

POUR UNE GESTION PUBLIQUE QUI FASSE À LA CONFIANCE TOUTE SA PLACE, QU'ATTENDRE DES CADRES DIRIGEANTS ?

Editorial, par Yves Cannac, président du Cercle de la réforme de l'État

La RGPP a, dans les années récentes, fortement bousculé les fonctions publiques. Elle a rendu plus visible encore le fait que, dans notre pays, la gestion publique repose beaucoup trop sur une culture de méfiance. Méfiance des ministres envers leurs administrations, d'où l'inflation du rôle des cabinets. Des administrations centrales envers les administrations déconcentrées, d'où une centralisation excessive des pouvoirs. Des services de toute sorte entre eux, d'où les obstacles auxquels se heurte trop souvent leur coopération. De l'administration envers la société, d'où l'excès coûteux des contraintes de formalité. Mais aussi des dirigeants publics de tout niveau envers leurs collaborateurs, d'où l'accumulation des prescriptions de détail au lieu d'un vrai management par le sens, permettant de mobiliser énergies, expériences et compétences sur des objectifs réellement significatifs. Il y a là potentiellement un immense chantier de réformes et de progrès.

Le Cercle de la réforme de l'État - vous trouverez le résumé de ses recommandations en dernière page de cette Lettre et toutes ses productions sur le site www.reforme-etat.org - est convaincu que l'indispensable renouveau du management public implique à cet égard un profond changement. Il ne s'agit évidemment pas de mettre en place une confiance aveugle, mais bien un système cohérent fondé sur le couple confiance et responsabilité.

Tous les agents publics sont concernés par cette question, mais en tout premier lieu les cadres dirigeants. Ceux-ci sont en effet, à l'évidence, victimes de cette culture de méfiance et des pratiques qui en résultent. Par exemple, la relation très médiocre entre les ministres et leurs directeurs d'administration centrale, constamment surveillés ou doublonnés par des membres de cabinet, lui est directement imputable. Mais les cadres dirigeants des administrations publiques partagent aussi la responsabilité, car, consciemment ou non, ils rechignent trop souvent à déléguer à leurs collaborateurs les libertés de gestion et les pouvoirs de décision qui permettraient à ceux-ci de donner le meilleur d'eux-mêmes.

Aussi une gestion rénovée de ces cadres est-elle une condition incontournable de la modernisation du management public. Dans cet esprit, le rôle des cabinets ministériels doit être strictement limité à une fonction de conseil politique et de communication. D'autre part, il faut en finir avec le court-termisme !

Les cadres dirigeants doivent être principalement responsabilisés sur des objectifs de moyen terme, et par suite être nommés pour une durée déterminée et suffisante (par exemple, quatre années).

Il est également indispensable d'écartier tout risque de favoritisme. A cette fin, les privilèges de corps doivent être sérieusement réexaminés, et la sélection des cadres supérieurs et dirigeants doit être la plus équitable possible. Par suite, tout en relevant in fine du libre choix de l'autorité supérieure, elle devrait être organisée dans un esprit de compétition ouverte et précédée d'une présélection objective, effectuée sur la base de critères connus, par un comité d'experts indépendants.

Parmi ces critères, celui de la qualité managériale, et pas seulement des compétences techniques, doit peser d'un poids très important. Autrement dit, la capacité d'écoute, de dialogue, de clarification stratégique, de communication du sens, de motivation d'équipe, et aussi de coopération avec les partenaires et parties prenantes des diverses actions...Ce qui suppose de faire une place beaucoup plus importante à la formation continue au management, de préférence délivrée sous forme de formation-action, et à l'expérience de terrain, aujourd'hui trop souvent négligée. Et, au final, de valoriser pleinement ce type de compétences, y compris, notamment par recours à l'évaluation à 360° !

Dans cette logique, il est également essentiel que les cadres dirigeants laissent eux-mêmes à leurs collaborateurs des libertés de gestion pleinement cohérentes avec les responsabilités de ceux-ci. Ces libertés devraient même leur appartenir par principe, dans une logique de subsidiarité, le supérieur ayant simplement le pouvoir de les restreindre par une décision explicite et motivée (alors qu'aujourd'hui les agents ne disposent que des libertés qui leur sont expressément déléguées). Autrement dit, en contrepartie du droit à la confiance qu'il faut reconnaître aux cadres dirigeants, un devoir de confiance s'impose à ces derniers.

