

La réforme de l'Etat inquiète ses agents

Une enquête d'opinion confirme le trouble des fonctionnaires face à la multiplication des mesures de modernisation, dont les effets concrets restent flous.

LES ENQUÊTES D'OPINION se suivent et, selon la position des personnes consultées et la toile de fond – politique, économique et sociale –, ne se ressemblent pas, sans toutefois diverger du tout au tout. Chacune confirme une tendance, chacune réserve une surprise. Menée au sein de la fonction publique, l'étude TNS Sofres-Unilog de 2006 avait révélé qu'un agent sur deux ignorait la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Conduite auprès de la population générale, celle de 2008 pointait ce paradoxe : à 80 %, les Français se disaient satisfaits des services publics, mais 42 % estimaient qu'ils n'étaient pas à l'écoute du citoyen. C'est encore le cas de la nouvelle étude TNS Sofres-Logica sur le niveau d'adhésion des trois fonctions publiques (d'Etat, territoriale, hospitalière) aux réformes engagées au titre de la modernisation de l'Etat, tant sous l'angle des ressources humaines que sous celui de la relation des services publics avec les citoyens. En effet, si les résultats de 2009 confirment la tendance, à savoir une inquiétude qui était déjà perceptible, Didier Menuisier, directeur général du secteur public (Logica-France), admet qu'on ne s'attendait pas à ce qu'elle s'exprime aussi massivement, avec 72 % de fonctionnaires pessimistes sur l'avenir de la fonction publique, et aussi vivement, ainsi qu'en témoignent 8 fonctionnaires sur 10, convaincus que la sous-traitance représenterait un risque pour leur avenir.

Première cause de trouble : la multiplication récente des réformes ou des projets de réforme, touchant notamment à la carte hospitalière et à la carte judiciaire. Derrière cette inquiétude,

Didier Menuisier identifie toutefois deux aspects très encourageants : une acclimatation positive des notions d'objectif et de performance, et une confiance réaffirmée dans l'utilité et l'appui offerts par les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Un homme a vécu en première ligne le grand chantier de modernisation de l'Etat qu'ont entraîné les lois de décentralisation, à partir de 1982. Conseiller technique du ministre de l'Intérieur Gaston Defferre, Eric Giuily a été l'une des chevilles ouvrières de leur mise en œuvre sur le terrain. Aujourd'hui, ce n'est pas une seule et puissante réforme susceptible de faire levier qui est en cause, mais diverses réformes inégalement abouties dont le détail, les modalités et les effets concrets demeurent dans le flou. Pour Eric Giuily, c'est l'Etat politique, plus enclin « aux effets d'annonce qu'à l'annonce des effets », qui, à couper trop tôt ou à contretemps ses campagnes d'information, génère l'inquiétude des fonctionnaires, y compris de l'encadrement.

Pas d'actions d'éclat, de la continuité avant toute chose ! C'est ce que recherchent le président du conseil général du Loir-et-Cher, Maurice Leroy, qui n'est pas économiste pour rien, et la responsable de son service des finances, Clara Otto-Bruc, ainsi que le payeur départemental, Pascal Dubois, en poursuivant leur partenariat dédié à la qualité comptable. Ensemble, ils ont associé à cette démarche qualité quelques centaines d'ordonnateurs, de financiers et de comptables du Trésor. Résultat : une nette amélioration de la gestion publique et du service rendu au citoyen, les deux axes majeurs de la modernisation de la puissance publique. ● **Philippe Delaroche**



SOMMAIRE

Sous le malaise, un vif besoin d'appui

L'étude TNS Sofres-Logica sur le niveau d'adhésion des fonctionnaires aux réformes liées aux RH révèle leur inquiétude et le manque d'accompagnement de l'encadrement. **page 136**

Bien communiquer pour entretenir la motivation

Pour Eric Giuily, qui fut conseiller de la décentralisation, la réforme de la fonction publique doit passer par l'information de tous et l'implication motrice des cadres. **page 137**

Etude de cas

Gestion et service : le Loir-et-Cher accélère. **page 138**

avec le concours de

logica management consulting

LE REGARD DE LOGICA MANAGEMENT CONSULTING

Sous le malaise, un vif besoin d'appui

► Par **Didier Menuisier** *

L'étude TNS Sofres-Logica sur le niveau d'adhésion aux réformes RH révèle l'inquiétude des fonctionnaires et le manque d'accompagnement de l'encadrement.

