler.

- Très majoritairement, les répondants pointent un affaiblissement de l'attachement aux valeurs du service public et en aucun cas un renforcement.

- Les répondants indiquent que la transmission des valeurs aux jeunes générations par la hiérarchie gagnera à s'appuyer sur la compétence, le management et l'éthique, plus que sur le grade ou l'ancienneté : les nouveaux leviers de l'autorité managériale apparaissent là aussi à l'œuvre.

5-Confirmation d'autres enquêtes et points de vue récents, le dernier cycle de réformes n'a sans doute pas assez appréhendé les valeurs et la culture des organisations publiques avant la mise en œuvre des réformes, alors même que, pour les acteurs du monde public, leur prise en compte est une clé majeure de leur réussite.

Le recul pris sur le sujet nous permet de **pointer cinq pistes de réflexion** destinées à ancrer la réussite des réformes dans la culture du service public et ses valeurs :

1-Réaffirmer les valeurs.

- La réaffirmation de la culture et des valeurs de l'action publique est nécessaire, tout particulièrement en période de changement, de perte éventuelle de repères. Elle donne du sens aux orientations des réformes, elle les inscrit dans le temps et elle rassure les agents comme les usagers.
- Nous trouvons notamment à la base de ces valeurs l'adaptabilité et la mutabilité. Sur ce point, le statut de la fonction publique est un atout.

2-Analyser les valeurs et la culture.

- Les projets de réforme, pour s'inscrire dans la durée, doivent être précédés d'une analyse précise et structurée du terreau culturel au sein duquel ils vont être conduits.
- On ne peut pas mener avec succès une réforme avec les mêmes recettes partout, les ressorts, les réflexes et les historiques étant propres à chaque environnement (ceci étant également à prendre en compte en cas de fusion de corps ou d'entités).

3-Décliner concrètement les valeurs.

- Il conviendrait de réfléchir à décliner les valeurs depuis leur expression générale jusqu'à la réalité quotidienne des services, dans la mesure où nous souhaitons les utiliser comme leviers de la modernisation de l'action publique.
- C'est dans la fixation des objectifs des services, jusqu'au niveau de l'évaluation des agents eux-mêmes, que pourraient être déclinées les valeurs, pour irriguer encore plus concrètement le quotidien du service, conditions de travail des agents comme accueil des usagers.

4-Porter les valeurs quotidiennement.

- Développer la capacité du management de proximité à porter la culture et les valeurs de l'action publique au quotidien, dans leurs services et face aux usagers, constitue un axe important de travail pour ancrer la transformation.
- Le management est un maillon crucial pour faire passer et vivre le sens du service public, auprès de chaque

génération de fonctionnaires, et notamment des plus jeunes. Et, là encore, l'agilité et l'adaptabilité managériale sont primordiales pour entraîner le plus grand nombre.

5-Enrichir les valeurs.

- Pour mener à bien des projets de réforme, il peut être nécessaire d'utiliser des notions plus passagères – des valeurs projet ponctuelles – à mobiliser par rapport à une situation précise de crise, d'urgence ou de très forte transformation.
- Par ailleurs, il est probablement essentiel d'enrichir les valeurs du service public, en intégrant les attentes de la société civile et leurs évolutions. Le développement durable, la responsabilité sociale font partie de ces valeurs plus récentes, à condition de les définir et de les préciser pour qu'elles prennent une place véritable dans l'action publique et ne soient pas vécues comme superficielles.

Si la question des valeurs est importante dans toute organisation, elle l'est sans doute encore davantage dans l'univers public aujourd'hui, pour au moins trois raisons : ce secteur est soumis à une dynamique de changement profond ; le service public en France a toujours été très lié à des valeurs républicaines fortes ; les nouvelles générations entretiennent une relation au travail différente de celle de leurs aînés. Tout cela contribue à requestionner le système administratif dans son rapport aux valeurs.

La prise en compte de celles-ci et la capacité pour les décideurs à en renouveler le sens par rapport au temps présent constituent pour nous la condition de réussite et d'ancrage des transformations publiques.

Nous adressons nos plus sincères remerciements aux dirigeants et acteurs du service public qui ont bien voulu contribuer à ce recueil dans un esprit d'échanges ouverts et de regards croisés.

Pour EUROGROUP CONSULTING
Gilles Bonnenfant, président d'EUROGROUP CONSULTING

Un socle de valeurs pour réformer le secteur public

Jean-François VERDIER

*Directeur général de l'administration
et de la fonction publique,
ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation
et de la Fonction publique*

Dans un contexte d'évolution forte des administrations, les notions de «valeurs» et de «cultures», appréhendées de façon distincte par les différentes générations qui forment la fonction publique, sont mises à rude épreuve. Mais elles restent centrales : elles sont au cœur du sens même du service public et irriguent notre expérience quotidienne, bien qu'elles puissent être l'objet d'incompréhension.

La RGPP (Révision générale des politiques publiques) a pu être mal ressentie dans la fonction publique. On souligne ainsi souvent le manque de concertation, voire une forme de brutalité lors de sa mise en place. L'engagement de la réforme s'est traduit en effet par la confrontation, en grande partie involontaire, de valeurs perçues comme traditionnelles (neutralité, loyauté...) avec d'autres perçues comme émergentes (efficacité, performance...) – cf. l'excellent rapport de Jean-Ludovic Silicani sur ce thème. Il apparaît pourtant nécessaire d'unifier les systèmes de valeurs qui coexistent chez les agents, tant la modernisation de l'action publique traduit un principe phare de la culture publique : la continuité.

C'est dans cet esprit que le ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique formalise actuellement un corpus de valeurs, parfois tacite jusqu'alors, que portent les agents. Ce socle de valeurs communes pourrait être repris dans le futur Code de la fonction publique, dont l'élaboration ouvrira une large place au dialogue avec les agents et les organisations syndicales. Le code affirmera dans

son préambule les valeurs de l'action publique que doivent partager tous les agents chargés de sa mise en œuvre. Il rendra également plus visible ces valeurs que nous avons en partage afin qu'elles puissent être déclinées de façon très concrète, par exemple à l'occasion des entretiens annuels d'évaluation ou lors des recrutements ou promotions.

Ces mêmes valeurs pourraient être déclinées dans une charte communiquée à tous les fonctionnaires du service public, à l'image de certaines entreprises, ou en écho au plan Adèle pour l'administration électronique qui visait, entre 2004 et 2007, à simplifier les démarches usagers par l'adoption de la charte Marianne, ou encore la charte de gestion du temps en vigueur à Bercy.

La DGAFP (Direction générale de l'administration et de la fonction publique) travaille ardemment à la réalisation de ce code, qui remplacera ce qui n'est à ce jour qu'une simple compilation de nombreux textes. Le nouveau code, dans un cadre unifié, réaffirmera les droits et les obligations identiques des fonctionnaires des trois versants de la fonction publique : d'État, territoriale et hospitalière.

L'enquête réalisée par EUROGROUP CONSULTING le rappelle d'ailleurs, les valeurs du service public sont perçues comme étant trop peu explicites par les agents eux-mêmes. L'adhésion de tous les fonctionnaires suppose donc en premier lieu que ces valeurs soient incarnées par leur hiérarchie. La pratique doit

pouvoir être cohérente avec le discours. Ainsi, l'encadrement supérieur doit s'astreindre à ne pas être un contre-exemple moral, à ne pas donner, par exemple, l'image du carriérisme ou de l'individualisme qui lui sont souvent reprochés par les agents.

La modernisation de l'action publique ne remportera l'adhésion de tous que si elle respecte les valeurs chères aux agents, dans un souci de concertation et de continuité. Pour conjuguer culture du changement et culture du service public, ces valeurs doivent s'inscrire dans une logique de dialogue, valeur fondamentale du service public. La concertation a sans doute été négligée dans le cadre de la RGPP et aurait pu éviter le choc des cultures tel qu'il a été vécu et critiqué. La démarche antérieure de réforme a fait prendre conscience que certaines notions qui étaient pour certains d'entre nous des « valeurs », comme l'efficacité ou la performance, n'étaient que des « mesures » aux yeux des fonctionnaires. De la même manière, des actions considérées comme des formes de « discrimination positive » ont pu être rejetées par les agents publics, car introduisant des exceptions au principe d'égalité d'accès aux charges publiques contenues notamment dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le gouvernement souhaite par ailleurs faire évoluer l'approche de la performance en réintégrant et valorisant sa dimension collective. Plutôt bien ancrée chez les fonctionnaires de la génération « X », la notion de performance collective ne trouve

pas encore d'écho auprès de la génération « Y ». Pourtant, pouvoir mieux rémunérer une équipe selon sa performance représenterait un véritable progrès.

Enfin, face à des fonctionnaires très attachés à leurs valeurs, l'État doit démontrer que la modernisation se fera dans un souci de continuité, de dialogue et d'adaptation. Alors que la société actuelle semble devoir s'inscrire durablement dans un monde caractérisé par la rareté des ressources publiques, les réformes à venir doivent permettre l'utilisation optimale des moyens de l'action publique en tirant les leçons des difficultés rencontrées par la DGME lors du lancement de démarches « Lean » dans les ministères en 2011-2012, alors que les agents ont bien souvent fini par adhérer à certaines des méthodes préconisées. Dans un climat d'incertitude, les promoteurs de la modernisation de l'État pourront changer le rapport qu'ont les administrations à la performance à force de patience et de succès opérationnels concrets, sans heurter de front les valeurs traditionnelles.

La notion de développement durable pourrait apparaître à ce titre comme un levier de transformation de l'action publique. Elle est aujourd'hui trop souvent réduite à sa seule dimension environnementale, bien qu'elle recouvre aussi un volet humain ou social primordial, que l'on peut définir comme la responsabilité sociale de l'État-employeur. Derrière cette notion pourrait ainsi s'articuler l'ensemble des politiques RH, du recrutement à la formation, en passant par la parité.

Les directions des ressources humaines du service public sont maintenant confrontées à l'arrivée de la génération dite « Y ». En 2020, la majeure partie des cadres de la fonction publique A et A+ en sera issue. Compte tenu de l'allongement de la durée de carrière, non plus deux mais trois générations se côtoieront désormais au travail, avec des cultures professionnelles très différentes. L'existence d'un référentiel commun, ce socle de valeurs partagées par tous, permettrait aux cadres de gérer cette cohabitation intergénérationnelle appelée à s'accroître. Ce pourrait être aussi l'occasion, par exemple, de promouvoir des formes de tutorat inversé : les nouveaux fonctionnaires, rompus aux technologies nouvelles, peuvent aider les cadres qui devront changer de métier après cinquante ans.

Encourager la mobilité entre les fonctions publiques avec des dispositifs d'accompagnement RH pertinents contribuerait également à ancrer durablement les réformes de la fonction publique en transposant, quand cela est possible, les réformes réussies dans l'un des versants de la fonction publique. Faut de passerelles et de brassage de cultures, les bonnes pratiques se propagent difficilement. Une des tâches de la DGAFP est de sensibiliser les directeurs des ressources humaines des ministères afin qu'ils promeuvent la mobilité et accroissent les passerelles à l'intérieur et entre les trois fonctions publiques de l'État. Des collectivités locales, très innovantes, développent des formes de service public selon des modalités parfaitement transposables à l'État. En transposant ces initiatives, l'État enverrait un message fort aux fonctionnaires en montrant que

la dynamique de réforme provient d'eux, en harmonie avec les valeurs du service public : loyauté, neutralité, etc. Par ailleurs, en constatant le succès de réformes à l'échelle de collectivités locales, les agents réaliseraient que ces innovations ne sont pas systématiquement calquées sur des « méthodes américaines », critique aujourd'hui très courante chez les agents.

Dans le secteur privé, le conservatisme se solde par une « mort » rapide. Dans le secteur public, si l'absence de transformation est pareillement sanctionnée, les administrations ne prennent pas nécessairement conscience du risque de leur propre disparition. Les deux secteurs ne perçoivent donc pas le changement avec le même degré de nécessité, bien qu'il s'agisse en réalité du même enjeu de survie. Le secteur public doit pourtant bien comprendre que rien n'est acquis, que les mentalités évoluent. Quelques exemples internationaux, Québec, Italie ou pays scandinaves, prouvent que des pratiques innovantes et adaptées au secteur public peuvent s'inscrire au service de la réforme de l'État. Mais elles ne sont pas nécessairement transposables en intégralité.

Les pays scandinaves ont en effet davantage fait reposer leurs réformes sur des éléments de leur culture propre, tandis que la France s'est peut-être trop contentée de chercher à répandre des outils et des pratiques. Le rapport à l'État est extrêmement différent dans les pays scandinaves ou dans les pays anglo-saxons comme le Québec, où certaines réformes administratives peuvent être acceptées beaucoup plus facilement par le corps

social qu'en France. Depuis Colbert nous restons très attachés au rôle et à la place de l'État. Les modèles étrangers ne sont donc pas forcément transposables, du fait de cette spécificité française.

In fine, la France manque encore cruellement d'une vision claire du service public de l'avenir. À titre d'exemple, combien d'hommes d'État de tout premier plan ont-ils prononcé de discours « programmatique » devant les élèves de l'ENA depuis Michel Debré ? Il est pourtant préjudiciable de laisser certaines questions sans réponse : que reste-t-il à l'État aujourd'hui entre une économie mondialisée, une toute-puissance bruxelloise et des collectivités territoriales aux pouvoirs sans cesse étendus ? Sur quoi doit-il se recentrer ? Sur ses seules fonctions régaliennes ? Selon quel objectif et dans quel environnement ? Quel profil de hauts fonctionnaires faut-il pour demain ? Des managers soucieux de l'humain, des spécialistes de questions financières ou budgétaires, des spécialistes de relations internationales ? La fonction publique a besoin de ce discours et de ces réponses. En leur absence, on ne saurait définir de modèle d'État souhaitable pour la France au XXI^e siècle, de valeurs essentielles à promouvoir pour défendre ce modèle, et enfin de profils d'agents à recruter pour le faire vivre.

Former aux valeurs du service public

Nathalie LOISEAU

Directrice,

École nationale d'administration

Former aux valeurs du service public¹

En ces temps de crise et de questionnement sur la place et le fonctionnement de l'État, les acteurs publics, et notamment les écoles de service public chargées de la formation des hauts fonctionnaires, ont de bonnes raisons de s'interroger sur les transformations en cours qui impactent le mode d'action de la puissance publique de même que sur les réformes nécessaires. Ce questionnement, ces interrogations sont au cœur des missions dévolues à l'École nationale d'administration.

Dans ses responsabilités de recrutement, l'ENA doit mesurer avec justesse sur quel type de compétences l'État pourra s'appuyer. Dans sa responsabilité de formation, initiale ou continue, des cadres supérieurs de l'État, l'École doit assurer un équilibre parfois délicat entre la transmission des savoirs et des savoir-faire acquis et l'encouragement à l'innovation, à la prise de risque et à la conduite du changement. À cela s'ajoute une autre mission essentielle de l'École, qui la conduit à porter ses efforts de recherche dans le domaine du management public, et notamment du management comparé car les interrogations et les questionnements qui sont les nôtres trouvent leurs échos mais parfois aussi des réponses au-delà de nos frontières.

C'est en lien avec ce contexte général que se pose la question des valeurs de service public, de leur rôle dans l'action

¹ Ce texte est basé sur la communication orale faite par l'auteur le 27 novembre 2012 à l'ENA lors de la présentation des résultats de l'enquête EUROGROUP CONSULTING ainsi que sur d'autres interventions faites par la direction de l'ENA lors de manifestations antérieures.

publique collective comme au niveau individuel dans les tâches qu'accomplissent nos agents. Afin de bien en comprendre les enjeux qui s'y rapportent, il convient de resituer plus largement cette réflexion au sein du débat sur la place de l'éthique et de la déontologie dans la fonction publique.

D'une manière générale, la référence à l'éthique et à la déontologie renvoie à plusieurs questions de fond :

- Dans quelle mesure l'éthique est-elle nécessaire au bon fonctionnement d'une démocratie et de la structure administrative qui la sert ?
- Quelle place doivent occuper les valeurs dans nos systèmes administratifs ?
- Comment faire en sorte que les principes, normes et règles qui s'en inspirent viennent irriguer le fonctionnement de notre vie publique en général et de nos administrations en particulier ?

Ces interrogations doivent être mises en perspective avec plusieurs constatations.

En premier lieu, le besoin et la demande d'éthique sont une attente universelle, que l'on rencontre partout en Europe et dans le monde, au nord comme au sud. Dans le domaine de l'administration, et plus particulièrement d'une administration publique tournée vers l'avenir, c'est-à-dire en phase avec les évolutions de la société et de ses besoins, cela se traduit par un besoin de transparence, d'équité, d'intégrité, d'efficacité. L'idée

simple selon laquelle il n'y a pas de développement harmonieux possible dans un pays sans une administration compétente et honnête est très largement partagée.

Ensuite, la dimension éthique et déontologique est inséparable de l'idée d'administration au service des citoyens et usagers, dans le sens où elle est consubstantielle à l'existence d'un État dédié à la défense de l'intérêt général et à la recherche du bien commun.

Pour ce faire, la puissance publique doit pouvoir s'appuyer sur une administration guidée à la fois par le sens du service de l'État et du service au public, respectant la légalité et faisant preuve de neutralité, d'objectivité et de responsabilité, valeurs fondatrices du service public. Concrètement, cela signifie que les agents publics doivent adopter un comportement en accord avec ces principes directeurs sur le plan pratique, notamment en se montrant loyaux, impartiaux, honnêtes, intègres, en un mot exemplaires.

Parallèlement, on constate que, dans un contexte national, européen et mondial en profonde mutation, l'exigence d'efficacité des administrations en tant que rouages essentiels du fonctionnement de notre société s'est considérablement accrue, de même que les attentes des citoyens vis-à-vis du service public et de la fonction publique.

Face à ces défis, la formation des hauts fonctionnaires appelés à y répondre revêt une importance capitale. « *Nous devons concevoir une organisation politique, administrative, judiciaire et sociale qui soulage la personne humaine, l'individu, du poids de la complexité inévitable liée au progrès de nos sociétés*² ». Cette définition, donnée par Alain Lamassoure de ce que doit être le service public dans sa dimension nationale et européenne, s'inscrit tout à fait dans cette logique. On relèvera que la dimension humaine y est fondamentale. En effet, l'État, les collectivités territoriales et les hôpitaux sont et resteront avant tout des « entreprises de personnel », en raison de leur appartenance au secteur tertiaire et de l'ampleur de leurs réseaux de services de proximité. La qualité du service rendu dépend donc au premier chef de l'implication et de la qualification de leurs agents.

La question qui se pose est donc de savoir quelles qualités un responsable administratif de haut niveau doit présenter et comment l'État peut s'assurer que ses élites administratives répondent aux critères d'excellence qui doivent être les siens.