Conçues et conduites ensemble, de telles réformes constitueraient une révolution douce, mais une vraie révolution, propre à donner à nos administrations à la fois l'efficacité, l'efficience et l'épanouissement dont elles ont besoin. C'est pourquoi une telle rénovation du management public doit être une priorité du prochain président et du prochain gouvernement.

COMPTE RENDU DE L'ÉCHANGE ORGANISÉ PAR LE CERCLE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT
AUTOUR DE M. JÉRÔME FILIPPINI,
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL ADJOINT DU GOUVERNEMENT

M. Filippini, qui est notamment en charge, auprès du secrétaire général du Gouvernement, de la constitution du « vivier des cadres dirigeants » prévu par la circulaire du Premier ministre du 10 février 2010, donne les indications suivantes.

Les améliorations souhaitables de la gestion des cadres de la Fonction publique sont nombreuses. Il faut notamment donner plus de consistance à la notion de métier, car l'interchangeabilité de ces cadres n'est pas sans limite. Cependant, bien entendu, des compétences importantes doivent être partagées par tous les managers. En particulier, ils doivent être aujourd'hui capables de décloisonner, de faire confiance, de déléguer et de tirer vers le haut, de se remettre en cause, de se comparer objectivement et de développer un sens suffisant de l'anticipation.

En ce qui concerne les cadres dirigeants, les orientations données par le Premier ministre en février 2010 visent à la fois à faciliter la détection et le choix des meilleurs, à améliorer leur évaluation et leur formation, et à constituer un vrai vivier. La mise en œuvre de cette réforme avance à un rythme satisfaisant. Par exemple, une grille d'évaluation des compétences managériales a d'abord été élaborée pour les directeurs d'administration centrale, et elle est maintenant généralisée. De même, dans chaque ministère, se font des revues de carrière visant à détecter les futurs cadres dirigeants.

Il reste naturellement bien des progrès à faire. Notamment, les missions des cadres dirigeants doivent être suffisamment explicites, et bâties sur une durée suffisante de mandat : si possible cinq ans, et en tout cas pas moins de trois. On pourrait souhaiter également qu'ils rendent compte périodiquement de leur action et de leurs résultats devant un comité ministériel ou interministériel d'évaluation, voire à la Cour des Comptes et au Parlement. Et la qualité managériale doit être un facteur essentiel d'évaluation. A cet égard, des progrès majeurs restent à faire. Il est en effet essentiel que tous les cadres, à commencer par les cadres dirigeants, prennent pleinement conscience de leur responsabilité de managers, et notamment de la dimension GRH de celle-ci.

D'autre part, pour assurer une cohérence suffisante de la gestion publique, il est indispensable de rapprocher davantage les hautes Fonctions publiques administratives et techniques. Il reste également beaucoup à faire pour assurer une vraie parité hommes/femmes. Et pour rendre possible, entre le public et le privé, une mobilité dans les deux sens, - alors qu'aujourd'hui le nombre de départs définitifs de jeunes hauts fonctionnaires vers le privé est fort préoccupant.

Dans la discussion qui fait suite à cette présentation, sont notamment formulées les observations et les questions ci-après.

Un participant demande pourquoi la circulaire du Premier ministre du 10 février 2010 confie aux directeurs de cabinet un rôle majeur dans la présélection des candidats, et aussi pourquoi ceux-ci ne doivent faire, pour un poste donné, qu'une seule proposition ! Un autre regrette que « l'évaluation à 360° » ne soit pas utilisée (sinon un peu aux Affaires étrangères). Un autre encore souligne la nécessité d'une vraie politique de ressources humaines, assurant une diversité suffisante parmi les cadres dirigeants.

M. Filippini répond qu'il est, pour sa part, favorable à l'évaluation à 360°, et qu'en effet la politique RH est décisive. Il ajoute qu'un référentiel commun de gestion et d'évaluation des cadres ne constitue en rien un obstacle à leur professionnalisation spécialisée.