Qu'ils appartiennent à la fonction publique d'État, territoriale ou hospitalière, les fonctionnaires manifestent une inquiétude certaine quant à la mise en place des réformes relatives aux ressources humaines. C'est l'un des principaux enseignements de la nouvelle étude TNS Sofres-Logica réalisée auprès de 1 000 fonctionnaires sur leur niveau d'adhésion aux réformes liées aux RH et à la relation avec les citoyens. Une inquiétude conforme à la tendance révélée par le passé, avec un fait nouveau : elle paraît massivement partagée, quels que soient la catégorie ou l'âge des agents interrogés. En témoignent certains chiffres de l'étude, représentatifs d'une adhésion mitigée aux réformes portant sur les ressources humaines. Par exemple, 80 % des agents interrogés estiment que la mise en œuvre de la réforme sur leur rémunération est mal gérée, contre 65 % pour la réforme de l'évaluation. De plus, la réduction du nombre de corps de la fonction publique obtient une note d'opinion de seulement 2,2 sur une échelle de 1 à 5, tandis que la mobilité recueille une note de 2,4.

A l'inverse, les réformes instituant le droit individuel à la formation (DIF) ou la gestion des carrières et des compétences sont davantage approuvées (note de 3 sur 5). Par ailleurs, une écrasante majorité des agents de la fonction publique (84 %) estiment que la sous-

traitance présente un risque pour leur avenir professionnel. Une crainte de l'externalisation véritablement tranchée qui alimente l'inquiétude des fonctionnaires et contribue à leur résistance face aux réformes des RH.

Peu de soutien attendu de la hiérarchie

Pourquoi une telle inquiétude ? Outre les nombreux changements auxquels ont dû s'acclimater les fonctionnaires plus ou moins récemment – refonte de la carte hospitalière, livre blanc de la défense, carte judiciaire, par exemple –, l'étude pointe un manque d'accompagnement des fonctionnaires par leur hiérarchie dans la conduite et l'appropriation de réformes clefs relatives aux ressources humaines. Ainsi, 73 % d'entre eux disent se sentir insuffisamment accompagnés par leur encadrement lors des réformes sur la rémunération et sur la mobilité. Même si les fonctionnaires interrogés

misent avant tout sur l'échange pour améliorer le service rendu au citoyen (85 % partagent entre collègues, et 65 % partagent les réflexions sur les bonnes pratiques), ils s'appuient peu sur leurs supérieurs : la hiérarchie n'arrive qu'en cinquième position dans les sources auxquelles les fonctionnaires font appel pour améliorer la qualité de leur service, alors que le responsable hiérarchique est souvent bien classé dans le secteur privé quand on évoque les sources d'information.

Le renforcement des dispositifs de formation, de communication et d'appui de l'encadrement dans la conduite du changement constitue donc bien l'un des enjeux majeurs des projets de transformation de la fonction publique.

L'apport fondamental des nouvelles technologies

Enfin, sous les points d'inquiétude et de contestation perce une adhésion. Dans le cadre de l'amélioration de la relation avec les citoyens, les agents consultés déclarent avoir bien intégré la notion d'objectif, qui est à présent ancrée dans les pratiques : 72 % d'entre eux ont des objectifs qualitatifs, 49 %, des objectifs de réduction des coûts, et 41 %, des objectifs quantitatifs. Par ailleurs, les nouvelles technologies sont largement considérées comme un levier d'amélioration pour transformer le secteur public. 75 % des fonctionnaires les jugent utiles, estimant qu'elles les aident à mettre en œuvre les réformes. Près de 7 sur 10 estiment que ces outils ont d'ores et déjà amélioré l'organisation du travail. Autrement dit, ils considèrent qu'elles apportent des réponses efficaces pour moderniser la fonction publique alors même qu'elles modifient leur mode de travail. ●

★ Directeur général du secteur public, Logica-France.

POUR EN SAVOIR PLUS

« La Réforme de l'Etat »

Des audits sur la modernisation à la Révision générale des politiques publiques, un rapport d'étape.

► Cahiers français n° 346, La Documentation française, 88 pages.

« La Communication institutionnelle »

Management et communication étant liés, les réformes réclament une stratégie globale. Comment l'élaborer ? Comment l'actualiser ? Dans ce « manuel des stratégies »

qui fait écho à son cours de Sciences Po, Eric Giuily l'explique. En connaissance de cause : il eut à concevoir et à mettre en œuvre la décentralisation de 1981 à 1986.

► Eric Giuily, PUF, collection « Quadrige », 192 pages.

LE REGARD DU CHERCHEUR

Bien communiquer pour entretenir la motivation

► Entretien avec Eric Giully*

Pour le conseiller technique de la décentralisation en 1982, la réforme de la fonction publique doit passer par l'information de tous et une implication forte des cadres.