Ce qui est en jeu n'est pas seulement la capacité à prendre des bonnes décisions dans un environnement complexe et à les mettre en œuvre, mais également l'aptitude à animer des équipes, à mobiliser et motiver toutes les parties prenantes, à gérer des conflits, à négocier, à évaluer les performances tout

² Cf. le rapport sur « Le citoyen et l'application du droit communautaire » remis au Président de la République par Alain Lamassoure le 25 juin 2008, p.115.

en étant capable de communiquer efficacement sur les objectifs visés, les moyens employés et les résultats obtenus.

L'exemplarité de l'élite au service du bien public et de l'intérêt général, disposant de savoirs et compétences appropriés, est donc tout à la fois une question de vertu, de talent et de capacités. Par la même occasion, elle dépend de la façon dont les hauts fonctionnaires d'aujourd'hui et de demain sont sélectionnés et préparés pour leurs tâches à venir.

C'est à ce niveau que la place des valeurs et de leur transmission prend toute son importance. Ce n'est donc pas un hasard si plusieurs enquêtes se sont penchées dernièrement sur la question des valeurs du secteur public et de ses agents. Fin novembre, outre l'étude d'EUROGROUP CONSULTING, un rapport du Groupe d'études de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur sur « La dimension éthique de la réforme de l'État » a ainsi été rendu public.

Juste avant, le RESP (Réseau des écoles de service public) avait lancé sa propre enquête en 2011-2012 sur la perception et la transmission des valeurs de service public. Elle a porté sur près de 5 000 personnes : élèves ou auditeurs, personnels pédagogiques et professionnels des trois fonctions publiques intervenant dans ces formations.

Ce regain d'intérêt dont bénéficie la question des valeurs s'explique en grande partie par le besoin d'orientation et de sens

qui se fait particulièrement sentir dans les périodes de mutation, quand les cadres traditionnels de référence de l'action semblent être remis en cause. De manière frappante, il est intéressant de constater que le thème des valeurs est également au centre de la réflexion sur le management dans le secteur privé. Loin d'opposer le monde de l'entreprise à celui des administrations, cette préoccupation partagée semble renvoyer à une attente commune aux acteurs du changement dans un cas comme dans l'autre et ce, en dépit d'une différence fondamentale en ce qui concerne la finalité de leur action.

Cette constatation établie, il convient toutefois d'être bien conscient des apports possibles, mais aussi des limites, des comparaisons entre secteur privé et secteur public dans ce domaine particulier. L'intérêt que présente une comparaison entre les expériences vécues dans le secteur public et dans le secteur privé est évident et l'ENA y accorde toute l'attention qu'elle mérite. Pour preuve, la formation initiale des futurs hauts fonctionnaires fait toute sa place à l'apprentissage des méthodes de management propres aux entreprises et les élèves bénéficient d'un stage spécifiquement axé sur ces questions à la fin de leur scolarité. Pour autant, on ne peut cacher un certain inconfort à voir comparer de façon parfois sommaire les méthodes de conduite des réformes issues du monde de l'entreprise et celles qui sont pratiquées dans le secteur public.

Si je parle de comparaisons sommaires, c'est en faisant référence à la facilité intellectuelle qui consisterait à penser que

seul le secteur privé possède les outils nécessaires à sa réforme et que le secteur public, structurellement ou « culturellement » allergique au changement, devrait nécessairement calquer les méthodes du privé pour se réformer.

Ainsi présenté, un pareil présupposé paraît abusif, dans la mesure tout d'abord où il sous-estime l'importance des transformations que la puissance publique a portées ces dernières années. Des réformes profondes, qu'il s'agisse de la REATE, de la création de la DGFIP ou des progrès considérables de l'e-administration en témoignent notamment. Le fait que ces réformes se soient déroulées en des temps record et dans un contexte de contraintes budgétaires fortes ne doit pas être sous-estimé et démontre que le cadre statutaire particulier à la fonction publique n'est pas nécessairement synonyme d'immobilisme, comme certains seraient trop vite enclins à le croire.

Prenons garde, par ailleurs, à ne pas oublier que les transformations expérimentées par le secteur privé doivent être examinées dans leur spécificité et dans leur contexte propre et qu'une transposition pure et simple au secteur public peut mener dans certains cas à l'incompréhension, voire à l'échec. Ainsi la notion de client propre au monde de l'entreprise ne se retrouve-t-elle pas réellement dans celle d'usager d'un service public : qu'on songe aux détenus d'une maison d'arrêt et l'on verra sans peine que s'ils sont les usagers d'un service public, ils n'en sont certainement pas les clients. La question se pose sans doute de manière similaire pour les demandeurs d'emploi qui s'adressent à Pôle Emploi.

De même la gestion d'un projet par un manager public implique-t-elle une politique de ressources humaines dont les outils sont par essence, en vertu du statut de la fonction publique, très différents de ceux du secteur privé. Il en va de même du principe de « redevabilité », qui n'a pas la même signification selon que celle-ci s'adresse à des actionnaires ou aux individus composant la collectivité nationale, que cela soit en qualité d'usagers ou de citoyens. Le sujet n'est donc pas de s'interroger sur la supériorité d'un modèle par rapport à un autre, mais de rechercher ce qui est comparable et ce qui est transposable.

Au moment où les valeurs deviennent un sujet central de management dans le secteur public et où de nouvelles compétences sont requises pour les dirigeants publics, il est important de préciser la manière dont les différentes valeurs de référence au sein du service public sont perçues par les acteurs, notamment par rapport aux valeurs également mises en avant dans le secteur privé. C'est aussi l'occasion de comprendre le rôle que jouent les écoles et instituts d'administration dans le développement de ces compétences liées à l'accompagnement d'une démarche éthique au sein des administrations publiques.

Dans le cadre de l'enquête du RESP, une distinction a donc été faite entre, d'une part, les valeurs professionnelles directrices qui trouvent leur source dans les principes de notre droit public – continuité, engagement, intégrité, légalité, loyauté, neutralité, respect, responsabilité – et, d'autre part, la référence à des valeurs de service – adaptabilité, efficacité, qualité, réactivité.

Là encore, il serait erroné de penser que certaines valeurs du service public, parce qu'elles seraient « dépassées », pourraient constituer un obstacle aux transformations nécessaires de l'action publique. Ce serait bien mal comprendre le rôle des valeurs dans la culture du service public que de postuler que certaines d'entre elles constituent des freins et autres sources de blocage potentiel.

Bien au contraire, les résultats de l'enquête du RESP montrent que le dépassement des tensions qui peuvent survenir entre certaines valeurs est surtout une question de « priorisation » ou de hiérarchisation de ces valeurs les unes par rapport aux autres et que, en tout état de cause, la mise en pratique des valeurs par les agents doit toujours être contextualisée et rapportée à la finalité de l'action publique. C'est justement là que la vocation pédagogique des écoles de service public doit s'affirmer : dans la promotion de la culture et des valeurs du service public auprès des agents en formation, en communiquant sur leur existence et leur signification.

Dans cette perspective, les modalités pédagogiques mises en œuvre dans les écoles du RESP devraient alors privilégier la réflexivité autour de l'articulation entre valeurs, action et contexte. Or les résultats de notre enquête montrent que, dans de nombreux cas, les pratiques actuelles de formation sur les valeurs semblent faire l'objet plus souvent de discours déclaratifs et prescriptifs que d'une appropriation par une analyse réflexive ou une insertion dans l'action autorisant une distance critique et favorisant une démarche éthique contextualisée.

En effet, comme le remarque à juste titre le rapport précité du Groupe d'études de l'association du corps préfectoral, notre société ne reconnaît l'autorité comme légitime que lorsqu'elle s'exerce dans un cadre éthique, c'est-à-dire lorsque les objectifs assignés à cette autorité sont clairement définis et acceptés et lorsque cette autorité, tout en s'exerçant, reconnaît et prend en compte ceux sur qui elle s'exerce.

Il est donc nécessaire d'effectuer un double effort de transmission et de communication tant en interne que vers l'extérieur. Dans cette optique, les écoles du RESP ont adopté en 2012 une déclaration commune, fruit d'une réflexion menée en commun sur les valeurs, leur signification et leur pertinence, dans laquelle elles précisent la contribution qu'elles entendent apporter à leur transmission et à leur diffusion. C'est ainsi qu'un exemplaire de cette déclaration est désormais remis à tous les élèves de l'ENA à leur arrivée. Et dans cette déclaration, les écoles du RESP ont tenu à inclure le passage suivant :

« La formation au service public que nous dispensons avec fierté et honneur nous mobilise fortement pour répondre de la meilleure façon possible à la satisfaction de l'intérêt général et des besoins des bénéficiaires du service public. Nous avons conscience que cette satisfaction est évolutive dans le temps et dans l'espace et qu'elle suppose de notre part une adaptation permanente tenant compte des mutations technologiques et sociétales. »

Voilà un exemple concret qui montre bien que les valeurs du service public peuvent être un vecteur de changement, tout en contribuant à entretenir la culture du service public.

La modernisation de l'action
publique, jonction entre les valeurs
traditionnelles et les valeurs
émergentes du service public

Jérôme FILIPPINI

Secrétaire général,

*Secrétariat général pour la modernisation de
l'action publique (SGMAP)*

Préambule*

Le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), créé le 31 octobre 2012, regroupe l'ancienne Direction générale de la modernisation de l'État (DGME), devenue Direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (Dimap), et la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (Disic). Il prend également en charge la coordination interministérielle de la réforme des services déconcentrés de l'État, ainsi que la mission chargée de faciliter la mise à disposition des données publiques (mission dite Etalab).

L'ensemble, placé sous l'autorité du Premier ministre et rattaché au Secrétaire général du gouvernement, constitue un outil cohérent pour une nouvelle approche de la réforme administrative.

Le SGMAP coordonne, favorise et soutient, au niveau interministériel, les travaux conduits par les administrations en vue d'évaluer et de moderniser l'action publique, afin d'améliorer le service rendu aux citoyens et aux usagers et de contribuer à la bonne gestion des deniers publics. Il veille à ce que les systèmes d'information et de communication concourent à améliorer la qualité, l'efficacité, l'efficience et la fiabilité du service rendu et à simplifier les relations entre les usagers et les administrations de l'État, et entre celles-ci et les autres autorités administratives. Il coordonne l'action des services de l'État et de ses établissements publics pour faciliter la réutilisation la plus large possible de leurs informations publiques. Il administre le portail unique interministériel destiné à rassembler et à mettre

à disposition librement l'ensemble des informations publiques de l'État, de ses établissements publics et, si elles le souhaitent, des collectivités territoriales et des personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public. Il coordonne les travaux interministériels relatifs à l'amélioration du fonctionnement des services déconcentrés de l'État. Enfin, il veille à l'association des agents publics, des usagers et des partenaires de l'administration à l'ensemble de ces démarches.

**Décret n° 2012-1198 paru au Journal Officiel du 30 octobre 2012*

Culture du service public et culture du changement vont de pair : se moderniser, c'est répondre aux besoins d'une société qui évolue très vite, en permanence. La continuité et l'adaptation du service public sont bien des valeurs fondamentales, dans son rapport au service public.

Les raisons de moderniser l'action publique ne manquent pas. Nous attendons beaucoup de nos services publics : préserver, rénover notre modèle social ; redresser les finances publiques, accroître la compétitivité et donner du sens aux prestations du service public. Nous devons expliciter, expliquer et communiquer sur le sens donné à l'action publique à la fois aux usagers, aux citoyens, aux entreprises et aux agents qui composent la fonction publique. Bien entendu, nous sommes également tenus de rendre des comptes aux contribuables et de garder à l'esprit qu'« un euro d'argent public pèse plus lourd qu'un euro d'argent privé ».

Nous devons donc certes réaffirmer les valeurs traditionnelles que sont la **continuité, l'adaptation et la neutralité**, mais également enrichir ce corpus de valeurs classique en l'adaptant aux évolutions sociétales, économiques de notre pays et, notamment, aux attentes des plus jeunes générations vis-à-vis du service public. Les nouvelles générations ne souhaitent plus s'adresser au service public comme les générations précédentes. Il convient donc d'affirmer, bien qu'avec mesure, que l'on accepte des valeurs émergentes, comme la **responsabilité sociétale et la transparence**, qui sont aussi inscrits au fronton de notre service public, tel qu'indiqué dans l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Dans un contexte économique difficile, le gouvernement a décidé de changer de cap dans la modernisation de l'action publique. Ce nouvel élan rompt avec la période précédente de révision générale des politiques publiques et vise à rénover en profondeur nos services publics. Cette nouvelle étape de **modernisation de l'action publique** est guidée par deux lignes directrices.

Il s'agit, d'une part, dans ce nouvel élan de modernisation, de marquer un **changement de méthode** : une méthode tenant davantage compte des capacités de proposition, d'innovation et de responsabilisation des collaborateurs et cadres supérieurs et intermédiaires. Ils sont les véritables acteurs de la modernisation de l'action publique : une méthode qui analyse et évalue en amont des politiques publiques le sens et les résultats des services rendus, pour réinterroger les missions du service public.

La modernisation de l'action publique constitue, d'autre part, un **changement de périmètre** assez audacieux. Le nouveau périmètre dépasse celui de l'État pour être élargi aux collectivités territoriales, aux organismes de sécurité sociale et aux opérateurs pour renforcer la cohérence de cette action publique auprès des usagers.

La feuille de route du gouvernement en matière de modernisation publique, établie en octobre 2012, comporte quatre axes structurants :

- restaurer la cohérence et l'efficacité de l'action publique,
- répartir des besoins des usagers,
- restaurer la responsabilité des acteurs de la fonction publique,
- faire confiance aux capacités d'innovation des agents.

Dans le même temps, le gouvernement s'est doté de deux outils spécifiques et nouveaux.

Le premier, le **Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP)**, est une instance de décision stratégique, qui se réunira sous l'autorité du Premier ministre tous les trois mois pour scander la transformation. Le second, le **Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)**, est un outil administratif pour la modernisation de l'action publique.

Dès le **18 décembre 2012**, à la demande du Premier ministre, plusieurs actions sont programmées dans le cadre du **premier**

CIMAP pour engager concrètement la modernisation publique. La liste des politiques publiques, qui seront systématiquement évaluées, sera arrêtée. Le gouvernement souhaite aussi que la SGMAP poursuive et fasse évoluer le travail sur les opérateurs et les agences. Ce travail sera conduit à partir des travaux menés par l'Inspection générale des finances et le Conseil d'État qui dressent les démarches à suivre pour améliorer la relation entre l'État et les agences, et entre l'État et les opérateurs.

Depuis la circulaire du 23 février 1989 de Michel Rocard sur le renouveau du service public, les politiques publiques s'inscrivent dans l'orientation usager. Dans la continuité de cette circulaire, le gouvernement place également au sommet de ses priorités la simplification des normes et des démarches pour les collectivités, les entreprises et les usagers, dont les premiers axes ont été donnés le 18 décembre 2012. Cette simplification est coordonnée par la ministre de la Réforme de l'État.

Enfin, à l'heure de l'administration numérique, les outils et démarches permettant la dématérialisation doivent être adaptés et complétés, sans toutefois se substituer à l'action des services publics de proximité. Cela suppose que chaque ministère, chaque administration travaille de façon coordonnée sur les « parcours » de ses usagers, sa carte territoriale, son offre de service et les canaux qu'il ou elle propose aux usagers selon qu'ils souhaitent ou non avoir recours au numérique.

Le rôle du SGMAP est d'accompagner la transformation des administrations selon des modalités différentes de celles de la RGPP. Parmi ses nouvelles missions, le SGMAP s'emploiera

à apporter beaucoup d'**appui à des transformations** généralement extrêmement difficiles, avec une forte dimension interministérielle. Le SGMAP veillera également au **bon usage des systèmes d'information et du numérique** ainsi qu'à la **transparence des données publiques** et de l'action publique. Valeur fondamentale de l'action publique en lien avec la culture du changement et la culture du service public, la transparence des données publiques fait partie des priorités du SGMAP. Suivant la démarche « open data », engagée initialement par les collectivités territoriales avec des initiatives innovantes en la matière, l'action publique du gouvernement et l'affichage de ses priorités, de ses actions, des redditions de comptes feront l'objet d'une transparence plus grande que par le passé. Ce principe de transparence de l'action publique n'est pas nouveau puisqu'il se réfère à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme, mais il est adapté à notre temps et à toute opportunité d'ouverture des données publiques. La quatrième mission du SGMAP est **l'association des agents, des usagers, des partenaires à la qualité des services publics**.

Nombreuses sont les initiatives du service public, qui malgré les difficultés, font preuve de **réussites emblématiques et remarquables**. Il est indispensable de mettre ces actions en exergue et de les reconnaître car elles sont motrices dans les étapes ultérieures de modernisation de l'action publique. Parmi ces initiatives, les actions menées par le gouvernement depuis deux ans au niveau de l'encadrement intermédiaire et de l'encadrement supérieur. Tout d'abord, il est important de

souligner le travail fait depuis deux ans auprès du Secrétaire général du gouvernement sur l'accompagnement des cadres dirigeants, concernant les 400 ou 500 personnes nommées en Conseil des ministres.

Il est en effet important de s'occuper de la façon dont on forme et dont on sélectionne les personnes au sommet de l'État. Ainsi, depuis un peu plus de deux ans, le Secrétaire général du gouvernement a piloté un ensemble de travaux qui ont consisté à faire des revues de carrière, des revues de cadres, à essayer de coordonner la façon dont on évalue les cadres supérieurs, tout cela en lien et en cohérence avec les actions menées par la DGAFP sur l'ensemble des corps de la fonction publique. Ces travaux ont conduit, entre autres, à développer une démarche de détection, de repérage des talents. Ainsi, le premier cycle interministériel de management de l'État s'est ouvert le 27 novembre 2012 avec une première promotion de membres issus de ce vivier.

Enfin, le SGMAP compte développer l'École de la modernisation de l'État, structure créée à l'initiative de la DGME pour former les cadres opérationnels et les chefs de projets. Cette école, ouverte depuis 2010 avec des partenaires tels que l'IGPDE (Institut de la gestion publique et du développement économique), a d'ores et déjà à son actif la formation de près de 850 personnes issues des trois fonctions publiques, avec une représentation de tous les ministères, des préfetures de région, des directions départementales.

Toutes ces actions sont des gouttes d'eau face à l'ampleur des actions qui restent à accomplir. Toutefois, il convient d'y accorder davantage d'attention et de reconnaissance car elles ont leur importance dans ce vaste projet qu'est **la modernisation de l'action publique pour refonder en profondeur et durablement notre service public.**

Porter haut et fort les valeurs
du service public

Michèle KIRRY

*Préfète de la Nièvre,
Préfecture de la Nièvre*

Un paradoxe : le secteur privé communique beaucoup sur les valeurs, le secteur public trop peu...