Plusieurs participants soulignent l'opacité persistante concernant les motifs de choix des dirigeants, ainsi que le rôle excessif, dans la construction de leur parcours professionnel, du passage par un cabinet ministériel. M. Filippini reconnaît qu'il y a encore des progrès manifestes à faire en termes de transparence et d'équité. Mais c'est précisément l'une des finalités de la réforme mise en place.

Est enfin abordée la question de la formation des cadres. Un participant estime que la formation systématique des cadres de la Fonction publique dans de grandes écoles les rend particulièrement corporatistes et conformistes, et regrette la coupure profonde entre ces responsables et les universités. M. Filippini se déclare favorable lui aussi à un rôle beaucoup plus important de la formation continue, pour éviter que les carrières ne soient décidées à 25 ans ! L'École de guerre est à cet égard un exemple utile : le suivi d'une formation continue substantielle devrait en effet être une des conditions pour accéder à un poste de cadre supérieur.

TÉMOIGNAGE SUR UNE EXPÉRIENCE DE FORMATION SUPÉRIEURE AU MANAGEMENT PUBLIC DE CADRES DIRIGEANTS ARTICULÉE AVEC UN NOUVEAU MODE DE GESTION DE CES CADRES

Par Serge Vallemont, ancien DRH du ministère de l'Équipement, membre du Cercle

L'ampleur des réformes à mener dans le cadre de la RGPP exige, selon nous, pour leur réussite, de recourir à une stratégie fondée sur une mise en responsabilité pleine et entière des cadres dirigeants. Aussi est-il indispensable de concevoir une formation au management de haut niveau pour ces dirigeants.

Ceci est une évidence généralement partagée et affirmée, mais encore faut-il la traduire en action en sachant surmonter les résistances tenant à un système de gestion des hauts fonctionnaires qui peine à convaincre ceux-ci, déjà mûris par l'expérience, à consentir un investissement lourd dans une formation complémentaire au management public. A un moment où se pose la question d'une véritable rénovation du management public, nous nous proposons de décrire ici ce qu'a été dans ce domaine l'expérience du ministère de l'Équipement au cours des années 1980 – 1990.

Confrontée aux importantes évolutions liées aux lois de décentralisation de 1982, l'administration de l'Équipement devait se transformer en profondeur. Nommé en 1985 directeur du personnel, nous avons été chargé par le ministre d'engager une démarche de modernisation dont une des spécificités a été son caractère déconcentré assorti d'une forte responsabilisation des directeurs départementaux (DDE). Un tel choix faisait reposer très largement la réussite de la réforme sur l'engagement et le professionnalisme des DDE. Cela nous a conduit à mettre en place une politique de formation au management qui a pris la forme du Cycle Supérieur du Management de l'Équipement (CSME), accompagnée par une profonde évolution des modes de gestion de ces cadres supérieurs.

Les trois principes sur lesquels était fondé le CSME

1 - Nécessité d'une cohérence d'ensemble entre la formation supérieure et la politique de gestion des cadres dirigeants, le tout finalisé sur la réussite du projet de modernisation.

2 - Une formation au management longue qui devait s'inscrire dans une dynamique de formation dans et par l'action obligeant à travailler sur des situations concrètes.

3 - Une formation au management des cadres dirigeants qui devait permettre de diffuser la connaissance managériale dans une multitude de pratiques locales.

La conception générale du CSME et son caractère novateur

Le CSME, dont le corps enseignant associait des universitaires de haut niveau et des consultants ayant longuement travaillé au sein du secteur public, comprenait deux parties étroitement articulées. La première était tournée vers l'acquisition de connaissances, de méthodes, d'outils du management stratégique, de la gestion des ressources humaines et de la communication. Elle était structurée autour de 3 sessions de 2 semaines chacune, réparties sur 3 mois. La seconde, d'une durée de 6 mois, consistait en une formation-action consacrée à la mise en œuvre par le stagiaire d'un projet de progrès dans son service. Ce projet devait répondre aux priorités locales en termes de qualité des services attendus par les usagers et être

partagé et compris par tous, du cadre supérieur à l'agent d'exécution.