Pourquoi les fonctionnaires éprouvent-ils une inquiétude liée au sentiment d'un manque d'information sur les réformes en cours ?

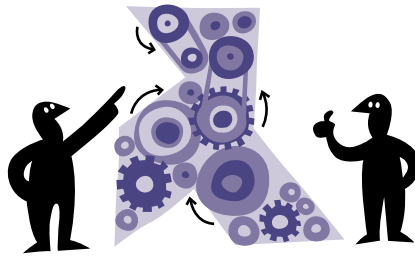
Si le gouvernement a fait un effort d'information sur la modernisation de la fonction publique, fin 2007 et début 2008, il s'est très vite arrêté. Or aucune campagne ne peut, en l'espace d'un an, informer une si vaste population (fonctions publiques d'Etat, territoriale, hospitalière) et expliquer avec succès le sens et les modalités, non pas d'une, mais de toute une série de mesures aux modalités et effets très divers.

Le manque de continuité des communications de l'Etat est contre-productif. Faute d'avoir été poursuivie et relayée dans le *continuum* de temps nécessaire, la campagne peut aboutir à un effet négatif : cette crainte qu'expriment aujourd'hui les fonctionnaires. L'Etat a le plus grand mal à inscrire son action dans le temps. Tout changement de ministre entraîne une remise en cause. Lasse de ce type d'instabilité, la technocratie est tentée d'opposer l'inertie, de jouer avec le temps, convaincue que le génie consiste à durer. Il n'y a pas de communication efficace sans durée, surtout dans ce domaine.

Les nouvelles dispositions peinent à s'appliquer. Pourquoi ?

Les cadres ne jouent pas leur rôle. Ils ne sont pas perçus par la base comme les moteurs du changement, d'autant qu'ils partagent les mêmes craintes. Cela signifie que l'encadrement n'est pas mieux informé et qu'il ne joue pas un rôle moteur dans la mise en œuvre des réformes.

Quelle est la portée de cette opinion, et comment l'expliquer ?



Dans l'administration publique, l'encadrement intermédiaire ne remplit pas sa fonction pour la gestion des ressources humaines. C'est pourquoi il est si difficile de faire évoluer la fonction publique.

L'Etat doit surmonter une double difficulté. Premier objectif : réussir à informer l'ensemble de la population concernée. Second objectif : parvenir à faire de ses cadres les acteurs du changement.

Comment ?

En les sortant de cette position où, aujourd'hui aussi inquiets et désarmés que la base, ils se perçoivent comme des maillons de la chaîne, privés de toute autorité et de tout rôle particuliers.

Il y a cependant un autre enseignement à tirer de l'étude, qui est plus encourageant. Les notions d'objectif et de qualité de service ont progressé. Même si les critères sont contestés, les fonctionnaires sont d'accord pour mutualiser les bonnes pratiques et se donner des objectifs.

Y a-t-il une leçon à tirer du passé ?

Des réformes récentes de l'Etat, la décentralisation a été le premier chantier. Par définition, les transferts de pouvoirs, d'exécutifs et de compétences ne pouvaient que transformer le système. Qu'il y ait eu de l'inquiétude parmi les agents des services transférés ou chez les agents

territoriaux à qui échoyaient de nouvelles compétences, c'est évident. Nous y avons répondu par la définition d'un nouveau statut. L'effort de communication a été considérable, mais c'est sur le terrain qu'il a été fait, à l'occasion de réunions avec les collaborateurs, les organisations syndicales et les élus. En outre, c'était les représentants locaux de l'Etat qui négociaient les transformations, les partages de service, les affectations de personnels, etc. La mise en œuvre procédait d'une autorité compétente sur le terrain. Si, à l'époque, nous avons mesuré l'inquiétude, elle serait apparue sans doute aussi forte que celle d'aujourd'hui. C'est en progressant par l'action et dans l'action que nous avons pu la dissiper.

Les réformes actuelles n'ont ni la même ampleur ni la même nature. Par exemple, il s'agit d'introduire la mobilité et de réduire le nombre de corps, des dispositions moins directement opérationnelles dont il est difficile d'évaluer les conséquences, et donc, à court terme, moins concrètes. Les agents n'en voient pas les avantages, et ils doutent. Il manque la vision d'ensemble, l'horizon. L'effort de communication à venir ne doit pas se limiter à expliquer. Il doit entretenir la motivation et la mobilisation autour du changement. A cette condition, la réorganisation des services de l'Etat dans les départements et les régions, la déconcentration, devraient parvenir à créer la dynamique recherchée. ●

* Président de Clai, cabinet de conseil en communication stratégique, maître de conférences à Sciences Po, auteur de *La Communication institutionnelle*, qui vient de paraître aux Presses universitaires de France (collection « Quadrige »).