Pour aborder le sujet des valeurs dans le secteur public, il me semble intéressant d'évoquer un paradoxe : en effet, il est étonnant de constater que le secteur privé parle beaucoup de valeurs, alors que les administrations en parlent finalement assez peu.

Si les entreprises privées ont investi le terrain des valeurs, c'est que l'une de leurs principales problématiques consiste à attirer et à fidéliser les talents. Elles fabriquent ainsi – et au besoin elles inventent – des valeurs associées à leur marque et communiquent abondamment dessus. Elles ont en effet pris conscience que la rémunération ne suffisait pas à attirer de nouveaux talents, notamment ceux issus de la « génération Y », et que par ailleurs la promotion de valeurs altruistes dans une société marquée par le souci du développement durable, y compris social et humain, est pratiquement incontournable. Dans la candidature à un emploi présentée par un jeune diplômé, il y a souvent aujourd'hui une recherche de sens et de valeurs, qui semble assez générationnelle. C'est pourquoi mettre en avant des valeurs considérées comme positives est devenu un réel enjeu pour attirer et fidéliser de nouveaux collaborateurs.

Or, il est surprenant de constater que le secteur public, qui possède à son actif des valeurs très fortes et attractives, celles

du service public, les mobilise somme toute assez peu, peut-être par oubli, par excès de pudeur ou parce qu'il ne sait pas comment les utiliser.

À l'exception notable de l'armée, qui communique dans ses campagnes de recrutement sur les valeurs d'entraide, de courage et de dépassement de soi, les services publics ne mettent que rarement en avant les atouts que constituent ses valeurs et sa culture. Pourtant, il pourrait être utile de rappeler clairement ces valeurs, à l'appui des réformes ou des projets de modernisation, car celles-ci sont de nature à mobiliser les agents, de la catégorie C aux A+.

Les valeurs fondamentales du service public n'empêchent pas le changement, bien au contraire.

Au demeurant, le modèle français de service public dispose en particulier d'une valeur qui, en elle-même, constitue un levier de changement : il s'agit de l'adaptabilité. Le monde change et le service public est censé s'adapter aux besoins nouveaux de la population. Il y a donc parmi les valeurs fondatrices du service public non seulement l'égalité, l'universalité, la neutralité ou la continuité, mais également l'adaptabilité.

Ce principe de mutabilité de l'administration est fondamentalement positif. Il conviendrait par conséquent d'accueillir les jeunes lauréats des concours administratifs en leur tenant à peu près les propos qui suivent : *« vous ne ferez sans doute pas la même carrière que vos prédécesseurs, car le*

monde a changé, changera encore et l'administration aussi a évolué et évoluera. Les administrations centrale et territoriale, l'organisation, les missions, les modalités de prestations des services publics vont s'adapter à un rythme plus rapide. Mais vous aurez aussi plus d'opportunités de carrière dès lors que vous serez à l'écoute des attentes des usagers et que vous saurez proposer les adaptations nécessaires de l'action administrative. »

Peut-être que si, avant d'engager les dernières réformes qui ont très fortement impacté les administrations, on avait pris davantage la précaution d'annoncer ce qu'on allait faire en expliquant que c'est aussi l'honneur des agents publics d'être capables de faire évoluer le service public, parce que la société dans son ensemble l'attend, cela aurait probablement simplifié la compréhension, l'appropriation et la conduite des réformes. De même, si l'on avait rappelé que, dans le choix d'être agent public il y a également celui de servir et d'entendre les demandes nouvelles de la société en s'y adaptant, alors les réformes à mettre en œuvre auraient sans doute été perçues plus comme un enjeu que comme une contrainte. En d'autres termes, s'il est évident que les réformes au sein de l'administration sont fondées sur des impératifs d'efficience et sur la nécessité de maîtrise globale des dépenses publiques, rien n'interdit de donner à ces impératifs plus de profondeur, et même un supplément d'âme, en rappelant aux agents publics qu'ils en sont les acteurs et que le service public exige d'eux cette adaptation.

L'on admet trop peu à quel point le système du statut des fonctionnaires rend possibles – et presque faciles – des changements considérables, pour stigmatiser au contraire – et injustement – sa lourdeur. En effet, la loi précise que le fonctionnaire est dans une position statutaire et réglementaire, et que le grade est distinct de l'emploi. Cela signifie non seulement que le statut n'est pas un contrat et que, dans cette mesure, l'agent public est soumis aux changements sans pouvoir invoquer une quelconque modification de son contrat de travail, mais bien plus que, s'il est « propriétaire » de son grade, il ne l'est en aucun cas du poste qu'il occupe et que l'on peut lui demander de le quitter.

Aujourd'hui, les valeurs du service public ne sont plus uniquement incarnées par l'État.

Lorsqu'on interroge des candidats aux IRA (Instituts régionaux d'administration) ou à l'ENA sur les raisons qui les ont poussés à choisir la fonction publique, ils répondent en majorité : le service de l'État et la carrière (diversité, opportunités...). Les valeurs occupent donc une place importante dans leur choix. L'objectif de la DRH est de prendre en compte ces aspirations et de chercher à les satisfaire. Mais l'État n'est pas le seul à présenter ces caractéristiques.

Aujourd'hui, les trois fonctions publiques peuvent se retrouver en compétition pour attirer les meilleurs talents. Singulièrement, la fonction publique d'État est concurrencée par la fonction

publique territoriale, qui est devenue très attractive : perçue comme plus moderne, plus innovante, plus en proximité des besoins des citoyens, plus rémunératrice et permettant de rester dans sa région d'origine.

La fonction publique d'État doit donc davantage promouvoir ses valeurs pour recruter et fidéliser ses futurs agents. Et, si elle ne le fait pas par vertu, au moins doit-elle le faire par intérêt bien compris.

La fonction publique d'État pourrait s'inspirer de la plasticité des autres fonctions publiques.

Si les trois fonctions publiques ont en partage un corpus de valeurs qui les rassemblent, des différences existent, qui constituent une richesse.

Certaines valeurs fondamentales sont partagées par les trois fonctions publiques : l'égalité, la neutralité, la continuité, l'adaptabilité... Ce socle commun est fort et constitue l'un des traits caractéristiques du système administratif français. On aurait sans doute intérêt à développer des passerelles entre les administrations et à parler de ces valeurs de manière commune.

Pour autant, dans le contexte actuel et malgré la création d'instances communes, la réalité vécue est la cohabitation de trois fonctions publiques très distinctes : une fonction publique d'État très attachée à son histoire, une fonction publique territoriale plus récente et plus « plastique » (au sens d'une

plus grande capacité à évoluer dans sa construction statutaire en fonction des besoins des usagers du service public) et une fonction publique hospitalière très spécialisée qui se vit un peu « à part ».

La fonction publique d'État pourrait s'inspirer de la plasticité de la fonction publique territoriale en termes de réduction du nombre de corps, de construction de filières métiers – des démarches qui donnent du sens à la notion de carrière et favorisent la mobilité, au service des valeurs du service public.

Le développement de la mobilité devrait permettre de revivifier les administrations.

Des passerelles ont bien été prévues par la loi sur la mobilité et les parcours professionnels (2009), qui comporte des dispositions censées réduire les freins à la mobilité entre les fonctions publiques. La DGAFP a beaucoup œuvré pour assouplir le corpus statutaire et rapprocher les trois fonctions publiques. Cependant, la vérité oblige à dire que, dans la pratique, le compte n'y est pas et que les allers-retours entre fonctions publiques restent rares. Ainsi, les corps des administrateurs civils et des directeurs d'hôpitaux, pourtant organisés sur la même grille indiciaire, pourraient enrichir leurs cultures par des détachements croisés, mais cela se fait encore trop peu.

Les blocages sont aujourd'hui bien davantage dus aux habitudes et aux représentations que chacun se fait de l'autre, ainsi qu'à

l'absence de valorisation des parcours professionnels, qu'à des rigidités de nature juridique. On pourrait faire bouger les lignes en affichant plus fortement le socle des valeurs partagées et les avantages d'en découvrir les manifestations particulières dans des environnements voisins.

Tant que la fonction publique d'État sera divisée en trois cent quatre-vingt corps, le décroisement sera difficile, et d'autant plus en période de doute et d'évolution rapide du monde, où les agents qui s'inquiètent peuvent avoir tendance à se replier dans les limites de leur statut, au risque de les voir s'étioler et ne plus recruter faute d'avoir su s'adapter.

Le travail de persuasion contre les cloisonnements excessifs et en faveur de l'adaptation nécessaire du service public est avant tout une question de management.

Parler des valeurs est un acte de management.

Si, pour un manager public, parler des valeurs est une condition pour les faire vivre au quotidien dans son service, force est de constater qu'il ne s'agit pas d'une pratique courante, sans doute parce que parler des valeurs à ses agents est un exercice compliqué. Oser parler de valeurs exige en effet du management qu'il soit suffisamment à l'aise, voire « décomplexé », avec lui-même. Aujourd'hui, à la lumière de mon expérience et de mon vécu d'encadrement dans l'administration, je suis convaincue qu'il faut le faire.

Au quotidien, l'encadrement intermédiaire et supérieur est parfois malmené : il manque de temps ou ne le prend pas. Il y a pourtant un lien entre la qualité du management et le temps que l'on prend à enseigner aux jeunes collaborateurs et à transmettre une pratique et des valeurs. Dans la fonction de directeur d'administration centrale, je pense qu'il doit y avoir une place pour ce passage de relais, cet enseignement du sens du service public, de ses servitudes mais aussi de sa grande noblesse.

Soit on porte des valeurs en soi, par nature, par éducation ou par conviction, soit on les apprend dans le milieu professionnel. Or, les formations, dans l'administration, ne les prennent pas encore suffisamment en compte. On n'enseigne pas les valeurs, on ne les transmet pas assez.

Et il y a probablement un lien entre l'émergence, au sein de l'administration, d'une réelle souffrance au travail (appelée désormais « risques psychosociaux ») et l'exécution par les agents de tâches dont ils ne voient plus le sens, a fortiori dans un contexte où les moyens diminuent.

Le rappel des valeurs, déclinées très concrètement au regard des missions de telle ou telle direction, de tel ou tel service, peut réellement contribuer à redonner à chacun mais aussi à une équipe le sens de l'action, son utilité, au-delà des seuls indicateurs d'efficacité qui nourrissent certes des tableaux de bord, mais jamais l'estime qu'a une personne de son travail et d'elle-même.

Énoncer puis partager des valeurs et des règles au sein d'un collectif de travail est également libérateur pour les agents. Des règles de conduite rappelées avec conviction par l'encadrement, et évidemment respectées par lui, sont vécues d'autant plus sereinement par les agents qu'elles sont explicites : si l'on « dit » les règles, tout le monde se sent mieux, car libéré et replacé dans un collectif. La déontologie est aussi une affaire de management.

L'explicitation des valeurs est une clé de la transformation du secteur public.

Le travail sur les valeurs, enfin, permet de se fixer une ambition collective. Insister sur la fierté que l'on peut avoir dans le service du citoyen ; prouver que les missions mises en œuvre par la structure sont une illustration concrète des principes du service public, notamment au regard de l'égalité d'accès, de la neutralité et de la continuité ; réunir dans ce partage de valeurs communes des agents qui, au quotidien, complexification des procédures aidant, se sentent parfois enfermés dans des champs de compétence étroits, sont de formidables libérateurs d'énergie, de créativité, et finalement de formidables leviers pour le changement, qui n'entament en rien la loyauté des agents.

Il y a ainsi un lien direct entre formation au management, capacité à exprimer des valeurs, capacité à décliner ces valeurs dans les structures, et enfin capacité à élargir ces valeurs, non pas à chaque fonction publique, mais à l'ensemble de l'action publique.

Croiser intelligemment les systèmes
de valeurs et rester concret :
les clefs du succès d'une réforme de
l'action publique

Christian POIMBOEUF

*Directeur des Ressources Humaines,
Assistance Publique – Hôpitaux de Paris*

EUROGROUP CONSULTING, dans le cadre de son partenariat avec la DGAFP, l'ENA et l'AAEENA, a interrogé un panel de 800 cadres des trois fonctions publiques sur la place des valeurs et de la culture du service public dans les projets de transformation.

L'une des spécificités concernant les retours dont nous disposons, s'agissant de la fonction publique hospitalière, est la mise en avant de l'accessibilité comme valeur-phare du monde hospitalier public. Qu'en pensez-vous ?

Je ne suis pas surpris que cela soit vécu comme une question centrale. C'est d'ailleurs un des points majeurs qui structurent notre pratique du métier : les valeurs de la fonction publique hospitalière sont fortement teintées par la proximité au patient, le soin et la pratique professionnelle. Les projets de réforme au sein de notre environnement font plus souvent qu'ailleurs sa place à une appréciation professionnelle du sujet traité – les dimensions plus abstraites ou partisans intervenant dans une moindre mesure.

Justement, quel regard portez-vous sur la mise en place de la loi HPST ?

Il faut replacer les choses dans leur contexte. La loi s'inscrit dans un cycle de réformes du secteur public hospitalier dense depuis les ordonnances Mattei, la nouvelle organisation de l'hôpital, puis la mise en place de la T2A. Le temps de la concertation n'a sans doute pas été pris ; par ailleurs, au plan strict de la gestion des finances des établissements, il y a consensus pour indiquer que ceux qui ne connaissent pas de

difficultés financières sont les établissements ayant utilisé les règles avec finesse...

On a, en somme, demandé aux établissements hospitaliers publics de jouer la transition vers la T2A et la nouvelle organisation sans amortisseurs, là où les pays donnés en exemples avaient passé une quinzaine d'années à réaliser leur mue.

Dans ce contexte, la loi HPST a été assez mal reçue, comme une loi visant à accélérer encore la conversion des établissements publics hospitaliers en entreprises, quand justement les difficultés financières du système hospitalier public découlant de la mise en place de la T2A sont liées – notamment – au fait qu'il poursuit une mission de service public qui n'est pas complètement prise en compte. L'ensemble de la communauté hospitalière publique a été secouée, parce que la logique de performance demandée pouvait induire la mise en place de logiques de sélection négative, et contrevenait au principe d'accessibilité pour tous qui est au cœur de la culture de l'hôpital public.

Un second point, qui a sans doute davantage heurté la culture implicite partagée par tous, c'est que l'hôpital public est une vieille institution française, constituée d'héritages multiples, successifs, progressifs. Les décisions y mûrissent lentement, résultent d'une démarche pluriprofessionnelle, impliquant un grand nombre d'acteurs. Oublier cette dimension dans la mise en place des projets les expose à de grandes difficultés.

Vos responsabilités à l'AP-HP vous ont-elles donné l'occasion de voir concrètement ces mécanismes à l'œuvre ?

A l'AP-HP, cette situation a été complexifiée par le fait que nous sommes une institution de très grande envergure, ce qui a un côté rassurant mais qui, par certains aspects, passe pour être non gouvernable, avec les risques d'explosion qui surgissent très fréquemment. Nous connaissons une forte mobilité interne, avec des restructurations importantes suscitant des craintes multiples : dans ce contexte, les réformes au plan national nous ont aussi fait évoluer drastiquement.

Par ailleurs, la fonction publique hospitalière regarde de loin la RGPP, car les hospitaliers n'ont pas été touchés.

Cela étant, nous comprenons que le sujet du non-remplacement d'un emploi lors des départs en retraite ait pu faire émerger des questions de mal-être au travail : les agents non remplacés avaient toute légitimité pour se demander si leur métier était d'une utilité quelconque au cours de leur carrière, puisque leur emploi n'était pas renouvelé. C'est un vrai sujet de questionnement pour qui souhaite avoir une réflexion d'ensemble sur l'évolution des ressources humaines dans son service : les autres professionnels, qui reprennent les tâches de ceux qui sont partis, sont touchés aussi par cela. La mise sous tension non expliquée inquiète.

À l'AP-HP, nous avons mis en place une logique d'économie et de gains d'efficience qui a conduit à des réductions d'effectifs.

On voit bien aujourd'hui qu'on touche aux limites de l'exercice, à la question de la productivité des organisations et à ce qu'on attend d'elles. La question de l'ajustement entre la charge et l'effort à fournir est d'une grande intensité, surtout dans une structure, l'hôpital public, attachée à prendre soin de tous les patients, quelle que soit leur origine sociale.

La liaison entre les nécessités financières et l'efficience sociale des organismes est de plus en plus délicate à réaliser : les personnels croient parfois que la performance économique se joue contre eux. Introduire ou réintroduire et valoriser fortement la question de la performance sociale devrait permettre de lutter contre ce biais.

Dans ces conditions, quels sont les moyens dont dispose un directeur d'hôpital pour agir ?

Ce n'est pas qu'une question d'indicateurs, même s'ils sont importants. Il faut parfois faire le pari d'accompagner et de donner les moyens aux équipes qui changent, se transforment, en laissant aux autres le temps de s'y mettre.

Cela suppose sans doute de segmenter l'effort d'investissement en fonction de l'engagement des équipes. C'est d'autant plus vrai que, compte tenu de nos moyens, la marge de manœuvre dont nous disposons pour concrétiser un réel soutien aux équipes est réduite. Cela permet de modifier la façon dont elles sont soutenues, et de ré-instiller un sens du collectif.

Il y a aussi la question de la durabilité de l'effort qui est conduit : entre le temps administratif et le temps médical ou soignant, les durées d'action ne sont pas les mêmes. Pour les administratifs, on gagnerait sans doute à inscrire les projets dans un temps un peu plus long, ce qui donnerait des perspectives différentes. Cela permettrait également d'installer dans les équipes une capacité « d'impertinence » fondée sur des relations de travail non plus statutaires, mais ancrées dans la durée.

Au-delà, constatez-vous des évolutions dans les motivations de vos professionnels ?

Nous constatons généralement un individualisme beaucoup plus marqué, nuancé en ce qui concerne les personnels infirmiers.

L'attachement aux valeurs d'équipe, d'entraide, de soutien mutuel m'apparaît moindre aujourd'hui que par le passé. Dans le même temps, les efforts demandés aux personnels sont importants et il importe de pouvoir s'appuyer sur du sens, sans quoi l'effort est perdu d'avance. Dans le monde hospitalier, si vous ne faites pas le lien entre la méthode et le fond, vous n'atteignez pas les résultats que vous escomptez.

La question financière est également devenue plus sensible, les personnels y sont plus attachés, et il s'agit de susciter le collectif dans des conditions différentes. Il faut tout réorienter sur la dimension du « prendre soin de ».

Par ailleurs, si la fonction publique hospitalière a pu être en avance dans sa gestion des ressources humaines, force est de constater que l'émulation joue entre les différents acteurs du monde public, et que la professionnalisation passe aussi par la mutualisation des expériences en direction des autres fonctions publiques ; tous ces éléments doivent nous faire réfléchir et nous aider à nous améliorer toujours d'avantage. Le dialogue entre les trois fonctions publiques, d'éventuelles passerelles ou même l'accroissement de la communication entre les fonctions publiques doivent y aider.