Sur le plan pédagogique le CSME représentait une réelle innovation, tant par sa durée que par l'obligation de cette formation-action longue. Celle-ci n'était ni un audit, ni une étude, mais bien une action de changement engageant les stagiaires avec leur personnel. Pour préparer les stagiaires à cette action, le cycle consacrait 5 jours (sur les 30) à l'élaboration des projets. Des points d'étape avec les enseignants permettaient au cours des 6 mois d'enrichir les projets et d'analyser les problèmes qu'ils soulevaient.

Autre caractéristique du CSME, cette formation était évaluée au terme des 6 mois de formation-action, au cours d'un séminaire de 2 jours, le premier jour étant consacré à l'évaluation des projets par les enseignants, le second à une restitution des projets devant les responsables du ministère et des experts. Le jugement porté sur la qualité du projet, la démarche développée par le stagiaire pour sa mise en œuvre et les résultats obtenus constituaient des éléments venant alimenter un système de gestion personnalisée pour repérer ceux qui étaient susceptibles d'accéder aux fonctions directoriales ou de progresser vers de plus importantes.

Le lien entre la formation des cadres dirigeants et la gestion de leur carrière

Parallèlement à la création de cette formation supérieure au management, la direction du personnel instaurait un nouveau type de relations avec les DDE. Les DDE avaient vu leurs responsabilités élargies et leur autonomie renforcée en matière de management. Cela avait été accompagné par la création, entre le directeur du personnel et chaque directeur départemental, de relations contractuelles prenant la forme d'un « contrat » annuel centré sur la conduite du changement. Ce « contrat » portait sur un plan d'action que le DDE s'engageait à développer, avec un échéancier et des indicateurs de réalisation.

Cette responsabilisation des cadres était accompagnée d'un nouveau mode de leur gestion substituant à la seule procédure administrative, un processus managérial marqué par l'abandon des logiques de corps au profit d'une logique de responsabilité, l'encouragement à des formes de gestion plus contractuelles et le recours à des méthodes d'évaluation plus objectives et plus transparentes.

Dans la mise en place de ces nouveaux modes de gestion des cadres dirigeants, le CSME a joué un rôle essentiel, puisque deux ans après sa création, le ministre ne nommait plus DDE un cadre n'ayant pas fait le CSME.

Pour conclure ce témoignage, nous regrettons qu'une telle expérience, riche d'enseignements en matière d'apprentissage du management public et sur le rôle joué à ce titre par la formation-action, n'ait pas inspiré davantage les responsables de la conduite des réformes qui se sont succédé depuis une vingtaine d'années.

Résumé des recommandations du Cercle pour une administration efficace et épanouie

version complète www.reforme-etat.org/?p=23

Développer à tous les niveaux de larges délégations de pouvoir : dans une logique de centres de responsabilité, confier à chaque service, central ou déconcentré, une réelle liberté de gestion, et lui reconnaître un droit à l'expérimentation ; raccourcir systématiquement les chaînes hiérarchiques ; accroître fortement la liberté d'action et de gestion des services déconcentrés ; établir dans chaque ministère un code de gouvernance.

Clarifier les relations entre autorités politiques et administratives : demander à chaque ministre de développer avec ses directeurs une relation de travail directe et continue ; concentrer l'action des membres de cabinet sur le conseil politique et la communication ; faire du Secrétaire général de chaque ministère le vrai responsable, auprès du ministre, de la coordination de l'action et de la cohérence de la stratégie ; rendre obligatoire l'évaluation des politiques publiques, en y associant les principales parties prenantes, et en utiliser pleinement les résultats ; délivrer l'action publique du court-termisme en nommant tous les dirigeants administratifs pour une durée déterminée de plusieurs années, avec des objectifs à moyen terme clairs.

Faire toute leur place, dans la gestion quotidienne, aux principes, aux valeurs et aux finalités du service public : faire en sorte que tout responsable ou agent public soit formé aux principes généraux du service public ; dans chaque service, formuler dans une Charte les valeurs spécifiques qui lui sont propres.

