

# Rénover la gouvernance et le management publics

## *Une Note du Cercle de la Réforme de l'Etat*

*Actualisée le 11 septembre 2018*

*Approuvée par le Cercle sur le rapport de Philippe Ledenvic, Jacques Rapoport et Christian Babusiaux, à la suite des travaux d'un groupe comprenant également Yves Cannac, Francis Massé, Martine Aoustin, Danièle Toupillier, Francis Rol-Tanguy, Patrick Gibert et Bernadette Malgorn*

Des modes nouveaux de gouvernance et de management doivent s'imposer pour réconcilier le pouvoir politique et les services publics (services de l'Etat, collectivités territoriales, opérateurs, autres établissements publics) avec les Français et renforcer l'efficacité publique. Le Cercle de la réforme de l'État en est convaincu depuis de nombreuses années. Les services publics et leurs agents recèlent une forte capacité d'adaptation et de mobilisation, dont le pays et les pouvoirs publics ont besoin pour faire face à tous les défis. Pour le Cercle, les dirigeants des administrations, non seulement y sont prêts, mais en sont demandeurs et sont disponibles pour s'engager, dès lors que le cap est clairement fixé et tenu fermement et dans la durée.

Si l'administration est réceptive, l'engagement effectif de ce processus de rénovation suppose toutefois des évolutions systémiques qui peuvent seules permettre de mobiliser une administration depuis longtemps dans l'attente. La qualité du management est un facteur essentiel de la réussite et les efforts pour cette transformation du management ne peuvent réussir que si la gouvernance globale est elle-même adaptée.

### ***Une nécessité constante mais encore plus évidente dans un environnement qui connaît des mutations considérables***

Le statu quo n'est plus possible tant il est clair que l'État et les services publics font face à de multiples exigences, endogènes (maîtrise budgétaire et financière, urgence de dégager des capacités à investir pour l'avenir, sécurité, cohésion sociale et territoriale) et exogènes (globalisation, transition écologique et énergétique, révolution digitale). La rénovation de l'organisation et du fonctionnement du service public, tout particulièrement de l'administration de l'État, correspond à une attente du public. Mais elle est tout autant attendue des fonctionnaires, fortement engagés pour beaucoup depuis nombre d'années dans des actions de modernisation, souvent couronnées de succès mais trop fréquemment porteuses de déception, faute qu'elles aient pu s'inscrire dans le cadre d'une gouvernance adaptée. Faute aussi d'une impulsion d'ensemble à un changement des modes de management. La rénovation devra à la fois être fondée sur des principes communs et partagés assurant une cohérence d'ensemble et se décliner de façon différenciée selon la nature des secteurs d'activité et les métiers, aux échelons national et territorial.

### ***Les dysfonctionnements majeurs du système actuel***

Les modes actuels de gouvernance et de management sont fondés en grande partie sur une logique systémique de méfiance, au détriment des principes de confiance et de délégation des

responsabilités qui fondent la performance. Cette logique génère mécaniquement un fonctionnement interne bureaucratique et un ensemble d'effets négatifs. Plusieurs dysfonctionnements traduisent cette logique systémique de méfiance :

- *Dans trop de domaines et sur trop de plans, une hypercentralisation*, alors que le management de systèmes complexes devrait pousser à plus de déconcentration, de responsabilisation et de capacité d'adaptation de chaque entité à la diversité accrue des fonctions et des réalités de notre société et de notre économie :

Le mode de nomination en conseil des ministres d'un nombre trop fortement accru de responsables publics : il conduit le sommet de l'État à nommer à des centaines d'emplois et n'encourage pas la logique managériale, qui voudrait que chaque responsable désigne ses collaborateurs directs ;

Une surabondance de production normative, excessivement concentrée dans les mains du Premier ministre, ce qui alourdit les circuits de décision, mais aussi prive d'une trop grande part de leurs responsabilités naturelles ceux qui devraient être des managers et conduit nombre de directeurs des ministères à se soucier autant, voire plus, des relations avec les membres du cabinet du Premier ministre qu'avec leur propre ministre. Un engrenage où le fonctionnement d'ensemble se fausse et où se perd l'articulation simple et claire nécessaire à un management efficace et crédible ;

La tendance de chaque niveau, au nom du principe d'égalité, à définir, souvent avec un excès de précision, ce qui concerne le niveau inférieur ;

Une organisation territoriale de l'État qui demeure souvent structurée selon des principes hérités de l'époque napoléonienne et que des successions de réformes ponctuelles, menées sans vue d'ensemble, ont rendue dans bien des domaines peu cohérente. Une organisation territoriale où, de ce fait, les responsables locaux sont souvent trop absorbés, voire démotivés, par des obligations de rendre compte disproportionnées par rapport à leurs moyens réels et par la quête incessante de coordinations locales ou entre régions et départements, au détriment de l'exercice de leur fonction managériale.