L'AIFE, accélérateur du
développement de la culture
financière de l'administration

Régine DIYANI

*Directrice de l'Agence pour l'informatique
financière de l'État (AIFE),
ministère de l'Économie et des Finances*

Depuis le 1^{er} janvier 2006, la LOLF (Loi organique sur les lois de finances, datant du 1^{er} août 2001) s'applique à toute l'administration d'État et modifie profondément les règles et les modalités de la gestion budgétaire et comptable de celui-ci. L'objectif est de faire passer l'État d'une logique de moyens à une logique de résultats. En d'autres termes, avec la LOLF les discussions budgétaires portent désormais non seulement sur les moyens alloués aux politiques publiques mais aussi sur l'efficacité de ces moyens au regard des objectifs.

Dans un but de performance et de transparence, l'application de la LOLF doit permettre à la fois de disposer d'une vision globale de la chaîne de dépense et de piloter les crédits de façon annuelle et pluriannuelle.

Le système d'information Chorus, qui s'inscrit dans la stratégie globale de modernisation du système d'information financière de l'État, est conçu pour appliquer la LOLF. Il met à disposition de l'ensemble des administrations de l'État un outil commun et intégré de gestion financière, budgétaire et comptable.

Le pilotage de Chorus est confié à l'AIFE (Agence pour l'informatique financière de l'État), service à compétence nationale, exerçant les fonctions de maîtrise d'ouvrage déléguée et de maîtrise d'œuvre.

Le recours à un progiciel de gestion intégré (PGI), SAP, qui s'appuie sur des procédures standardisées définies à partir

des bonnes pratiques des secteurs public et privé a contribué à la démarche de rationalisation des processus de gestion. Utilisé dans les services centraux et déconcentrés de l'État par l'ensemble des acteurs de la chaîne budgétaire et comptable, Chorus est l'outil central de pilotage de la gestion publique. Le système d'information Chorus est l'outil de tenue de la comptabilité, de consolidation et de production des comptes de l'État. L'articulation des processus de gestion et de comptabilité autour d'un unique outil renforce la traçabilité et l'auditabilité des données financières de l'État, pour une information plus transparente.

Le périmètre fonctionnel de Chorus comprend : la programmation budgétaire et la tenue de la comptabilité budgétaire de l'État ; la dépense (hors paie des fonctionnaires) ; les recettes non fiscales ; le recensement des actifs non financiers ; la tenue de la comptabilité générale et la consolidation des comptes de l'État ; la tenue de la comptabilité d'analyse des coûts ; la production de restitutions : bilan, compte de résultat, solde d'exécution budgétaire.

Depuis janvier 2012, toutes les fonctionnalités de Chorus initialement prévues sont en production et ont été déployées auprès de l'ensemble de ses 50 000 utilisateurs, en France métropolitaine et en outre-mer. Chorus assure la comptabilisation de l'ensemble des recettes et des dépenses relatives au budget général, aux budgets annexes et aux comptes spéciaux. Chorus permet de suivre l'ensemble des opérations de trésorerie et de

tenir le compte courant de l'État à la Banque de France. Chorus est l'unique outil de tenue de la comptabilité et de production du Compte général de l'État.

Culture du service public et culture du changement

Les valeurs associées à la culture du service public peuvent-elles être un levier dans la transformation des organisations publiques ? A contrario, peuvent-elles constituer un frein au changement ? Dans le cadre de la « révolution culturelle » induite par l'application de la LOLF, la mise en place de Chorus est-elle un levier de changement ?

En soi non, car la mise en place d'un nouvel outil informatique n'est pas une fin en soi.

Chorus est le fruit, non pas de la seule volonté du gouvernement ou d'un ministère mais d'une volonté commune. Et c'est cette volonté commune qui a permis de réussir le changement.

Bien que sa mise en place ne soit pas encore complètement aboutie d'un point de vue organisationnel, Chorus joue le rôle de « catalyseur du changement ». Et le but recherché est double. Il s'agit de faire évoluer les processus de fonctionnement de l'administration au profit de « l'utilisateur final » (le citoyen, l'utilisateur, le contribuable) mais également de « l'utilisateur administratif » (l'agent).

Une administration vise à améliorer en permanence le service rendu aux usagers, mais également les conditions

dans lesquelles ce service est délivré. Cette précision est essentielle car une organisation publique ne peut être en mesure de délivrer un service de qualité si son propre mode de fonctionnement est erratique.

Chorus concerne tous les acteurs de la gestion publique, répartis dans tous les ministères et sur tout le territoire. Sa mise en place permet de développer la collaboration entre les acteurs au sein de l'État dans une logique interministérielle. En ce sens, Chorus est également un « catalyseur de transversalité ».

Culture du service public et génération « Y »

Les valeurs intrinsèques et traditionnelles du service public perdurent et mobilisent les acteurs du changement au sein des organisations publiques. Cependant ces valeurs sont-elles aujourd'hui comprises et reconnues par la nouvelle génération, qualifiée communément de génération « Y » ?

La notion de service public et les valeurs qui s'y rattachent sont intemporelles et transgénérationnelles. Elles sont comprises et partagées par la génération « Y ». Nous comptons parmi les fonctionnaires et les contractuels de l'AIFE bon nombre de personnes issues de cette génération « Y ». Adeptes des nouvelles technologies de l'information et de la communication (smartphones, tablettes numériques, etc.), elles n'utilisent pas ces nouveaux outils sans finalité. Elles ne font pas de la technique pour de la technique. Elles travaillent au service de l'État pour l'utilisateur (administratif ou final) et font très bien le

lien entre l'utilisation de ces outils dans leur vie quotidienne et ce pour quoi elles travaillent.

Le projet d'amélioration du paiement des frais de justice est, à ce titre, un exemple parlant. La réflexion que nous avons engagée avec le ministère de la Justice vise à améliorer le dispositif de paiement des frais de justice. Il s'agit notamment de faciliter les paiements de ces frais (comme la commande d'indices génétiques) pour les officiers de police judiciaire, peu sédentaires du fait de leur activité professionnelle. Ce travail de réflexion fait participer des personnes de la génération « Y ». Elles sont force de propositions dans le domaine de l'utilisation des nouveaux outils de communication et de la dématérialisation des échanges d'informations.

Cet exemple démontre bien que l'on peut parfaitement faire le lien entre les nouvelles technologies utilisées au quotidien et, dans le même temps, les solutions qui peuvent être proposées pour délivrer, dans le cadre de son travail au service de l'État, un meilleur service à l'usager. La nouvelle génération est porteuse d'innovations technologiques, profitons de sa curiosité et de ses idées. De nouveaux outils sont créés, pourquoi ne pas les utiliser ?

Culture du zéro défaut et culture du changement

La recherche du zéro défaut fait partie intégrante des valeurs du service public et trouve son origine dans la nature régalienn

des missions de l'État. N'est-elle pas un frein au changement ?

Cette obsession du zéro défaut pourrait constituer un frein au changement, or il n'en est rien. Compte tenu des échéances et des budgets à respecter, et dans un souci d'efficacité, la mise en place de projets publics d'envergure comme Chorus ne vise plus aujourd'hui le zéro défaut. Bien entendu, cela ne signifie pas que les phases de recettes et de tests sont négligées, mais cela veut dire que quelques anomalies marginales peuvent subsister. L'obtention d'un taux de fiabilité de 98-99 % est acceptée car les coûts induits par le traitement des 1 ou 2 % résiduels seraient largement supérieurs aux gains escomptés.

De surcroît, la recherche du zéro défaut dans le cadre des missions régaliennes de l'État, que je qualifierai plutôt de recherche de perfection, est probablement davantage une question de génération qu'une spécificité de nos organisations publiques.

Est-ce que cela est aujourd'hui compris et admis dans la fonction publique ?

Cela a évolué au cours de ces dernières années. Est-ce que pour autant la fonction publique s'est alignée sur le privé ? Je n'en suis pas certaine.

Peut-on cependant considérer que la recherche d'efficacité est un ressort pour la conduite du changement ?

Dans le cas de Chorus, qui s'inscrit dans la stratégie globale de modernisation du système d'information de l'État, les équipes

sont mobilisées autour d'un objectif commun, explicité dans la LOLF : améliorer la performance et la transparence de la gestion publique, et ainsi l'efficacité des dépenses publiques. En cherchant à améliorer l'efficacité de la dépense publique et en orientant la gestion vers des résultats prédéfinis, l'administration publique s'engage à réformer sa culture, ses modes de fonctionnement et ses méthodes de travail.

On peut donc affirmer que, dans le cadre du projet Chorus, la recherche d'efficacité est un véritable levier de changement. Cela est vrai, de mon point de vue, si l'on parle bien d'efficacité et non de productivité. Pour les personnes qui rejoignent le service public, cette notion de recherche d'efficacité dans le service rendu au public est très forte.

Au-delà de l'amélioration du service rendu à l'utilisateur, il s'agit aussi de simplifier et d'enrichir les missions des agents de l'État. Il va de soi que, si l'on propose un changement permettant d'améliorer les conditions de travail, tout un chacun ne peut qu'adhérer à cette proposition. Mais encore faut-il se donner la peine d'apporter les clés de compréhension aux principaux intéressés, quelles que soient les populations auxquelles on s'adresse. Face aux syndicats qui critiquaient Chorus, perçu de leur point de vue comme une menace pour l'emploi, j'ai rappelé l'importance d'un tel projet du point de vue de l'efficacité des politiques publiques mais aussi des conditions de travail des agents.

Je souhaite relever ce dernier point car il est bien question là aussi, dans cette recherche d'efficacité, de faire évoluer les

missions des agents en les simplifiant et en faisant disparaître les tâches à faible valeur ajoutée au profit de tâches à plus forte valeur ajoutée dans l'exercice de leurs missions.

Les bouleversements induits par la mise en œuvre de Chorus conduisent à une démarche d'appropriation et d'explication à tous les niveaux de la chaîne financière : ordonnateurs, contrôleurs budgétaires, contrôleurs comptables, autorités chargées du contrôle financier. L'art de conjuguer culture du service public et culture du changement requiert nécessairement une telle démarche.

L'AIFE réalise ses missions en coordination avec les directions réglementaires de Bercy (Direction du budget, Direction générale des finances publiques) et les ministères. Comment favoriser le changement dans une logique interministérielle éminemment complexe ?

La pédagogie, l'exemplarité et le recours à l'arbitrage du pouvoir politique sont les trois possibilités envisageables.

La première étape consiste à expliquer, par la pédagogie, la finalité du projet à l'ensemble des acteurs afin qu'ils y adhèrent.

La seconde démarche possible est celle de l'exemplarité. Concrètement, il s'agit de fonctionner dans un premier temps avec des ministères pilotes pour que d'autres suivent ensuite. C'est ce que l'on qualifie communément d'« effet boule de neige ».

La troisième démarche, ultime, est le recours à l'arbitrage du pouvoir politique, c'est-à-dire l'organisation d'une RIM (réunion interministérielle) qui permet, par l'intervention des services du Premier ministre, d'atteindre un consensus entre les ministères.

Le contexte de restriction budgétaire, confirmé par le projet de loi de finance 2013, peut-il constituer un point d'ancrage pour le changement ?

Le premier réflexe est de ne pas changer sous prétexte de manquer de moyens, qu'il s'agisse de ressources humaines ou financières. Je pense que c'est précisément ce qu'il ne faut pas faire. Il faut au contraire se poser la question de comment faire mieux ce que l'on fait chacun de son côté en essayant de mutualiser un certain nombre de ressources. Il serait, de mon point de vue, et à titre d'illustration, plus efficace de disposer d'un seul infocentre interministériel performant plutôt que de plusieurs infocentres non satisfaisants. L'intérêt d'une telle organisation paraît évident, mais sa mise en œuvre l'est beaucoup moins, dans un État composé d'entités fonctionnant encore trop souvent en silo.

Les passerelles entre les différentes fonctions publiques peuvent-elles constituer une vraie source de changement ?

Oui sur le principe, mais en pratique cela paraît très difficile et, en tout état de cause, très long à mettre en place. Le système de rémunération des agents de l'État est extrêmement complexe. Par ailleurs, l'appartenance à des corps (eux-mêmes divisés en

grades ou classes) ne favorise pas les passerelles, du fait des spécificités de statuts, d'attributions et de grilles de rémunération liées à chaque corps.

Si au sein d'un même corps les perspectives d'évolution sont évidentes, en dehors de son corps d'appartenance, c'est l'inconnu. De surcroît, après un changement de ministère, le retour dans son ministère d'origine n'est pas facilité aujourd'hui, ce qui ne favorise pas le changement.

La responsabilité sociale et environnementale est-elle un levier de changement ?

La dématérialisation de tous les circuits d'information est source de fiabilité, d'amélioration des conditions de travail et d'optimisation pour tous les acteurs (coûts, rapidité, etc.). Ce n'est pas une finalité, mais elle permet de simplifier. Elle présente l'avantage d'être explicitée de façon lisible avec les indicateurs de bilan carbone.

Au-delà des points évoqués précédemment, quels sont les autres facteurs de changement pouvant être insufflés dans la sphère publique ?

Si la culture de l'efficacité, au sens d'amélioration du service public, est présente et partagée aujourd'hui au sein de nos administrations, la culture de la performance financière reste encore tabou. La notion de retour sur investissement n'est pas encore une notion familière.

Il y a un vrai changement à opérer pour installer dans l'État une culture financière, pour évoluer d'une culture de mission vers une culture de la performance économique et financière. Il ne s'agit pas de dériver vers davantage de productivité, au détriment de la qualité du service délivré à l'utilisateur, mais bien de s'inscrire dans une logique de performance dans le pilotage et la gestion des budgets. Une marge de progrès pourrait être franchie avec, notamment, une orientation des programmes de formation des futurs managers et décideurs de la sphère publique vers cette culture de la performance.

76 | Pour une réforme durable de l'État, la culture de la performance financière ne doit d'ailleurs pas être insufflée uniquement auprès de la population d'encadrement des N et N-1, mais doit concerner l'ensemble des agents de l'État. La mission des fonctionnaires ne doit pas se limiter à appliquer des consignes et à respecter des règles pour éviter d'éventuelles dérives. Il est primordial d'assurer l'unicité et la continuité de la mission de service public dans le cadre des orientations politiques. Dans la manière de le faire, les potentialités de réforme sont importantes.

Les valeurs du service public : un atout vital à la modernisation de l'action publique

Christian GROLIER

Secrétaire général,

Fédération générale des fonctionnaires Force Ouvrière

Selon vous, quelle est la place donnée aux valeurs du service public dans les réformes ? Comment ont-elles été prise en compte et peut-on s'appuyer dessus pour faire évoluer les choses ? Comment percevez-vous cette articulation entre valeurs du service public et réformes de l'action publique ?

Sur le dernier quinquennat, nous n'avons jamais eu le sentiment que les missions ou les valeurs du service public commandaient l'action publique.

Au contraire, nous avons eu le sentiment que seul le volet budgétaire ou comptable de l'État dictait les réformes, qu'elles soient liées de près ou de loin à la RGPP – comme les fusions de services – ou à la réorganisation de l'administration territoriale de l'État.

Il n'y a pas eu de débat sur les missions et les valeurs du service public. Les ministres eux-mêmes découvraient parfois dans la presse – après un conseil des modernisations des politiques publiques – ce qui allait leur arriver le lendemain sur telle ou telle mission dépendant de leur ministère. Nous avons véritablement eu le sentiment que l'action publique était seulement dictée par le respect des 3 % de déficit : faire des économies avec, notamment, cette règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, qui n'a d'ailleurs pas été particulièrement uniforme.

Finalement, le regret que nous avons avec le gouvernement actuel, c'est que, malgré l'engagement qui avait été pris de mener une réflexion de fond sur les missions et les valeurs du service public, les actes n'ont malheureusement pas suivi.

Et même si la grande conférence sociale a permis d'échanger un peu, nous n'avons toujours pas eu le débat que nous aurions souhaité avoir. Cela est d'autant plus ennuyeux que nous allons avoir un acte III de la décentralisation qui risque d'être une lame de fond supplémentaire, en particulier pour les services départementaux de l'État. Notre crainte est donc de nous retrouver dans les mêmes conditions que lors du quinquennat précédent.

Le débat est donc incontournable pour que l'on puisse déterminer ce qui doit être de la responsabilité du service public. Nous pourrons ensuite évaluer qui, de l'État ou de la territoriale, devra agir.

Pourtant, le portefeuille de Marylise Lebranchu, qui regroupe le pôle réforme de l'action publique, la décentralisation et la fonction publique, permet a priori d'envisager des réflexions intelligentes entre ces trois grands domaines de réforme...

La ministre a en effet les outils pour travailler sur les trois versants, elle est en position de force, surtout sur la décentralisation. Mais notre vraie crainte, c'est qu'une fois de plus, avec les objectifs qui ont été fixés (3 %, etc.), le débat ne se résume qu'à cela. Ce n'est probablement pas la volonté propre de la ministre, mais nous ne sommes pas certains que sa marge de manœuvre soit si importante que cela pour réorganiser l'État.

Si l'on revient sur l'idée que, parce que les besoins des usagers et des fonctionnaires sont différents, il faut faire évoluer le service public, de quelles spécificités dispose-t-il pour aller vers une logique du changement ? Quels sont les ressorts dont dispose Marylise Lebranchu pour aller plus loin ?

On ne peut pas imaginer moderniser la fonction publique sans les agents. La fonction publique autant que les agents ont besoin de stabilité.

Après cinq ans de restructurations permanentes dans les ministères, entre ministères, dans les déclinaisons locales, territoriales, il y a eu une réelle perte d'identité des agents. Non par rapport aux valeurs fondamentales du service public le fond ne change pas, mais ces transformations permanentes ont fait perdre un peu de sens et cela, à plusieurs niveaux : tout d'abord, lorsque les liens ont été cassés entre les directions départementales, ministérielles et les ministères de tutelle (ce qui concerne tout de même quelque 50 000 agents). Nos agents se sont retrouvés un peu perdus dans ces directions interministérielles : où est mon ministère ? Qui est mon patron ? Qui pilote ma mission ? Autant de questions légitimes, même si il s'agit au final de l'État au sens large. Ces transformations ont également apporté des changements internes à ces directions : cela peut paraître anodin mais, sur le dernier quinquennat, certains services ont changé de nom quasiment deux fois par an !

Pour les agents, il y a donc une véritable nécessité de stabiliser les services ainsi que les missions qui correspondent à leur statut, pour qu'ils puissent enfin y voir plus clair.

Dans le même temps, il y a eu les fusions de corps. Certaines ont été cohérentes, d'autres beaucoup moins. Tout cela a donc contribué à la perte de sens ressentie par les agents.