L'ÉTUDE DE CAS

Gestion et service : le Loir-et-Cher accélère

Récompensé par une Victoire Organisation des Rencontres de la modernisation 2009, le conseil général du département poursuit sa démarche qualité comptable.

EN REMPORTANT une Victoire Organisation lors des Rencontres de la modernisation 2009, un événement parrainé par Logica, la formation pilotée par le conseil général et par la trésorerie du Loir-et-Cher démontre l'utilité des petits pas et de la continuité. Car, pour Maurice Leroy, le président du conseil général du Loir-et-Cher, la qualité comptable n'a rien d'une marotte de saison : « Bien avant la crise, j'avais souhaité qu'on améliore les relations entre la trésorerie et le département. Nous souhaitons que les fournisseurs des marchés publics ne soient pas pénalisés au stade du paiement. Les petites entreprises qui travaillent avec la puissance publique ont la certitude d'être payées, mais trop souvent tardivement ; d'où un coût financier (agios). Le conseil général s'est engagé en interne dans une démarche qualité, par une convention signée en janvier 2008 avec le Trésor public. Les sessions, que nous avons été le premier département de la région Centre à organiser, témoignent de cet effort en faveur de la qualité comptable. »

Une collaboration intelligente entre administrations

D'octobre 2008 à mars 2009, la responsable du service des finances et du suivi de l'exécution du budget, Clara Otto-Bruc, et le payeur départemental, Pascal Dubois, ont animé conjointement six journées de formation auprès des secrétaires de mairie, secrétaires généraux ou directeurs généraux de service, des financiers des collectivités et des agents du Trésor public. Le programme, monté par la Direction générale des finances publiques (ministère des Finances), met l'accent sur la préparation et l'exécution

LES 50 MÉTIERS DU DÉPARTEMENT 41

Le Loir-et-Cher réunit 291 communes, principalement rurales, pour une population de 322 500 habitants, d'où une faible densité démographique (51 habitants au

kilomètre carré). A la suite des transferts de compétences, l'effectif du conseil général du Loir-et-Cher s'élève à 1 600 personnes, avec 50 métiers répertoriés.

Le budget 2009 s'établissait à 327,3 millions d'euros, dont 60 millions ont été directement investis dans l'économie locale et les associations.

du budget, sur les règles d'imputation comptable et le respect des délais de transmission des informations aux comptables du Trésor. La Ville-aux-Clercs, Romorantin et Blois ont accueilli les sessions, chaque journée étant suivie par une cinquantaine de personnes.

« Nous commençons par rappeler l'architecture du budget, explique Clara Otto-Bruc, le cycle budgétaire, la séparation ordonnateur (maire)-comptable, l'exécution du budget, les recettes, les opérations patrimoniales (amortissements, provisions, etc.). Avant d'indiquer ce qu'il ne faut pas faire et surtout ce qu'il faudrait faire (pour se conformer à la réglementation, pour améliorer la qualité de sa gestion, par exemple, passer ses écritures d'amortissements sans attendre le 20 décembre...). Chacun peut améliorer ses pratiques. C'est vrai côté collectivités et côté Trésor. Chacun prend conscience des contraintes de l'autre. La séparation ordonnateur-comptable n'est pas un frein. Cette collaboration intelligente entre administrations en fait la démonstration. »

Rendre l'argent public plus efficace

Des améliorations constatées, outre le recouvrement sur les recettes et l'arrêt des comptes à la clôture de l'exercice, la

rapidité de paiement des fournisseurs est la plus spectaculaire. « La loi de modernisation de l'économie impose de réduire les délais d'ici à juillet 2010, rappelle Maurice Leroy. Dès à présent, le Loir-et-Cher paie à moins de trente jours. Il faut rendre plus efficace l'argent public. »

Une démarche qualité que le conseil général poursuit par la dématérialisation. Depuis novembre, il ne transmet plus les mandats de dépenses et les titres de recettes au format papier, mais en flux informatiques signés électroniquement. Viendra le tour des pièces justificatives : délibérations, marchés publics, factures, etc. « Les nouveaux outils ont un coût, admet Maurice Leroy. Mais il en va de ce management interne comme du développement durable : une chaudière à bois dans un collège, c'est cher. Vu ce que coûtera le pétrole dans quinze ans, il n'y aura pas à le regretter. »

Philippe Delaroche

PROCHAIN NUMÉRO

Les lycées d'Ile-de-France se mettent à l'environnement numérique de travail.