Faire des comportements de coopération une vraie force de la gestion publique : faire de la capacité d'écoute, de dialogue et de concertation une dimension majeure de l'évaluation des dirigeants de tous niveaux ; faire de la coopération un impératif tant à l'intérieur des ministères qu'entre eux, ou avec les collectivités locales, et toute la société ; développer l'échange des bonnes pratiques, en mettant en place les dispositifs appropriés ; développer la pratique de l'auto-évaluation collective, sur la base du référentiel européen CAF. Le management par la qualité est la meilleure voie vers la qualité du management ; assurer un réel partage des diagnostics, des objectifs, des évaluations, des méthodes, des responsabilités et des résultats ; reconvertir une part significative des effectifs d'audit et de contrôle vers des responsabilités d'aide et de conseil.

Poursuivre la modernisation de la Fonction publique, notamment dans sa dimension humaine, dans l'intérêt partagé des agents et du service public : rapprocher les trois Fonctions publiques, tant par la mobilité que par la formation ; pour assurer la qualité des choix aux postes d'encadrement, en même temps que leur impartialité, publier à l'avance les postes à pourvoir et les critères de sélection (qui doivent être liés aux compétences et à l'expérience) et conditionner le choix final à une présélection obligatoire effectuée par une commission d'experts indépendants (appropriée au type de poste) ; établir dans

chaque administration un nouveau « pacte social », qui explicite clairement ce que les agents peuvent en attendre, notamment pour leur carrière, et ce qu'ils doivent apporter à leur administration ; faciliter les différentes formes de mobilité ; organiser soigneusement les transferts de responsabilité entre un cadre et son successeur, en leur demandant d'y consacrer, avec la participation de leurs équipes, tout le temps nécessaire ; donner un rôle beaucoup plus important à la formation continue et qualifiante, en particulier en matière de management.

Renforcer l'expertise de l'administration : en développant en administration centrale des services d'expertise et de prospective ; en intégrant la dimension européenne dans la formation ; en rendant obligatoire pour les cadres dirigeants une vraie mobilité européenne et internationale.

Deux ouvrages collectifs, dont presque tous les auteurs sont des membres du Cercle.



La réforme dont l'Etat a besoin, pour un management public par la confiance et la responsabilité
Dunod, 2007. Dirigé par Yves Cannac et Sylvie Trosa.

A la lumière de témoignages variés, ce livre fait l'analyse des faiblesses actuelles du management public et en précise à la fois les transformations souhaitables et les conditions principales que celles-ci impliquent, notamment en termes de gouvernance politique et administrative, de gestion des

personnes, ou encore de gestion du temps... Autant de changements importants, mais parfaitement réalisables !

Le management par le sens au service du bien public, Collection Profession cadre service public, Scérén-CNDP, 2010. Coordonné par Sylvie Trosa et Annie Bartoli.

Aujourd'hui la modernisation de la sphère publique semble trop souvent n'être qu'une affaire d'outils, de réduction de moyens et d'augmentation du contrôle, sans que l'on sache quels sont sa finalité et son impact attendu. Quant aux connotations du management, elles se réduisent parfois à productivité, travail accru et absence d'écoute... Pourtant de telles déviations dans les conceptions et les pratiques ne sont pas une fatalité. Il convient d'inverser la logique en partant du sens (les buts à atteindre et les enjeux du changement), afin de positionner les instruments de gestion dans un cadre cohérent. Le « management par le sens » ouvre ainsi des voies constructives pour les cadres mobilisés par la qualité de service et incite à s'appuyer sur une participation volontaire des agents.



Directeur de la publication : Yves Cannac, Président du Cercle de la réforme de l'Etat

Rédactrice en chef, réalisation et mise en page : Annie Chemla-Lafay

Comité de rédaction : Jean-René Brunetière, Yves Cannac, Annie Chemla-Lafay, Sylvie Trosa

Reproduction et citation : autorisées en citant la source (La Lettre du cercle de la réforme de l'Etat) et en indiquant le lien vers le site : reforme-etat.org