Il est clair qu'une fois de plus toutes ces réorganisations et fusions ont servi à faire des économies, à réduire les effectifs et à mieux gérer la pénurie. Mais elles doivent désormais être stabilisées.

L'autre problème auquel nous sommes confrontés est celui de la gestion du personnel. La prime de fonction et de résultats, à laquelle nous étions d'ailleurs opposés, en est un exemple emblématique. Pour valoriser un agent, il faut en dévaloriser un autre, ce qui est évidemment inacceptable !

Cette enveloppe catégorielle et l'obligation de moduler ont également accentué ce sentiment d'injustice ressenti par certains agents et ont pu, quelquefois, faire perdre un peu de motivation et d'implication. C'est le management de 1^{er} niveau qui a été touché par ces consignes, les niveaux supérieurs n'étant pas directement concernés.

Par ailleurs, depuis que l'entretien professionnel a été remis au 1^{er} niveau, certains cadres se retrouvent avec des responsabilités énormes alors qu'ils n'avaient jusqu'à présent que très peu d'activités de management. On leur demande aujourd'hui de conduire les entretiens, d'être force de proposition sur la description du tableau d'avancement (primes, etc.) alors qu'ils n'ont, pour la majorité d'entre eux, reçu aucune formation dans ce sens !

Un vaste chantier doit être mis en place pour permettre non seulement de stabiliser les missions du service public, mais aussi de disposer d'un management digne de ce nom et doté de véritables techniques susceptibles de valoriser les agents qui le méritent sans pour autant dévaloriser systématiquement les autres. Les fonctionnaires ont aujourd'hui perdu la confiance qu'ils avaient vis-à-vis du plus haut niveau du gouvernement mais aussi vis-à-vis des cadres des 1^{er}, 2^e et 3^e niveaux avec qui ils travaillent au quotidien. Et il est très difficile de faire avancer l'action publique si l'on n'arrive pas à faire partager ses missions avec son équipe.

Pour conclure, si tout cela n'arrive pas à être géré, si l'on ne réussit pas à retrouver une certaine stabilité, le risque principal est que l'on ait des fonctionnaires qui perdent le sens et les valeurs des missions du service public.

Nous avons principalement évoqué la fonction publique d'État, pensez-vous que les fonctions publiques hospitalières et territoriales ont vécu les choses de la même manière ?

Il faut tout d'abord séparer territoriale et hospitalière, les problématiques n'ayant pas été les mêmes.

Si l'on fait une comparaison avec l'État, la territoriale n'a pas vécu de la même manière le problème des effectifs. C'est une population où l'on a environ 70 % d'agents de catégorie C, qui sont nécessairement davantage dans une demande de pouvoir d'achat que dans une remise en cause des conditions de travail ou d'effectifs.

Quant à la fonction publique hospitalière, on en a très peu entendu parler pour la principale raison que, lorsqu'elle est évoquée, on traite des personnels de santé et on oublie presque systématiquement les personnels administratifs (services d'entretien, informatique, de restauration...) qui, eux, ont bel et bien subi la RGPP mais sont moins médiatiques !

Ceci dit, il y a quand même des problématiques communes aux trois versants de la fonction publique, tels la grille indiciaire ou le jour de carence.

Mais même le grand public a le sentiment permanent que les fonctions hospitalière et territoriale ne sont pas concernées par les réductions d'effectifs, par les problèmes budgétaires de l'État. On a toujours l'impression que le budget des 3 % ne concerne que la fonction publique de l'État, alors que l'on sait que toutes sont également touchées. Peut-être n'en avons-nous pas suffisamment parlé. Il est vrai que, sur ces cinq dernières années, les actions syndicales – tout comme les médias – ont bien plus focalisé sur la fonction publique de l'État. Il y a eu un vrai déficit de communication !

Les contraintes externes sont en effet de nature différente sur ces trois versants de la fonction publique, mais existe-t-il un socle commun en terme de valeurs ? La ministre a notamment récemment évoqué la possibilité de passerelles entre les fonctions publiques...

De fait, il y a une fonction publique et des fonctionnaires. Nous ne sommes pas hostiles à une mobilité inter-fonction publique.

Le fonctionnaire d'aujourd'hui n'est pas le fonctionnaire d'il y a cinquante ans. Non pas qu'il n'ait plus les mêmes convictions ni les mêmes valeurs, mais la vie a changé, les gens sont beaucoup plus mobiles, que ce soit au niveau national ou européen, ils veulent pouvoir changer de service, avoir une réelle évolution de carrière.

Cette volonté de diversité dans la fonction publique s'explique aussi par le fait que l'on a aujourd'hui un recrutement et un concours de recrutement totalement inadaptés à la réalité des diplômés qui se présentent. Nous avons des surdiplômés dans toutes les catégories : les personnes qui se présentent aujourd'hui à des postes de catégorie C ont toutes un bac + 3.

Il faut que l'on ait une véritable cohérence entre le niveau de recrutement et les jeunes qui passent les concours, tout en ayant une grille indiciaire, une rémunération qui soit attractive : un agent de catégorie A qui commence en tant que cadre avec à peine 15 % au-dessus du smic ne restera pas longtemps dans la fonction publique.

De plus, la grille indiciaire et la prime de fonction et de résultats mises en place par les gouvernements successifs n'ont pas eu l'effet escompté. Certains ministères ont voulu prendre la main et l'on s'est retrouvé avec des barèmes différents selon les ministères, ce qui a notablement freiné les envies de mobilité que pouvaient avoir un certain nombre d'agents ! Au final, cet outil qui devait permettre une meilleure lisibilité pour tout le monde est devenu un handicap.

Le socle commun est finalement celui de la loi de 1983. On a également de quoi développer la mobilité inter-fonction publique même si cela sera compliqué pour certains métiers, mais il faut que cette mobilité soit choisie et non imposée ! Elle n'est malheureusement plus aujourd'hui synonyme d'évolution : c'est un mot qui peut désormais faire peur car cela s'est résumé pour beaucoup à une mobilité géographique et non à une mobilité de carrière. Il va donc falloir lui redonner un sens. Nous sommes prêts à en discuter !

On entrait autrefois dans la fonction publique pour y faire carrière, avec une notion de durée, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. La jeune génération que l'on dit « génération zapping » est souvent surdiplômée et peut parfois être en difficulté lorsqu'elle est confrontée à des fonctionnaires qui sont en poste depuis de nombreuses années. Comment est-on capable de gérer ces complexités tout en conservant la culture du service public, la culture du changement ?

Au-delà de ces perspectives de carrière ouverte, que tous souhaitent, il faut savoir que l'on a aussi des positionnements syndicaux. Il faut que, nous aussi, nous procédions à une évolution interne de nos organisations pour que notre structure syndicale soit adaptée, qu'elle soit plus forte dans un environnement différent, ce qui n'est pas aussi simple que cela en a l'air, chacun ayant son histoire.

Pour revenir sur votre question, il n'y a pas de réponse-type, cela reste très compliqué. Il y a des services dans lesquels cela se passe très bien et d'autres où cela reste plus difficile.

Concernant les jeunes, il faut absolument que l'on ait, avant de les faire entrer, une véritable attractivité des carrières et ce, en terme de missions proposées comme de salaire. La ministre a la volonté de procéder à une refonte des trois grilles – A, B et C. Nous allons donc en discuter et l'on verra ce que cela va donner.

La difficulté est également liée au fait qu'il peut y avoir un problème relationnel entre ces jeunes surdiplômés et certains fonctionnaires déjà en poste. La majorité des premiers sont chargés, dès le début de leur carrière professionnelle, d'encadrer des agents qui ont, pour certains, entre vingt et trente ans d'exercice dans la fonction publique et qui seraient favorables à un peu plus de dialogue. Le lien peut parfois se perdre, ce qui ne favorise pas les échanges et peut même installer parfois un certain malaise de part et d'autre.

Quant aux jeunes qui intègrent des postes sans responsabilités, il faut aussi trouver le moyen de les faire évoluer, de les valoriser, de leur faire gravir les échelons, alors que l'on est confronté à la difficulté du budget de l'État, notamment avec l'annonce des diminutions des effectifs et de la moitié de l'enveloppe catégorielle.

Afin d'inscrire dans la durée cette nouvelle génération tout en conservant les valeurs du service public dans un environnement changeant, faut-il valoriser très tôt cette capacité à bouger ?

Contrairement à ce que l'on peut penser, les fonctionnaires ne se projettent pas nécessairement aujourd'hui sur la durée, ils se projettent sur une carrière. Dans neuf cas sur dix, ils regardent la grille indiciaire du corps qu'ils vont intégrer et, en fonction de leurs diplômes, ils regardent le grade au-dessus pour savoir comment ils pourraient éventuellement y accéder, sans obligatoirement attendre les quatre ans d'ancienneté. Il y a une volonté d'évolution, de changement, de progression, mais il n'y a pas forcément une volonté de se dire que l'on va ou que l'on peut quitter la fonction publique dans dix ou quinze ans.

De plus, la vision est très différente entre ceux qui rentrent dans des métiers très spécialisés, comme les professeurs ou les infirmiers, et ceux qui rentrent dans la fonction publique parce qu'ils ont passé tous les concours – la démarche n'est évidemment pas la même. Pour prendre l'exemple des professeurs, malgré les difficultés qu'ils rencontrent, ils sont finalement peu nombreux à souhaiter changer de métier.

N'y a-t-il pas justement un ressort de motivation à mettre en avant ? Ne faut-il pas trouver un second souffle pour cette population ? A quoi peuvent-ils prétendre ?

Ceux qui sont dans des métiers dits à vocation, comme c'est le cas pour les professeurs ou les infirmiers, se projettent différemment. Ils se demandent tout d'abord comment continuer

à exercer le métier qu'ils aiment, sans forcément en changer le contenu, mais en améliorant leurs conditions de travail.

Quant à ceux qui éventuellement souhaiteraient changer de métier, il est vrai que les passerelles ne sont pas simples, d'autant que nous souffrons d'un véritable déficit de formations, qui pourraient pourtant permettre un reclassement. Sans oublier qu'il existe un petit verrouillage de certains corps par rapport à d'autres. Une chose est sûre, le manque de formation est l'un des handicaps de la mobilité inter-fonction publique.

On connaît tous l'état des finances mais on est également tous conscients qu'il faut que les choses bougent, qu'il faut que le service public évolue. Quelles sont les recettes du secteur public ? Quels sont les ressorts du fonctionnaire ? Quels sont finalement les points d'appui fondamentaux dont vous disposez ?

Il faut tout d'abord cesser de dire que le handicap à la mutabilité du service public, à son évolution, c'est le statut.

Nous disons à l'inverse qu'il est le socle qui permet d'avoir une vraie vision du service public, qui permet de le moderniser. Il est la base pour les agents et, contrairement à ce que l'on croit, ceux-ci y sont extrêmement attachés. Il assure la neutralité et l'égalité du traitement du citoyen quelles que soient les forces au pouvoir. Le statut est un élément ultramoderne, même s'il date de 1983. Il serait d'ailleurs très utile qu'il soit systématiquement expliqué aux jeunes fonctionnaires qui intègrent la fonction publique.

Par ailleurs il faut que les missions du service public soient bien définies et qu'elles soient rattachées au statut des fonctionnaires, à ses valeurs. Il faut également que les agents aient l'assurance de pouvoir se projeter dans une période, sans avoir peur que les choses changent de nouveau. Ce dernier quinquennat a fait beaucoup de mal aux fonctionnaires, que ce soit au niveau de leur carrière ou au niveau de la vision qu'ils ont du service public.

Il faut que l'on pérennise les missions, que l'on stabilise les services et que l'on fasse du statut l'élément de base de la mobilité.

En ce qui concerne les valeurs qui sont à la base du statut, certains aspects ne devraient-ils pas évoluer ? On parle de développement durable, de responsabilité sociale qui commence à s'exprimer au niveau de l'État employeur... Ne pourrait-on pas intégrer cette notion comme étant l'un des attributs du statut des fonctionnaires ?

Le statut a cette capacité à être amendé, complété. C'est juste une question d'approche, il n'y a pas de problème de fond. Seulement, certaines réformes statutaires n'ont pas su, par moment, être expliquées ! Mais nous ne sommes bien évidemment pas contre l'idée d'ouvrir le statut pour le moderniser.

Pour réformer durablement,
appuyons-nous sur nos valeurs
et cultivons-les

Dominique DRON

*Ingénieure générale des Mines, chargée du pilotage du Livre
Blanc français sur le financement de la transition écologique*

Malgré le changement d'équipe gouvernementale, les grandes lignes de la politique du développement durable définie lors du Grenelle de l'environnement ne semblent pas fondamentalement remises en cause. Quels enseignements peut-on en tirer quant à l'ancrage durable des réformes ? La participation de l'ensemble des parties prenantes aux négociations environnementales explique-t-elle la pérennité de la réforme ?

En premier lieu, on ne peut pas parler du développement durable sans rappeler l'évidence du non-durable. De nombreuses recherches scientifiques le soulignent, mais peinent à s'inscrire dans l'ensemble des politiques publiques. Deux raisons à cela :

- Une raison culturelle : il est extrêmement difficile pour l'homme occidental de concevoir des limites à sa volonté. La réalité se rappelle aujourd'hui à lui de façon très violente. Elle reste difficile à admettre car elle est très vite supplantée par un débat sur la hiérarchie de l'homme face à la nature, ce qui n'est pas le sujet. L'homme dépend de son environnement naturel, tout comme celui-ci dépend des activités humaines.
- Une raison structurelle : la gouvernance à cinq et la concertation multilatérale instaurée par le Grenelle ont rompu avec la discussion bilatérale. Celle-ci conduit l'appareil d'État à n'entendre qu'un seul point de vue à la fois, tendance aggravée par la sectorisation des ministères. Ce qui a changé structurellement, c'est que, d'une part, il y a eu constitution d'un grand ministère, avec un seul

ministre, qui a incarné les interactions entre les différents secteurs, et que, d'autre part, le Grenelle a introduit une discussion obligatoirement transversale. Ce passage au multilatéral a obligé l'État et les parties prenantes à écouter tous les discours en même temps, et à tenir un discours audible par tous.

De ce fait, cette organisation s'est révélée comme un formidable accélérateur de prise de conscience. Prenons l'exemple du secteur du bâtiment. J'ai vécu les discussions bilatérales sur le plan climat de 2002 à 2004, et les discussions multilatérales sur le bâtiment de 2007. Contrairement aux discussions strictement administratives ou bilatérales de 2003, les discussions avec l'ensemble des parties prenantes de 2007 furent concluantes. À trois ou quatre ans d'intervalle, pourtant, ni la réalité physique, ni le contexte économique n'avaient réellement changé. En revanche, le discours tenu par l'ensemble des parties prenantes était volontaire, expliquait ce que chacun pouvait et devait faire, et n'a appelé aucune question ou hésitation.

La concertation a une vertu de décloisonnement applicable aussi bien à l'État qu'au secteur privé. Les discussions multilatérales permettent à la fois d'élargir le champ des possibles et de mieux cerner les différents aspects d'un problème. Elles amènent à aborder des problématiques très opérationnelles, malgré tout nécessaires à l'approfondissement du sujet. Par exemple, pour le secteur du bâtiment, nous avons dû étudier l'évolution des dispositifs d'assurance des professionnels, pour pouvoir faire

intervenir sur les toits des couvreurs ou des plombiers en matière de solaire thermique et photovoltaïque intégré. L'identification de ce type de questionnement est bien plus rapide lorsque l'ensemble des parties prenantes est autour de la table. Ainsi, la gouvernance dite à cinq, c'est-à-dire la concertation multilatérale incluant une traçabilité des décisions prises ou non, est un réel atout pour assurer la longévité des politiques. Garante à la fois de la couverture des sujets pertinents et d'une prise de décision sécurisée et, malgré les commentaires fréquents, rapide, elle peut donner aux politiques publiques une prévisibilité essentielle aux acteurs économiques. Les décisions institutionnelles qui en découlent ont plus de chances d'être pérennes, cela pour plusieurs raisons :

- Le principe de gouvernance à cinq qui était appliqué au Conseil économique, social et environnemental se répand petit à petit sur l'ensemble du territoire et dans tout secteur.
- C'est la pertinence de cette réflexion menée par la société avec l'État dans le cadre du Grenelle qui a amené ensuite le Parlement à voter à la quasi-unanimité la loi de Grenelle 1, véritable transcription des engagements que s'étaient assignés les parties prenantes.
- Le processus multilatéral, quoi qu'on en ait dit, a aussi servi de garde-fou en faisant remonter de nombreuses expériences du terrain, sans en rester à la théorie pure.

De ce fait, ces éléments d'accélération, de pertinence, de prévisibilité, de traçabilité, de remontée du terrain et de

transversalité donnent plus de solidité, à la fois sur le fond et d'un point de vue institutionnel, aux diagnostics réalisés et aux objectifs fixés. Cela apporte également, au-delà du pur raisonnement scientifique, une solidité sociétale nécessaire à la bonne application des actions décidées. Certes, mon propos n'est pas de prétendre que le multilatéralisme n'a produit que des choses parfaites, ni qu'il a permis d'appliquer tous les objectifs, ni même qu'il n'y a pas eu ensuite des jeux bilatéraux classiques entre les acteurs. Toutefois, cela a été sans conteste bénéfique et d'ailleurs relevé par les pays observateurs européens ou non européens avec étonnement, eu égard aux habitudes françaises historiquement assez peu participatives...

Pour autant, ce type de processus n'est-il pas chronophage, incompatible avec une situation d'urgence ? Si l'arbitrage est toujours nécessaire, qui a la charge de mettre fin à la discussion ?

Paradoxalement, je dirais d'expérience que les discussions multilatérales ne ralentissent pas mais accélèrent les processus. Alors que trois mois ont suffi pour relever les objectifs du Grenelle, le plan climat 2004 avait demandé deux années de discussions uniquement sur les objectifs, en aboutissant beaucoup moins. S'il peut y avoir des erreurs d'application, il y en a très peu en termes d'objectifs sur les 268 engagements du Grenelle. Au regard du rythme et de la qualité des objectifs, aucun processus autoritaire, non participatif, ne peut avoir en si peu de temps un si faible taux d'erreur sur un champ aussi vaste. Bien sûr, il faut un processus d'arbitrage. Le groupe Grenelle

présidé par l'État, représenté par le ministre d'État et le président de la République, fin octobre 2007, a entériné les objectifs. S'agissant de la Conférence environnementale, le processus n'est pas tout à fait le même, mais il s'appuie également sur la gouvernance multilatérale. Au bout du compte, les mesures législatives sont toujours votées par le Parlement et les mesures réglementaires sont prises par le Gouvernement. Les parties prenantes sont même sollicitées dans l'élaboration des décrets, notamment grâce à une consultation électronique de trois semaines pour chaque décret concernant la loi Grenelle 2. En définitive, concertation ne rime pas avec concession. Il faut faire le deuil d'un processus idéal, où un despote éclairé serait omniscient !