- *Le rôle des cabinets*, qui, au moins jusqu'au printemps 2017, doublonnaient l'organisation officielle, étendaient leurs interventions incessantes jusqu'à l'opérationnel, disposaient souvent d'un vrai pouvoir de décision sans en assumer les responsabilités correspondantes, réduisant l'initiative des services, déstabilisant ceux qui sont en principe les managers, alors tentés en réaction par le conservatisme ou la servilité. Une situation qui, par ricochet, accentuait la coupure entre les ministres et les administrations qu'ils dirigent et dont ils ont la responsabilité. La réforme initiée au printemps 2017 doit être mise en œuvre et toutes les conséquences doivent en être tirées.

*L'arbitrage*, au détriment de la coopération, comme mode courant de prise de décision. Une pratique qui encourage les conflits, induit nécessairement des surenchères, pour se placer en meilleure position en vue de l'arbitrage, au lieu de la coopération. .

*e contrôle a priori*. Malgré la LOLF, dont l'un des buts était de dégager des marges de décision et d'action pour faciliter l'exécution des politiques publiques, cette pratique reste courante dans l'État, non seulement sur des choix stratégiques, ce qui est normal, mais aussi

sur de simples questions de fonctionnement, notamment du fait des modalités pratiques de l'exercice du contrôle financier. Le contrôle *a priori* crée un effet pervers en diluant les responsabilités : lorsqu'il sort du cadre strict du contrôle de légalité, il est en fait un pouvoir d'empêchement, voire un système de codécision au détriment de la ligne opérationnelle.

*L'organisation de l'administration souvent fondée sur la logique des corps au détriment des métiers et du management des compétences*, qui a souvent ralenti, voire bloqué un grand nombre de réformes. Elle est source de fonctionnements bureaucratiques et de confrontations stériles.

### ***Des orientations gouvernementales bienvenues***

Dès leur prise de fonction, le Président de la République et le Premier ministre ont prescrit une nouvelle gouvernance fondée sur une logique de confiance. Cette orientation s'est traduite par plusieurs décisions fortes, formalisées au plus haut niveau (par décret et par circulaire du Premier ministre) :

- La composition des cabinets est désormais limitée en nombre et il en est de même de leur rôle. Les ministres sont invités à travailler avec leurs directeurs.
- Un dispositif de confirmation pour tous les directeurs dès le début du mandat présidentiel, dispositif propice à la clarté des objectifs et à la cohérence du management.
- L'adoption, dans la circulaire du 24 mai 2017, de trois principes d'action (« *exemplarité, collégialité, efficacité* ») et notamment leur traduction par :

La promotion du travail et du débat collectifs en préparation des décisions, afin de souder la cohésion collégiale et ainsi réduire drastiquement le champ des arbitrages, facteur d'affrontement et de division ;

La revalorisation du rôle de l'administration et donc la dynamisation de celle-ci, par la réduction de l'ampleur et du rôle des cabinets et la responsabilisation complète des directeurs sur la représentation de leur ministère dans les discussions interministérielles.

### ***Poursuivre et amplifier par des actions simples la dynamique engagée par les premières orientations données***

L'évolution perceptible et pérenne d'une logique de méfiance à une logique de confiance passe tout d'abord, par la mise en œuvre complète des mesures annoncées par le décret du 18 mai 2017 et la circulaire du 24 mai 2017. En particulier, il est indispensable de cadrer sans retour en arrière la place des membres des cabinets, qui est d'exercer des fonctions d'appui personnel au ministre (relations politiques, discours, déplacements...), les directeurs étant, comme le dit la circulaire, les collaborateurs directs des ministres.

L'évolution suppose ensuite et corrélativement une adaptation des administrations centrales pour qu'elles soient en capacité d'exercer effectivement leur rôle normal auprès des ministres. Elle nécessite de même que le choix des directeurs soit adapté à leur rôle de collaborateurs directs du ministre et de managers de leur administration centrale et des services territoriaux.

Les agents publics pour leur part ne peuvent bien accomplir leur travail et se mobiliser que s'ils sont mis en mesure de comprendre et partager suffisamment les finalités poursuivies, à la conception desquelles ils doivent, pour ce faire, avoir été préalablement associés. C'est au travers de leurs tâches qu'ils peuvent mobiliser leur expérience, leur énergie, leurs capacités de coopération. Obtenir cette mobilisation de tous, et tout particulièrement de l'encadrement intermédiaire, suppose la diffusion large des principes énoncés ci-dessus et leur mise en œuvre effective dès les plus hauts niveaux de responsabilité. Seule l'exemplarité peut crédibiliser la démarche. Il s'agit de développer et mobiliser les compétences individuelles et collectives de tous.

En outre, des orientations complémentaires, qui sont cohérentes avec les orientations déjà retenues par le gouvernement, doivent être affirmées : développer les délégations de pouvoir, notamment en matière de nomination et de réglementation, substituer un contrôle *a posteriori*, rapproché dans le temps lorsque c'est nécessaire, aux contrôles *a priori*, initier une réflexion sur la déclinaison du principe d'égalité dans la production du service public en vue de faciliter la simplification, le pragmatisme, l'efficacité. Ce sont, dans tous les cas, des gages décisifs pour une identification clarifiée et donc stimulante des responsabilités.