96

Un mécanisme de ce type, pour l'acte III de la décentralisation, vous semble-t-il pertinent ?

Effectivement, ce qui marche au niveau de l'État doit d'autant mieux marcher au niveau des territoires. Il me semble que c'est souvent plus facile, en théorie, plus immédiat en tout cas pour un responsable de territoire, géographiquement plus petit qu'un État, de rassembler les témoignages et de percevoir l'ensemble des aspects d'une question qui se pose. Le manque de cohérence au travers du résultat transparaît plus vite au niveau local que national.

Cette concertation multilatérale, qui consiste à réunir les conditions d'une présentation simultanée de l'ensemble des points de vue sur une question, devrait être perçue bien plus

encore comme un accélérateur et une nécessité. Et ce, d'autant plus que les parties concernées ont désormais pris l'habitude de cette sollicitation d'ensemble sur les sujets de développement durable. C'est donc devenu une demande démocratique. Le cap a été franchi et les parties prenantes ont bien perçu qu'elles étaient capables de co-construire une politique publique avec l'État.

Par ailleurs, nous entrons dans une période de très grands bouleversements (économique, géopolitique, sociétal, climatique, biologique) qui vont remettre à plat les schémas hérités du passé. Il est d'autant plus nécessaire de piloter avec un tableau de bord permanent, avec l'expérience, l'observation et les savoir-faire des différents acteurs sur le terrain. Il faut avoir une vision claire d'où l'on va. Nous serons dans trente-huit ans dix milliards sur la planète, alors que les problèmes que nous rencontrons à sept milliards sont déjà immenses – comme en atteste la pression sur les ressources minérales, énergétiques... Trente-huit ans, c'est très rapide. Il est d'autant plus nécessaire d'évacuer les schémas idéologiques et de bien hiérarchiser les conditions biologiques, culturelles, etc. de la préservation de notre avenir. Pour ce faire, tout le savoir-faire constitué d'innovations et d'expériences du terrain doit être mobilisé afin de régénérer le lien social. Quand nous parlons de lien social, nous revenons naturellement à la concertation multilatérale. Ce que nous avons observé dans les réunions de Grenelle, c'est que, même si tous les acteurs n'étaient pas d'accord entre eux, même si tous les sujets n'étaient pas consensuels, à la sortie des

97

réunions, ils étaient souvent heureux. Non pas « contents » mais « heureux » d'avoir participé, car, d'une certaine façon, c'est un formidable levier pour soigner en partie la schizophrénie du monde. À commencer par l'hyper-segmentation de chacun. Tout le monde est bien conscient que, dans notre quotidien, nous ne gérons qu'une petite partie des choses. Il est également nécessaire de disposer d'un moyen de pilotage humain de ces questions, pour retrouver des moyens communs d'agir sur notre avenir, pour réconcilier le citoyen avec la possibilité d'agir globalement.

Les valeurs du service public, toujours attractives, sont-elles renouvelées par cette préoccupation sociétale de responsabilité à différents niveaux ?

Il n'y a pas de réponse simple à cette question. Partons de la réalité vécue lors de la constitution du grand MEEDDAT/MEEDDM (ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire/ ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer). Chacun des fonctionnaires des ministères le composant pensait sans hésitation travailler pour le bien de la société, de l'économie, de l'humanité. Cet attachement au service de la collectivité est partie intégrante du système de service de l'État. Néanmoins, l'on pouvait percevoir que chacun, c'est bien normal, pensait que sa façon de faire et son objectif sectoriel étaient absolument majeurs en cas d'incompatibilité avec celui d'un autre ministère. C'est pour cela qu'a été conçu le CGDD (Commissariat général au

développement durable), pour d'une part réunir les fonctions transversales de chacun des ministères (recherche, statistiques, évaluation, prospectives, formation, rapport à la société) et d'autre part construire des bases culturelles communes à l'ensemble de ces entités qui se sont affrontées sans retenue durant des décennies. Aujourd'hui encore, à l'intérieur des ministères, certaines façons de voir, d'analyser des choses, certains outils restent au départ divergents. Le plus important est d'arriver à un compromis le plus durable possible, que chacun reconnaisse la légitimité de l'ensemble des acteurs. Cela a montré qu'il ne suffit pas d'être au service de l'État pour être au service du développement durable.

Par ailleurs, il existe une fonction de délégué interministériel au développement durable. Celui-ci n'exerce à ce stade que certaines fonctions bien particulières. Nous ne sommes pas encore arrivés à réellement mettre en place une évaluation globale. D'importants progrès ont été réalisés à travers les stratégies ministérielles de développement durable, qui se déclinent à partir de la stratégie nationale, ou du fait de la politique de l'État exemplaire, qui a intégré au fonctionnement du ministère des enjeux environnementaux et sociaux. La recherche commune d'objectifs n'est donc pas spontanée.

Selon moi, le développement durable réanime de manière positive la dynamique du service public. D'une part, il a renforcé une prise de conscience essentielle : la cohabitation de dix milliards d'habitants sur une seule planète ne se fera pas

par l'ajustement spontané de logiques différentes et séparées, au niveau d'un territoire, d'un pays, de l'Europe ou du monde, mais bien par une volonté partagée de faire ensemble.

D'autre part, un développement réellement durable ne se fera pas spontanément, ce qui réhabilite l'idée de politique intégrée de l'État. Son rôle n'est plus confiné au maintien d'un cadre minimaliste, dans lequel chacun des acteurs aurait la plus grande marge de manœuvre possible. Affirmer que la convergence se produit naturellement est erroné. Il y a une attente forte d'un État politique qui donne, non seulement un cap, mais un ensemble de principes, et les fait intégrer, appliquer et diffuser. Ainsi, cet État organise la concertation des différentes parties prenantes.

100 | ***Avez-vous l'impression que ce qui a été fait à l'échelon territorial au titre des agendas 21 a renouvelé le socle commun des valeurs du service public ?***

Oui certainement, à ceci près qu'on a mis en place le Grenelle très rapidement et que, dans certains services « déconcentrés », comme d'ailleurs dans certains services centraux, le changement brutal de prisme et de discours a pu en désarçonner plus d'un. Il y avait tellement de choses à faire dans l'administration centrale et auprès des parties prenantes, que l'on n'a certainement pas pris assez de temps pour aller vers les agents afin de leur expliquer les transformations en cours, de les sensibiliser à leur rôle, qui restait crucial. Il faut aujourd'hui aller plus loin dans l'intégration, dans l'enrôlement des personnes qui ont pu, au début, se sentir

laissées pour compte ou dépassées par la nouvelle dynamique du développement durable.

Pour répondre plus directement à votre question, oui, le développement durable est une feuille de route appréciée et qui renouvelle, pour beaucoup de gens, la valeur même du travail de service public. Vu de l'extérieur, cela redonne aussi aux actions de l'État une légitimité nouvelle. Mais tout le monde n'est pas encore vraiment « embarqué » dans la démarche, soit parce que certains se sont sentis laissés pour compte, soit parce que d'autres se trouvaient loin des premiers cercles « d'imprégnation ». Pour autant, il ne faut pas que la pression sur les moyens remette en cause la nécessité de la concertation multilatérale, en particulier en période de crise. Cette concertation est un accélérateur et un facteur de pertinence prouvé, tant au niveau de l'État que des territoires. Le président de la République l'a rappelé en introduction de la Conférence environnementale : le développement durable est un projet de société qui s'impose du fait des réalités scientifiques et qui doit permettre d'incarner, dans un récit cohérent, les raisons du vivre ensemble.

101 | ***Il a été proposé, dans le cadre de nouveaux travaux de codification du statut de la fonction publique, d'introduire un préambule sur « les droits et devoirs des fonctionnaires », avec des valeurs classiques et d'autres nouvelles ou qui ont du mal à trouver leur emprise dans l'administration, telles que la performance, la transparence, la responsabilité sociale. Est-ce***

que cela vous semble être un outil intéressant pour diffuser le plus largement possible cette exigence ?

C'est une très bonne chose, j'appellerai ça « exigences de responsabilité » plus que « droits et devoirs ». Les fonctionnaires sont ceux, comme leur nom l'indique, qui font fonctionner les cadres de régulation du pays. S'ils ont le sentiment que ces cadres de régulation vont dans le bon sens, de façon cohérente, alors ils auront d'autant plus envie de les faire fonctionner au mieux, puisqu'ils auront le sentiment d'avoir une réelle influence sur le fonctionnement de leur pays.

Lors de notre enquête, nous nous sommes aperçus que le développement ou la responsabilité sociétale ne sont pas spontanément cités comme valeurs du service public. Ne faudrait-il pas rendre plus explicite cette nouvelle responsabilité, par exemple en prenant plus en compte cette dimension dans les évaluations ?

Il faut bien comprendre que nous sommes tout à la fois des professionnels, des citoyens, des consommateurs, et qu'il appartient à chacun d'entre nous, et pas uniquement aux fonctionnaires, d'agir de façon cohérente selon notre responsabilité sociétale. En tant que manager, nous avons le devoir de faire passer le message que l'institution dont nous avons la charge agit en cohérence avec la vision qu'elle a de l'avenir. Ce message peut être passé de multiples façons :

- À titre d'exemple, j'ai organisé une partie du travail du commissariat sous le mode projet, sur cinq chantiers

et vingt-quatre actions. Ces cinq chantiers portaient de la question suivante : dans les circonstances actuelles, et compte tenu des compétences rassemblées au sein du commissariat, qu'est-ce que l'extérieur est en droit d'attendre d'une structure comme la nôtre, comme contribution à la réponse aux grandes questions sociétales ? De cette question ont émergé les cinq chantiers qui sont : robustesse territoriale, résilience sociale, régulations publiques, économie verte et équitable, réseau d'acteurs.

- Autre exemple d'un dispositif utile : le déjeuner-débat. Toutes les six semaines, nous organisons un échange avec l'ensemble des membres du commissariat sur des sujets portés par plusieurs personnes du CGDD. C'est l'occasion à chaque fois de montrer comment nous répondons à des interrogations, qui peuvent être celles du grand public, et comment s'opèrent la transversalité, la recherche de cohérence et d'efficacité au sein d'un CGDD.

Concernant les valeurs, peut-on imaginer que le développement durable soit placé au même niveau que la neutralité, l'égalité ou la continuité ?

La notion de développement durable nous rappelle que nos ressources sont limitées. À cette prise de conscience est immédiatement associée la nécessité d'évaluation et de contrôle. De ce fait, il est certainement plus facile pour un agent de l'État, où qu'il soit, de se dire qu'il fait partie d'un tout, dont la responsabilité est de respecter les contraintes. La notion de responsabilité ne se pose plus seulement vis-à-vis de

l'interlocuteur que l'on a, le citoyen, l'acteur économique, le collègue d'un autre ministère, mais elle se pose aussi vis-à-vis du collectif. Cela veut dire également que l'on reconnaît être en interaction générale. Et que le principe de la concertation n'est pas une simple juxtaposition des contraintes et intérêts de chacun, mais aussi une synergie de savoir-faire et de capacités d'innovation, pour se donner une chance de cohabiter sur la Terre. Cette définition relève davantage de l'idée que se font les Français du rôle de l'État depuis la III^e République qu'à une idée plus instrumentale anglo-saxonne. Donc, dans ce sens-là, les questions de développement durable me paraissent correspondre davantage à l'idée de l'État d'avant les années 1990, la concertation en plus.

Développer les valeurs, un enjeu commun aux trois fonctions publiques

Vincent POTIER

Directeur général,

Centre national de la fonction publique territoriale

Transmission des valeurs du service public

Démarche au niveau du Réseau des écoles de service public (RESP)

Conscient de l'importance de la culture et des valeurs, le Réseau des écoles de service public (RESP) a adopté en 2012 une « Déclaration commune du Réseau des écoles de service public sur ses valeurs ». Commune à toutes les écoles de service public françaises, elle constitue un document de référence pour le travail de transmission dont sont responsables ces institutions.

Dans ce texte fondateur, le RESP opère une distinction entre plusieurs niveaux de valeurs, qui irriguent le service public :

- les valeurs fondamentales : liberté, égalité, fraternité et principes républicains énoncés dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen,
- les valeurs professionnelles comme la continuité, l'engagement, l'intégrité, la légalité, la loyauté, la neutralité, le respect, la responsabilité,
- des valeurs « de service » à caractère plus instrumental : l'adaptabilité, l'efficience, la qualité et la réactivité.

Ce système de valeurs rassemble les termes nécessaires pour guider le fonctionnaire dans son action. Toutes les écoles se sont engagées à transmettre ces notions. À partir de cela, s'effectue un travail de référentiel partagé que l'on opère au sein de notre réseau de service public.

L'adoption de cette charte est l'une des actions que nous avons initiées avec l'ensemble du RESP.

Sur cette base, les Rencontres de Marseille (des écoles de service public françaises avec cinquante écoles de service public de la rive Sud de la Méditerranée) ont été organisées les 22 et 23 octobre 2012 : elles ont été l'occasion de constater à quel point les questions relatives aux valeurs de service public sont communes et partagées.

La transmission de ces valeurs représente la condition de perpétuation de la culture du service public, garante d'une action de qualité au service du bien public.

Démarche au niveau du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Le CNFPT, établissement qui compte vingt-neuf délégations régionales et cinq instituts, travaille également sur la thématique de la responsabilité sociétale des services publics.

Un travail est en cours de rédaction pour clarifier la réflexion sur ce sujet et préciser sa signification dans notre environnement, tant pour enrichir les formations proposées que pour donner aux collectivités territoriales qui le souhaitent un point de repère sur cette notion émergente.

Quand on parle de responsabilité sociétale des services publics, il s'agit, dans la réflexion du CNFPT, d'un référentiel global regroupant de manière cohérente des valeurs et notions qui

sont déjà présentes dans l'esprit des managers, mais souvent de manière éclatée et autonome.

En l'espèce, la responsabilité sociétale des services publics, dans notre esprit, recouvre la question du comportement des agents par rapport à un certain nombre de responsabilités qu'ils devraient exercer. Ces responsabilités proviennent d'abord des notions mêmes de service public, de déontologie, de développement durable, de citoyenneté. Elles émanent de ce que l'on peut appeler la problématique des « ressources psychosociales ». Enfin, la responsabilité sociétale doit prendre en compte les « grandes causes nationales », comme la lutte contre les discriminations, l'accueil des personnes handicapées, la parité femme/homme, etc.

Il semble que tout cela représente à l'heure actuelle, pour un service public, pour une collectivité ou pour un fonctionnaire, les principaux points de repère pour agir de manière responsable, notamment dans une période marquée par des réformes d'importance.

Réformes et modèle de l'État

Pour réussir durablement une réforme dans l'environnement administratif, trois conditions semblent indissociables :

- disposer d'une vision globale du cadre d'une réforme à venir, et du modèle d'État que l'on veut. C'est de cette réflexion stratégique que doivent déboucher les

redistributions de compétences pour réussir une nouvelle vague de décentralisation ;

- s'appuyer chaque fois qu'on le peut sur des retours d'expérience et des temps de concertation avec les usagers/citoyens et les agents ;
- garder à l'esprit les valeurs du service public, qui dessinent notre cadre d'action et doivent être utilisées comme un levier de management pour la mobilisation des agents.

Prise en compte des valeurs dans une approche globale

Les Français sont très attachés aux services publics locaux. La décentralisation a renouvelé la dynamique des services publics locaux et contribué à rénover la notion même de service public. Elle a permis de mieux allier la question du sens (porté par les politiques publiques) et celle de l'efficacité perçue concrètement sur le terrain. Ces dernières années, il y a beaucoup de services publics qui ont véritablement intégré la notion de gestion rationnelle, efficace, réactive... C'est une évolution positive, plutôt équilibrée et bénéfique pour le service public.

Toutefois, s'il est vrai que la période récente a vu les valeurs instrumentales d'efficacité ou d'efficience gagner du terrain dans les collectivités locales, il convient de se méfier des notions importées trop directement du *New Public Management*, de logiques quantitativistes applicables au monde privé, comme la performance, si on la conçoit comme exclusivement liée à des dispositifs de suivi d'indicateurs. En effet, la performance ne

constitue pas une valeur en soi, ni un but en matière de service public. Si elle ne s'entend pas comme partie prenante d'un système de valeurs qui l'encadre, la performance pour elle-même risque de détruire une partie de la finalité des choses.

Ainsi, il convient d'adopter résolument une approche globale et équilibrée qui prenne en compte toutes les dimensions (valeurs, finalités, instruments, bonne gestion et efficacité économique), pour réussir la conduite d'une réforme et la gestion dans la durée d'un organisme de service public.

Déclinaison des valeurs au sein de chaque collectivité

110 | Pour assurer une parfaite intégration des valeurs du service public au niveau des agents, un travail de déclinaison est possible dans chaque organisation. Celui-ci peut se décomposer en deux niveaux distincts :

- Structuration fondamentale d'un service public.
Il convient que les responsables de la collectivité donnent un sens à l'action, un point de repère clair définissant le cadre général en traçant les valeurs qu'ils veulent mettre en œuvre, en identifiant les finalités induites, les objectifs généraux et opérationnels. Ensuite, ces objectifs pourront être déclinés en actions concrètes dans les services.
Le CNFPT a ainsi mené un projet national de développement qui a été décliné en projets régionaux de développement pour nos vingt-deux régions.

- Précision du cadre de la déontologie : les actes, les postures demandées aux uns et aux autres.
À ce niveau-là, différentes approches sont possibles : soit la déontologie s'entend comme s'attachant aux droits et obligations du fonctionnaire *stricto sensu*, soit elle est sous-tendue par une philosophie plus large de la responsabilité administrative, disciplinaire, financière, pénale, politique. Par exemple, pour le développement durable, il faut qu'il y ait une stratégie de la prise en compte de toutes les dimensions du développement durable. Or, cela ne peut pas être demandé aux services et aux directions sans que les instances dirigeantes se soient emparées du sujet et se déterminent par rapport à ces questions.

Réformes à l'échelle territoriale et prise en compte des valeurs du service public

111 | Si globalement les collectivités territoriales vivent plutôt bien cet équilibre entre nécessité de l'action et des réformes dans un monde en évolution, d'une part, et maintien d'une culture forte du service public, d'autre part, les démarches d'explicitation des valeurs restent encore peu nombreuses. C'est pourquoi les écoles de service public ont décidé de renforcer la prise en compte des valeurs dans la formation continue. Au CNFPT, nous travaillons sur l'affirmation de la responsabilité sociétale et du service public. Nous communiquerons prochainement à ce sujet pour donner un meilleur point de repère aux exécutifs et fonctionnaires territoriaux.

Au final, nous assistons à un mouvement de rééquilibrage dans lequel la place des valeurs est importante. Le management doit prendre en compte les valeurs dans une approche équilibrée et globale (valeurs, finalités, déontologie, développement durable, grandes causes nationales, et facteur humain avec la question des ressources psychosociales). Si tout le monde (cadres politiques, encadrement supérieur, encadrement de proximité et agents) intègre cette approche, la qualité de l'action administrative et l'engagement des fonctionnaires n'en seront que plus forts.

Déclaration commune du Réseau des écoles de service public sur ses valeurs

Nous, écoles de service public, fondons notre identité commune sur les principes républicains énoncés par la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen à laquelle notre nation se réfère à travers sa Constitution.

Dans la diversité et la complémentarité de nos missions et orientations, nous bâtissons nos actions sur les valeurs fondamentales de la République française représentées par l'idéal commun de Liberté, d'Égalité et de Fraternité.

Elles se fondent également sur la valeur de laïcité.

Le sens de l'intérêt général qui doit nous guider au quotidien dans chacune de nos tâches se traduit aussi par la mise en exergue et la transmission d'un certain nombre de valeurs professionnelles liées à la nature du service public, ses missions et sa raison d'être.

Ces valeurs professionnelles directrices communes que nous revendiquons trouvent leur source dans les principes de notre droit : continuité, engagement, intégrité, légalité, loyauté, neutralité, respect, responsabilité.

Elles sont soutenues par la référence à des valeurs de service que sont l'adaptabilité, l'efficacité, la qualité et la réactivité.

Conformément à l'ensemble de ces valeurs, nous agissons en faveur de l'égalité réelle d'accès à nos écoles.

La formation au service public que nous dispensons avec fierté et honneur nous mobilise fortement pour répondre de la meilleure façon possible à la satisfaction de l'intérêt général et des besoins des bénéficiaires du service public. Nous avons conscience que cette satisfaction est évolutive dans le temps et dans l'espace et qu'elle suppose de notre part une adaptation permanente tenant compte des mutations technologiques et sociétales.

Nous, écoles de service public, considérons avoir un rôle à jouer dans la sensibilisation et la mobilisation des valeurs fondamentales, des valeurs directrices et des pratiques managériales susceptibles de donner de la force au service public que nous représentons.

C'est pourquoi nous nous engageons, comme pour les valeurs spécifiques à chacune de nos écoles, à diffuser et appliquer l'ensemble de ces valeurs en impliquant nos personnels, nos formateurs, nos élèves, stagiaires et auditeurs.

Les outils publics sont riches : utilisons-les

Jean-Ludovic SILICANI

Président,

*Autorité de régulation des communications
électroniques et des postes (Arcep)*

Jean-Ludovic Silicani est l'auteur du Livre Blanc sur l'avenir de la fonction publique, paru en 2008. Dans ce rapport intitulé « Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France », le choix a été fait d'aborder, par la question des valeurs, la problématique des missions et des métiers du service public.

Cette approche n'est pas totalement consensuelle au sein de la fonction publique. C'était déjà le cas lorsque j'ai entamé, en 2007-2008, ce travail sur « les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique ». L'idée de traiter ce sujet à partir des principes et des valeurs visait à la fois à montrer la cohérence de cet ensemble très vaste et parfois hétérogène qu'est le service public, mais aussi à montrer qu'il dispose en lui-même des moyens de se réformer.

Le constat a été le suivant : nous sommes partis d'une situation, dans les années 1970, où deux systèmes de valeurs distincts (public/privé) coexistaient sans véritables difficultés, pour passer, dans les années 1980-90, à une confrontation des systèmes de valeurs entre le public et le privé (les « années fric ») et pour aboutir à une certaine convergence, au cours des années 2000, avec la prise en compte d'objectifs d'intérêt général par le privé (développement durable, éthique, parité) et d'objectifs d'efficacité et d'évaluation des résultats par la sphère publique.

Le gouvernement envisageant, en 2007, des réformes majeures, il convenait de prendre du recul et d'avoir une vue plus globale sur les finalités et les valeurs du secteur public.

Il faut bien avoir à l'esprit que ce que l'on appelle « secteur public » recouvre un ensemble disparate d'organisations (plus large que la seule fonction publique), mais ayant en commun des activités d'intérêt général. Ce qui fait le lien, ce sont précisément des valeurs historiques (définies par les lois de Rolland et la jurisprudence du Conseil d'État) ou plus récentes.

Toute la question était de relier la réflexion sur les valeurs et celle sur la gestion des agents chargés de produire les services publics, qu'ils soient fonctionnaires sous statut ou contractuels (5,3 millions de personnes au total, dont plus de 1 million de contractuels).

Les travaux conduits dans le cadre du Livre Blanc ont montré que l'on pouvait envisager un nouveau cadre pour la fonction publique couvrant à la fois les fonctionnaires et les contractuels. Il est clair, en effet, que la fonction publique a besoin de ces deux catégories de personnels. Nous avons proposé d'ailleurs dans le Livre Blanc, pour les contractuels, de préférer la notion de complémentarité à celle de régime dérogatoire.

Nous avons proposé que les droits et obligations, et les valeurs qui les sous-tendent, soient communs aux fonctionnaires et aux contractuels, pour les trois composantes de la fonction publique (État, collectivités territoriales, hôpitaux).

Des échanges meilleurs entre les trois fonctions publiques

S'agissant de l'État, l'orientation qui se dessine depuis une trentaine d'années est celle d'une lente spécialisation sur les fonctions de stratégie et de régulation (ces deux concepts étant entendus ici au sens large), là où les collectivités territoriales assurent de plus en plus les fonctions d'opérateurs de politiques publiques. En revanche, la fonction publique hospitalière répond à une logique beaucoup plus spécifique.

Mais ce nouveau partage des compétences, qui se confirme au fil des actes de décentralisation, nécessite la mise en place d'une gestion des ressources humaines qui s'affranchissent des frontières entre les administrations. Il faut des règles et des pratiques de gestion permettant aux personnels de passer d'un emploi au sein de l'État stratège à un emploi chez un opérateur de politique publique au sens large, établissement ou collectivité, et réciproquement.

La mise en œuvre de nombreuses propositions de réforme est freinée aux niveaux politique et administratif

Les réformes de la fonction publique, celles du statut comme celles de la GRH, sont trop lentes à se mettre en œuvre pour que l'ensemble des agents en voient le sens et donc y adhèrent. Cette absence de sens perçu est une des principales causes de réticence des agents vis-à-vis des réformes qui sont engagées. Vous ne pouvez pas vous impliquer si vous ne percevez pas le sens de l'action.

Par ailleurs, les valeurs sont encore considérées comme trop abstraites pour servir réellement de porte d'entrée à une refonte durable de l'ensemble du système, et il est nécessaire de les décliner concrètement pour faire émerger des consensus à même de faciliter ces évolutions.

Plusieurs propositions ont été faites en ce sens :

- énoncer les valeurs classiques ou émergentes dans une charte qui serait une référence mais n'aurait pas, par elle-même, de valeur prescriptive,
- diffuser les valeurs auprès des agents du service public, des usagers et des partenaires de l'administration,
- accompagner la mise en œuvre des valeurs et aider les managers à les faire vivre.

Quelques voies d'évolution et des pistes concrètes pour moderniser l'ensemble du système en utilisant les marges de manœuvre du statut de la fonction publique

On reproche souvent à la fonction publique sa rigidité. Mais, si cela vient parfois des règles elles-mêmes, il s'agit aussi largement d'autocensure et d'une difficulté à dialoguer de façon efficace avec les partenaires sociaux. En repartant de situations plus concrètes, on faciliterait les changements et on arriverait à des transformations plus importantes.

Mais la simplification du régime statutaire est également nécessaire. Cela permettra de passer d'une « administration

du personnel », à connotation très juridique, à une véritable gestion des ressources humaines. Pour autant, l'on oublie que le statut comporte de réelles souplesses, à commencer par la séparation du grade et de l'emploi. L'agent est propriétaire de son grade, mais son emploi est décidé par l'administration. Il faut utiliser pleinement cette souplesse.

Lors de la rédaction du Livre Blanc, nous avons comparé la fonction publique d'État avec la fonction publique territoriale. Ainsi, une soixantaine de cadres d'emplois suffisent à gérer environ 1,3 million d'agents de la FPT. Une simplification similaire est nécessaire dans la FPE autour de quelques grandes filières professionnelles.

Des mesures renforçant cette souplesse ont été prises mais sont encore peu appliquées. C'est le cas, par exemple, du décret du 18 avril 2008, qui permet à tous les agents de l'État d'exercer, en position normale d'activité, des fonctions correspondant à leur grade dans tous les services et établissements publics de l'État. Ce décret a ainsi donné un caractère interministériel à tous les corps de l'État et a coupé le lien entre un corps et une administration précise. Cette « révolution » est presque passée inaperçue !

Mais le développement de la mobilité, qui est intéressante à la fois pour les agents et pour les administrations, n'est possible que si le régime des rémunérations est harmonisé entre les administrations et rendu plus transparent et donc plus efficace.

Ce chantier a été engagé avec la mise en place de la prime de fonction et de résultats (PFR), mais il faudrait l'accélérer et le généraliser.

La modernisation du régime des rémunérations est un investissement nécessaire à la modernisation de la fonction publique, et donc de l'administration.

Les valeurs du service public, leviers
d'une transformation durable

Stéphane GEFRIER

Associé,

EUROGROUP CONSULTING

Les valeurs du service public, leviers d'une transformation durable

S'interroger sur la transformation durable de l'action publique conduit d'emblée à aborder la question de la nécessité du changement. La réforme n'est pas naturelle pour les organisations, qu'elles soient publiques ou privées. Dans le secteur privé, une entreprise qui ne s'adapterait pas à la demande de ses clients, ou qui ciblerait mal son marché en termes de produits ou de prix courrait à sa perte. Dans le secteur public, il en allait autrement... Pour autant, nous savons maintenant que les administrations sont mortelles ! En France, l'État dans son existence même n'est pas menacé car il incarne la permanence et dispose de toute la légitimité pour perdurer. Mais une administration particulière, si elle ne se transforme pas, si elle ne prépare pas l'avenir, court le risque de dépérir : pour une mauvaise gestion financière, une collectivité territoriale peut se retrouver « mise sous tutelle » par le préfet et se voir ainsi privée de sa liberté de décider ; pour ne pas s'être adaptée à un choc réglementaire ou ne pas avoir su gérer une crise, une administration peut voir sapées sa légitimité et sa raison d'être ; pour ne pas délivrer le bon service attendu par les usagers, un service de l'État peut voir se développer des formes de concurrence insidieuses qui vont percuter le principe d'égalité entre les citoyens et *in fine* menacer son « monopole ». Nous le voyons, la pérennité du service public commande l'évolution, l'adaptation sans cesse renouvelée. Or, même s'il existe quantité d'exemples d'adaptation réussie dans la sphère

publique, il semble que cette exigence de transformation ne soit pas toujours largement perçue ni acceptée.

Des valeurs du secteur public reconnues et portées par les agents

Dans ce contexte, les principes et les valeurs du service public constituent un puissant levier pour ces évolutions, car ils en révèlent le sens et la finalité et permettent de faire en sorte que les usagers comme les agents y soient impliqués. L'enquête que nous avons menée montre que les agents des trois fonctions publiques partagent massivement les valeurs traditionnelles ou « fondamentales » du service au public : continuité, égalité et neutralité. Véritables devises fondatrices de la République et du droit public français, elles constituent le socle commun de nos services publics. Chaque fonction publique se distingue toutefois par un attachement particulier à certaines de ces valeurs. La fonction publique d'État se retrouve plus dans la neutralité et la loyauté puisqu'elle incarne la permanence et la continuité de l'État. La fonction publique territoriale, sans doute plus proche du quotidien des usagers/citoyens, de leurs attentes et de leurs exigences, est davantage attachée au développement durable et à l'efficacité. Pour la fonction publique hospitalière, l'accessibilité et l'universalité représentent le désir d'apporter des soins à tous les patients.

Si le service public dispose ainsi de valeurs fortes, reconnues et partagées, notons qu'il les invoque rarement. Contrairement aux

administrations étrangères qui communiquent abondamment sur leurs « valeurs » et « principes », ou qui les utilisent pour présenter leurs démarches stratégiques, l'administration française n'y fait que peu mention ; à l'exception notable du ministère de la Défense qui promeut, dans ses campagnes de recrutement, les valeurs « professionnelles » qu'il incarne : le dévouement, la loyauté, la solidarité. Cependant, il y a bien là, dans ce « terreau culturel » des administrations, des leviers puissants de modernisation de l'action publique.

Le sens du « service du public » et le principe d'adaptation

C'est tout d'abord par un surcroît de sens, un retour fondamental à ce qui fait la vocation de l'administration et celle de nombreux fonctionnaires qu'il faut engager l'action : le service public est d'abord le service du public. En plus des valeurs « fondamentales » et des valeurs « professionnelles », il faut aussi mobiliser les valeurs de « service ». Cette valeur de « service du public » est celle qui est plébiscitée dans notre enquête puisque 95% des fonctionnaires s'y retrouvent. Toutes les initiatives visant à réaffirmer la recherche d'une plus grande qualité pour les usagers y trouvent leur sens, de la circulaire Rocard sur le renouveau du service public au déploiement de la charte Marianne pour améliorer l'accueil dans les services de l'État en passant par les indicateurs de qualité de service prévus par les programmes LOLF. Ces projets matérialisent le fait que l'administration est faite pour l'administré. Cela ne signifie pas que tous les administrés sont mis sur un strict plan d'égalité. Pour

de nombreux fonctionnaires, des cadres dirigeants jusqu'aux agents de guichet, le service public est considéré comme étant « le patrimoine de ceux qui n'en ont pas ». C'est le point d'appui de toute réforme.

Ensuite, le secteur public dispose en propre d'une valeur qui est intrinsèquement un levier de changement : il s'agit de l'adaptation ou de la mutabilité pour reprendre l'expression des lois de Rolland. Cette valeur, qui est partagée par 85 % des agents des trois fonctions publiques, peut donc être mobilisée pour expliquer le changement et utiliser toutes les possibilités prévues par le statut. *In fine*, c'est la tension entre la finalité du bien commun et l'exigence d'adaptation qui va provoquer la réforme.

Simplement transposées au service public, les approches du privé se soldent par un choc des cultures

Parfois mal comprises, certaines valeurs qualifiées d'émergentes dans le Livre Blanc sur la fonction publique sont réduites à une approche instrumentale, assimilées à la seule productivité et provoquent une crainte d'appauvrissement du service public. 40 % des répondants à notre enquête estiment ainsi que la performance n'est pas une valeur, mais une mesure. Néanmoins, pour près d'un tiers, la performance est une valeur plutôt récente et devenue prépondérante. Les commentaires des agents, formulés dans leurs réponses au questionnaire, prolongent la discussion entre les tenants d'une performance,

levier nécessaire de la modernisation de l'action publique, et ceux d'une performance vécue comme principe d'action centré principalement sur la réduction des coûts et des moyens au détriment de la qualité. Ce qui est essentiel, c'est que le discours qui accompagne la réforme « parle » au corps social. C'est une évidence, mais il faut que le sens du changement soit partagé. L'exemple de la démarche suivie par Pôle Emploi au moment de la fusion est à cet égard emblématique : promouvoir une terminologie d'entreprise, parler de « clients » pour désigner les demandeurs d'emploi heurtait la culture à la fois des agents et des demandeurs d'emploi, qui ne se reconnaissaient pas dans ce discours. Il a fallu en revenir à ce qui fait du sens pour les acteurs du service public de l'emploi, le retour à l'emploi de ceux qui en sont éloignés.

128

Un débat existe sur le degré de prise en compte des valeurs du service public au cours des projets de réformes, comme le souligne notre enquête. Pour la fonction publique d'État et la fonction publique hospitalière, une majorité de répondants (respectivement 55 % et 52 %) estime que ces valeurs n'ont pas suffisamment ou pas du tout été prises en compte dans les réformes qui ont touché leurs structures. En revanche pour la fonction publique territoriale, près de 70 % des répondants estiment que les valeurs ont été plutôt bien ou totalement prises en compte par les réformes menées dans leurs organisations. Il est donc patent que certaines réformes n'ont pas eu suffisamment de prise sur la réalité sociale, sans doute par manque d'adéquation avec l'identité culturelle des organisations.

Une approche de la culture par « l'ADN » des organisations

Réussir la mise en œuvre d'une stratégie de transformation suppose selon nous de s'intéresser au champ trop peu exploré de l'implicite de l'organisation, pour y déceler à la fois les moteurs et les freins au changement. Au-delà des dimensions explicites habituellement prises en compte (structures, organisation, processus et valeurs), il est important de comprendre que la manière de fonctionner d'une organisation dépend de son histoire et de sa géographie, depuis ses origines. Elle se construit sur la base de fondamentaux puissants, elle porte l'empreinte de ses dirigeants successifs et des bouleversements apportés par les différents virages réglementaires, technologiques ou liés aux priorités des politiques publiques. Elle est faite de styles, de codes, d'obligations, de tabous, de règles, de peurs, de désirs. Au-delà des valeurs – d'ailleurs plus ou moins explicitées –, les questions du rapport au temps, à l'argent, au politique, à l'environnement sont déterminantes pour comprendre et savoir comment agir. Transformer, mobiliser les agents, renforcer leur engagement, créer des dynamiques ne peut se faire en laissant de côté ce qui se vit vraiment, individuellement et collectivement, au sein d'une administration.

129

C'est tout l'objet d'une approche de l'ADN d'un service public, qui permet concrètement :

- de se donner une vision globale sur le niveau d'adéquation entre la stratégie et l'ADN, et en déduire une logique d'action,

- de faciliter, sécuriser voire accélérer la réussite des transformations, en ciblant des axes pertinents que l'organisation n'aurait pas nécessairement identifiés,
- de donner très vite un signe positif aux managers, dans un contexte global de perte de repères, et leur offrir un « vocabulaire de changement » adapté à la situation et ancré dans leur culture.

En synthèse et pour engager une modernisation durable

Suite à l'étude que nous avons conduite, nous considérons que cinq pistes peuvent être poursuivies pour ancrer durablement la réforme de l'action publique, en s'appuyant sur sa culture et ses valeurs.

1-La réaffirmation de la culture et des valeurs de l'action publique est nécessaire, elle donne du sens aux orientations des réformes, les inscrit dans le temps et rassure les agents.

- Rappeler à très haut niveau les valeurs du service public et leur actualité.
- Promouvoir largement la culture et les valeurs du service public auprès des usagers et des agents, en communiquant sur leur importance et sur leur signification.
- Utiliser chaque texte réglementaire ou de portée générale pour établir un lien entre les actions engagées et les valeurs qui peuvent les appuyer, les fonder.