Mais il faut aussi poser des principes forts et communs, fondant des bonnes pratiques managériales partagées.

### ***Fonder le management public sur cinq principes forts et communs***

Les ressorts de l'efficacité publique dans la durée tiennent en cinq mots clés : exemplarité, confiance, responsabilité, partage, sens de l'action publique.

***L'exemplarité*** apparaît comme la clé de voûte de la circulaire du 24 mai 2017. La mise en œuvre effective sera essentielle. L'engagement et l'exemplarité managériale consistent à ce que chaque responsable veille à bien respecter pour lui-même les principes de gouvernance et de management énoncés.

***La confiance*** : elle ne résultera pas de déclarations lénifiantes (et dont la surabondance ne convainc personne...) mais se constatera sur des actes concrets et visibles de tous :

La délégation aux ministres en matière réglementaire, ce qui suppose par exemple de réduire la sphère des décrets au profit de celle des arrêtés ;

La fixation d'un objectif stratégique de réduction de la production et du stock réglementaires ;

La nomination par chaque niveau de responsabilité de ses collaborateurs, choisis dans une liste de compétences et de "savoir être" pré-identifiés : ce changement fondamental par rapport aux pratiques actuelles créerait un lien plus fort au sein de la chaîne hiérarchique favorable au développement du travail en équipe de l'encadrement ;

Les modes de fonctionnement privilégiant la coopération et la transversalité au détriment de l'arbitrage ;

La réduction de l'empilement pyramidal des échelons hiérarchiques dans les administrations centrales mais aussi dans les services territoriaux, en cohérence avec la responsabilisation des entités à tous les niveaux ;

La mobilisation effective des possibilités offertes par la LOLF, en privilégiant le pilotage par les impacts des actions engagées et les services rendus au public : finalités et objectifs clairs, fongibilité des crédits entre postes de dépenses, pluri annualité, évaluation... L'objectif est d'encourager une meilleure cohérence entre responsabilités budgétaires et responsabilités managériales.

Le renouveau managérial devrait être décliné à l'échelon territorial dans le même esprit, entre le gouvernement et les préfets de région, pivots d'une nouvelle articulation avec les préfets de département, les directeurs des services et les autres entités concourant à la mise en œuvre des politiques publiques.

**La responsabilité** : les lettres de mission aux directeurs et les directives aux préfets – dont certaines existent déjà – en sont la première traduction naturelle. Elle ne trouve cependant sa portée effective que si les responsables recevant la lettre de mission disposent de la durée de mandat et des marges d'action nécessaires pour être à même d'exercer effectivement leurs responsabilités et, partant, d'être garants et responsables des résultats.

Les objectifs devraient concerner non seulement la réalisation des actions prescrites, mais aussi et d'abord leur impact pour les enjeux visés. Ils devraient également prendre en compte la qualité de la coopération et du fonctionnement collectif, autant que les qualités individuelles. Sous la direction de leur ministre, l'évaluation des responsables et, en corollaire, leur rémunération et leur carrière, devraient dépendre de leur performance collective autant qu'individuelle.

Ce mode de management suppose que les managers, individuellement et au long de la chaîne de management soient en responsabilité de décision, y compris sur les ressources humaines et l'ensemble des fonctions support, techniques et fonctionnelles (appui technique, normalisation, finances, achat, immobilier) qui doivent être des fonctions de soutien et non des prescripteurs de fait.

**Le partage** : la circulaire du 24 mai 2017 promeut la collégialité. Les diagnostics et le sens de l'action publique devraient être largement partagés, de même que les valeurs du service public : exemplarité managériale et subsidiarité, service rendu aux publics, soutien à l'innovation pour la recherche de solutions, préparation collégiale des décisions, en co-construction avec les parties prenantes concernées... ce qui nécessitera une évolution large et en profondeur des comportements managériaux, privilégiant les échanges à tous les niveaux en ne mobilisant la ligne hiérarchique qu'à bon escient.

**Le sens de l'action publique** est, depuis toujours, une motivation importante des agents des services publics. Il est source de reconnaissance et de valorisation de l'action individuelle et de l'action collective, à tous les niveaux. Facteur d'attractivité pour recruter les meilleurs profils, c'est également et surtout un moteur important pour apporter les transformations nécessaires, de même que la restauration de la confiance.

Pour mettre en œuvre ces principes de management et de gouvernance, la gestion des ressources humaines est probablement le facteur le plus stratégique. C'est un effort, sans précédent dans la période récente, de formation continue au management des cadres de la Fonction publique, à tous les niveaux, qui doit être conçu, organisé et mis en œuvre.

La gouvernance et le management publics ne doivent pas être considérés comme des sujets d'organisation et des processus purement internes à l'État. Il ne peut être de gouvernance et de management publics adaptés aux réalités qu'ouverts sur l'extérieur, à la société, aux citoyens. Au-delà du management et de la gouvernance en eux-mêmes, c'est l'efficacité de l'État et de l'action publique qui est en jeu.