2-Les projets de réforme, pour s'inscrire dans la durée, doivent être précédés d'une analyse fine et structurée du « terreau culturel » au sein duquel ils vont être conduits :

- Systématiser l'analyse de la culture et des valeurs propres à chaque structure, en amont d'un projet de réforme, pour identifier les points d'ancrage de la réforme devant faire l'objet d'un travail d'accompagnement.
- Organiser, avant de lancer un projet, une concertation avec les managers de proximité pour évaluer l'impact de la réforme sur les valeurs explicites de la structure, et en étudier avec eux les conséquences concrètes.

3-Les valeurs doivent être déclinées depuis leur expression générale jusqu'à la réalité quotidienne des services pour être utilisées comme leviers de la modernisation de l'action publique.

- Systématiser la prise en compte des valeurs clés et des traits culturels explicites dans les contrats d'objectifs des structures publiques. Cela, afin de faire le lien entre l'affirmation des valeurs et l'orientation de l'action publique (mesurée par des indicateurs) jusqu'aux contrats de service.
- Utiliser les valeurs et leur déclinaison dans la formalisation des référentiels d'évaluation des agents, pour donner de la consistance aux valeurs professionnelles et personnelles dans le parcours des agents.

- Mobiliser toutes les ressources culturelles exploitables au service des ambitions réformatrices, notamment en en précisant leur sens et leurs possibilités (par exemple, les conséquences des principes de mutabilité et d'adaptabilité sur la conduite quotidienne des services).

4-La capacité du management de proximité à porter la culture et les valeurs de l'action publique au quotidien doit être développée dans les services et au bénéfice des usagers.

- Inclure dans les formations au management de l'encadrement de proximité des modules sur les valeurs, la culture et leurs implications concrètes sur le modèle des cours de déontologie dispensés à l'ENA.
- Mobiliser les cercles de réflexion interministériels (école de la gestion des ressources humaines, etc.) pour diffuser les valeurs au même titre que les bonnes pratiques fonctionnelles.
- Multiplier les occasions d'échanges et de circulation des agents entre les services pour diffuser un socle de valeurs commun à tous.
- Faire de la pédagogie, de l'exemplarité, de la transmission au quotidien des valeurs du service public une partie intégrante de l'activité de management et d'encadrement des cadres, évaluée comme telle.

5-Pour mener à bien des projets de réforme, il peut être nécessaire de mettre en avant, de manière passagère, des

valeurs instrumentales pour mobiliser face à une situation d'urgence ou de très forte transformation.

- En amont de tout projet de réforme majeur, expliciter et formaliser les valeurs portées par le projet et en faire la ligne directrice du projet et de son accompagnement.
- S'appuyer sur les exemples de mobilisation des valeurs par d'autres environnements pour aider les décideurs publics à modifier leur usage des valeurs dans la conduite des projets.
- Enrichir le schéma de valeurs du service public par des notions citoyennes fortes issues de la société civile, comme le développement durable et responsable, et réfléchir à leur traduction concrète dans les différents projets.
- Analyser les motifs de mobilisation propres à chaque segment de population d'agent, et notamment les plus jeunes générations, pour être en capacité de tisser un lien entre le sens général porté par les valeurs du service public et leur propre référentiel de valeurs.

Biographies

Gilles BONNENFANT

Président,

EUROGROUP CONSULTING

Ingénieur diplômé de l'Ecole Nationale Supérieure d'Arts et Métiers (ENSAM, 1984), Gilles BONNENFANT a débuté sa carrière chez Arthur Andersen. Après six ans comme Fondateur de pouvoir au sein du Groupe Mazars, il devient Associé d'EUROGROUP CONSULTING en 1996.

Responsable des activités publiques, parapubliques d'EUROGROUP CONSULTING France et de l'animation du réseau « Public sector » du groupe, Gilles BONNENFANT participe depuis quelques années au développement des entreprises publiques, dans leur recherche de performance et de mobilisation. Spécialiste de la stratégie, de l'organisation et de la conduite du changement depuis plus de vingt ans, pour des clients à la fois privés et publics, il accompagne les grands programmes de transformation des administrations et des établissements publics et est ainsi au cœur des problématiques de la réforme de l'État.

Expert auprès des Bailleurs de fonds, il intervient auprès de gouvernements étrangers sur les réformes de gouvernance et de politiques publiques. Par ailleurs, il anime les Rencontres annuelles de la Transformation Publique, en partenariat avec la DGAFP, l'ENA et l'AAEENA, et est à l'origine de nombreuses publications (études et livres) sur le management public.

Le 1^{er} septembre 2012, Gilles BONNENFANT est nommé Président d'EUROGROUP CONSULTING.

Régine DIYANI

Directrice de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE),
ministère de l'Économie et des Finances

En novembre 2011, Régine DIYANI a pris la tête de l'AIFE, après en avoir occupé le poste de Directrice adjointe, garantissant la continuité du pilotage du système d'information Chorus.

Ses responsabilités précédentes l'ont conduite à développer notamment une expertise dans les domaines de la réingénierie des processus comptables et financiers (Chef de mission à la Direction de la Réforme Budgétaire puis à la Direction Générale de la Modernisation de l'État), l'exploitation de centres informatiques (Chef de département informatique dans les Hauts de Seine ou à la Paierie Générale du Trésor), la production des comptes de l'État et la conception de systèmes d'information.

Elle a participé, dès 2002, à la mise en œuvre de la LOLF, puis à sa déclinaison en matière de système d'information. Elle s'est impliquée dans le projet Chorus dès ses prémices, jusqu'à assurer aujourd'hui le maintien en condition opérationnelle et l'extension de ce qui est devenu le SI Chorus.

Dominique DRON

Ingénieure générale des Mines,
Chargée du pilotage du Livre Blanc français sur le financement de la transition écologique

Dominique DRON a été chargée, par les ministres des Finances et de l'Écologie, de la préparation du Livre Blanc sur le financement de la transition écologique, qui doit déterminer les conditions de la réorientation du système financier vers le long terme.

Ancienne élève de l'École normale supérieure Ulm-Sèvres, Dominique DRON est titulaire d'une maîtrise d'océanographie, d'un DEA de pétrologie et d'une agrégation de sciences naturelles. Elle a été Directrice du développement de l'Ademe (1992-1994), et rapporteur de la Commission française du développement durable de 1996 à 1999. A ce titre, elle a coordonné la rédaction de la première Stratégie nationale du développement durable française en 1996. Chargée de la première expertise collective de l'INRA à la direction générale de 2000 à 2002, elle fut ensuite présidente de la mission interministérielle sur l'effet de serre entre 2002 et 2004. Conseillère auprès du ministre d'État Jean-Louis Borloo de juillet 2007 à septembre 2010, elle a été chargée du Grenelle de l'Environnement, puis directrice générale adjointe de l'IFREMER jusqu'en avril 2011. Elle a ensuite été nommée Commissaire générale et Déléguée interministérielle au développement durable de mai 2011 à novembre 2012. Professeur titulaire de la Chaire « Nouvelles Stratégies Énergétiques », qu'elle a créée, Dominique DRON a par ailleurs présidé plusieurs comités et conseils scientifiques.

Jérôme FILIPPINI

Secrétaire général,
Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)

Ancien élève de l'ENA (promotion Victor Schoelcher), de l'IEP Paris et de l'École normale supérieure, Jérôme FILIPPINI est aujourd'hui Secrétaire général pour la modernisation de l'action publique.

Il commence sa carrière en tant qu'auditeur à la Cour des comptes, puis en devient Secrétaire général adjoint en 1999. En 2001, il est Secrétaire général de la préfecture du Tarn-et-Garonne. En 2003, il intègre la direction de la logistique de la préfecture de police en tant que Chef des services généraux, puis en tant que Sous-directeur de l'administration et de la modernisation.

Au ministère de la Justice, en 2006, Jérôme FILIPPINI est Sous-directeur de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés à la direction de l'administration pénitentiaire. Puis, il est avocat général à la Cour des comptes en 2007.

En 2009, il prend le poste de Directeur des systèmes d'information et de communication au ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration.

De janvier 2011 à octobre 2012, Jérôme FILIPPINI occupe la fonction de Directeur, adjoint au Secrétaire général du gouvernement. Durant cette période il est également Directeur interministériel des systèmes d'information et de communication (DISIC) de l'État. Il est nommé Directeur général de la modernisation de l'État en octobre 2012, puis Secrétaire général pour la modernisation de l'action publique en novembre 2012.

Stéphane GEFRIER

Associé,

EUROGROUP CONSULTING

Stéphane GEFRIER est diplômé de l'IEP Paris (Service Public, 1994) et est également titulaire du DESS de Gestion Publique de Paris-Dauphine. Il a débuté sa carrière chez EUROGROUP CONSULTING en 1999 ; il est associé au sein du Secteur Public et Santé.

Depuis une douzaine d'années, Stéphane GEFRIER est spécialisé dans le secteur public. Il accompagne les administrations d'État, les opérateurs publics et les collectivités territoriales dans leurs projets de transformation. Il est intervenu à de nombreuses reprises dans le domaine de la Défense et sur les politiques publiques régaliennes et également sur le domaine Santé/Social. Ses domaines d'expertises couvrent notamment les projets de fusion, les démarches d'analyse stratégique et l'amélioration de la qualité de service pour les usagers.

Christian GROLIER

Secrétaire général,

Fédération générale des fonctionnaires Force Ouvrière

Christian GROLIER est Secrétaire général de la Fédération générale des fonctionnaires Force Ouvrière depuis avril 2012.

Inspecteur du permis de conduire et de la sécurité routière de 1991 à 2001, il occupe ensuite le poste de délégué puis délégué principal au permis de conduire et à la sécurité routière.

En 2001, il exerce la fonction de Secrétaire général adjoint puis, à partir de 2004, de Secrétaire général du Syndicat national des inspecteurs, cadres et administratifs Force Ouvrière du permis de conduire et de la sécurité routière (Snica-FO) jusqu'en avril 2012.

Michèle KIRRY

Préfète de la Nièvre,
Préfecture de la Nièvre

Diplômée de l'IEP Strasbourg, titulaire d'une licence en droit et d'un master en Sciences politiques de la New York University, ancienne élève de l'ENA (promotion Léon Gambetta), Michèle KIRRY est Préfète de la Nièvre depuis novembre 2012.

Administratrice civile hors classe, elle exerce à sa sortie de l'ENA les fonctions de chargée de mission pour les affaires sanitaires et sociales au Secrétariat général de la préfecture de la région Île-de-France de 1993 à 1995. De 1995 à 2009, elle occupe différents postes au sein du ministère de l'Intérieur ; d'abord chef du bureau des interventions économiques et de l'aménagement du territoire (1995-1997), elle devient auditeur au Conseil d'État dans le cadre de sa mobilité de 1997 à 1999. Elle réintègre l'Intérieur en 1999 et prend le poste de chef du bureau des élections et des études politiques avant d'être nommée, en 2002, sous-directrice des élus locaux et de la fonction publique territoriale. Elle devient en 2006 sous-directrice des personnels. En janvier 2009, Michèle Kirry est nommée Directrice de l'administration générale du personnel et du budget au ministère de la Santé et des Sports, elle occupe ensuite les fonctions de Directrice des ressources humaines du ministère de la Santé de juin 2009 à novembre 2012, avant sa nomination à la préfecture de la Nièvre.

Nathalie LOISEAU

Directrice,
Ecole nationale d'administration

Nathalie LOISEAU, ministre plénipotentiaire, est diplômée de l'IEP Paris et de l'INALCO en chinois.

Entrée au ministère des Affaires étrangères en 1986, elle a notamment servi à la direction de la communication et de la presse, à la direction d'Asie et à la direction des Nations unies. Elle a servi en qualité de conseiller technique au cabinet du Ministre des Affaires étrangères de 1993 à 1995. Elle a également été affectée à Jakarta (1990-1992), Dakar (1995-1999), Rabat (1999-2002), et en qualité de Chef du service d'information et de presse à l'ambassade de France à Washington, d'août 2002 à juillet 2007. Sous-directrice d'Afrique du Nord (2007-2008), elle fut ensuite Directrice adjointe d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au Quai d'Orsay (2008- 2009). Directrice des ressources humaines au ministère des Affaires étrangères et européennes (2009-2011), Nathalie LOISEAU fut nommée en novembre 2011 Directrice générale de l'administration et de la modernisation au ministère des Affaires étrangères.

Christian POIMBOEUF

Directeur des Ressources Humaines,
Assistance Publique - Hôpitaux de Paris

Diplômé de l'IEP Paris (Section Service Public et Certificat de fin de cycle préparatoire à l'ENA, 1988), et ancien élève de l'Ecole Nationale de la Santé Publique, Christian POIMBOEUF détient également un diplôme d'État de Psychorééducateur et un diplôme d'éducateur de l'Education Surveillée.

Christian POIMBOEUF commence sa carrière en tant que Directeur d'hôpital, puis Directeur des ressources humaines du Centre Hospitalier de Melun (1991-1993). De 1994 à 1997, Christian POIMBOEUF est Directeur du Centre Hospitalier de la Tour Blanche d'Issoudun (36). Il prend alors la fonction de Directeur général de la Mutualité Française Ille et Vilaine et à ce titre de Directeur de l'association Hôpital à Domicile 35 (2002-2007). En 2004, il est nommé, par arrêté du Préfet, Administrateur provisoire d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées à Rennes. Il exerce ensuite le métier de Consultant au sein du Cabinet Agéal Conseil (2007-2008), puis devient Directeur des ressources humaines au Centre Hospitalier Universitaire de Rennes (2008-2011). A compter de 2011, Christian POIMBOEUF est Directeur des ressources humaines de l'Assistance Publique - Hôpitaux de Paris.

Vincent POTIER

Directeur général,
Centre national de la fonction publique territoriale

Diplômé de l'IEP Paris et de l'Ecole nationale de la santé publique, Vincent POTIER est Directeur du Centre national de la fonction publique territoriale depuis janvier 2010.

Au cours de ses trente années de carrière, Vincent POTIER a exercé des fonctions de direction générale dans des collectivités et des administrations de toutes tailles et de tous types : Assemblée nationale, conseils généraux, communes, intercommunalité, office public d'HLM... Son parcours professionnel qui l'a conduit du grand-est au grand-ouest, en passant par le midi et l'Île-de-France, lui a permis d'acquérir une expérience d'une grande richesse et une expertise reconnue. Vincent POTIER maîtrise parfaitement les enjeux et les problématiques des collectivités, ainsi que la gestion des organisations territorialisées.

Jean-Ludovic SILICANI

Président,
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)

Jean-Ludovic SILICANI est ingénieur civil des mines, titulaire d'un DEA de sciences économiques, ancien élève de l'IEP Paris et ancien élève de l'École nationale d'administration (major de la promotion Voltaire - voie économique).

Il débute sa carrière au Conseil d'État, en tant que rapporteur à la section du contentieux et à la section des travaux publics de 1980 à 1984. Puis, il est directeur à l'agence nationale de valorisation de la recherche de 1984 à 1986.

Il rejoint le ministère de la Culture et de la Communication, comme directeur de l'administration générale de 1986 à 1992.

Il est ensuite nommé Directeur général de la Bibliothèque nationale de France, jusqu'en 1993, date à laquelle il devient Directeur de cabinet de Simone Veil, Ministre d'État, Ministre chargée des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville

De 1995 à 1998, il est Commissaire à la réforme de l'État puis est réintégré au Conseil d'État en 1998.

Parallèlement, en 2001, il est nommé Président du Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique. En 2004, il est nommé Président du Comité d'orientation du fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée.

De 2006 à 2009, il a présidé le conseil d'administration de la Réunion des musées nationaux, avant de devenir Président de l'ARCEP en mai 2009.

Jean-François VERDIER

Directeur général de l'administration et de la fonction publique, ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique

Ancien élève de l'ENA (promotion Condorcet, 1992), Jean-François VERDIER est Directeur général de l'administration et de la fonction publique.

En 1992, Jean-François VERDIER choisit la Préfecture et devient Directeur de cabinet du Préfet de Charente-Maritime puis Sous-préfet de Montmorillon. Chef de cabinet au ministère des PME en 1995, il rejoint le cabinet du Président de l'Assemblée Nationale, Philippe Séguin, en 1996. Chargé de mission au Commissariat Général du Plan (1997-1998), il est nommé Secrétaire général de la Préfecture de Haute-Corse en 1998. A son retour de Bastia en 2001, il occupe successivement le poste de Sous-directeur au ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement puis celui de Directeur de cabinet ministériel (à la Famille puis aux PME et enfin à la Fonction publique). De 2006 à 2009, il exerce les fonctions de Directeur des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel à Bercy.

Jean-François VERDIER est notamment membre du jury du « DRH de l'année » (L'Express-Le Figaro) et co-fondateur de l'Association de réflexion pour l'emploi public.

| Remerciements |

Nous adressons nos plus sincères remerciements à l'ensemble des acteurs du secteur public qui ont eu la bienveillance de participer à notre démarche, et tout particulièrement à la DGAFP, l'ENA et la SGMAP. Leurs contributions ont été essentielles à la publication de ce recueil, suite à la dernière édition des Rencontres de la Transformation Publique®.

Ces rencontres annuelles* ont pour ambition de proposer des pistes d'actions pour transformer le service public. Les conférences précédentes ont traité de thèmes relatifs à l'évolution du management au sein du service public : le management des seniors dans la fonction publique (2009), le management des hauts potentiels dans la fonction publique (2010), le management de l'innovation dans le secteur public (2011) et réussir durablement la réforme de l'action publique ou l'art de conjuguer culture du service public et culture du changement (2012).

Nous tenons également à remercier les consultants et les services Marketing et Communication d'EUROGROUP CONSULTING qui ont participé à la réalisation de cet ouvrage.

*Toutes les études présentées dans le cadre de ces rencontres sont téléchargeables sur notre site internet : www.eurogroupconsulting.fr

Conception et mise en page réalisées par :



Mobile : +33 (0)6 31 99 90 32
E-mail : contact@elocrea.fr

Imprimé sur du Rives Traditions Blanc Naturel
par l'imprimerie Grillet

Groupe de conseil européen et indépendant, EUROGROUP CONSULTING accompagne ses clients depuis 30 ans dans la réalisation de leurs ambitions stratégiques.

EUROGROUP CONSULTING s'investit aux côtés de ses clients pour leur apporter une expertise à forte valeur ajoutée qui s'exprime dans nos capacités à :

- **imaginer** les projets et leurs modalités d'exécution dans des contextes économiques et culturels divers,
- **mobiliser** les acteurs de tous niveaux en adaptant au cas par cas nos méthodologies, sans oublier l'influence du subjectif et de l'implicite,
- **retisser** le lien entre l'individu et le collectif en trouvant les repères simples et adaptés, sans oublier le sens de nos actions.

Notre engagement et notre singularité reposent sur l'art de comprendre les enjeux de nos clients, de nous adapter à leur culture et d'anticiper les mutations et les ruptures du monde contemporain.

www.eurogroupconsulting.fr



EUROGROUP
CONSULTING

THE ART OF **MOBILIZATION**