

*13^{ème} Colloque international de la Revue
« Politiques et management public »*

*24-25 novembre 2003
Communication*

Une vision systémique de la performance : quelques leçons tirées des
expériences étrangères
(Évitons l'injonction paradoxale)

Par

Françoise Waitrop

Céline Chol

Département Recherche, études, veille (REV)
Institut de la gestion publique et du développement économique
Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie

RÉSUMÉ :

Les expériences étrangères en matière de réforme de la gestion publique ont ceci d'intéressant qu'elles offrent, par leur antériorité, le recul nécessaire à l'analyse. Sans qu'il soit possible, ou souhaitable, d'isoler un modèle unique de modernisation qui assure le succès des mesures entreprises, il est important de retenir quelques éléments. Toute réforme de la gestion publique est un processus global, systémique, qui interroge en premier lieu la question de la performance de l'État et de son positionnement. Sans remettre en cause le périmètre des États ni même leurs prérogatives, l'objectif de performance s'est souvent traduit par la délégation de certaines missions au profit d'entités autonomes et donc par la délégation de la décision et une plus grande responsabilisation sur des résultats. Pour porter ces réformes, permettre le changement, il a fallu s'appuyer sur des cadres supérieurs capables de rendre compte, de communiquer et d'innover. De là, émergent les figures de « leader » et de manager-gestionnaire et donc une politique totalement révisée de gestion de l'encadrement supérieur, de la formation au recrutement, de la mobilité à l'évaluation.

Ne pas tenir compte de l'interconnexion des chantiers qui s'ouvrent en matière de modernisation ni même de leur multiplicité, c'est prendre le risque de l'injonction paradoxale... c'est-à-dire être dans un discours sur la réforme qui, par son ambiguïté, est entendu comme « N'agissez pas ».

Introduction

Après vingt ans de réformes et parfois plus au Canada ou aux Etats-Unis, il serait concevable de penser que des leçons peuvent d'ores et déjà être tirées sur ce qui marche et ne marche pas et d'avoir une vision claire des résultats obtenus en matière de modernisation ou d'amélioration du service rendu.

Il est vrai que le discours autour de la « *Nouvelle gestion publique* - NGP » offre une grille de lecture, d'analyse, qui pourrait permettre de comparer l'évolution de chaque pays en matière de modernisation.

Mais existe-t-il une formule unique de programmes de réformes ?

Comme nous l'avons souligné lors du précédent colloque Politiques et management public¹, le Comité PUMA², forum des administrations publiques des pays de l'OCDE, a permis que se crée cette illusion qu'il existait un seul et unique mode de mise en œuvre des réformes.

Et s'il semble caricatural d'affirmer que la « NGP » puisse être le référent unique, il faut en revanche admettre qu'elle a amené les pays de l'OCDE à s'interroger de manière semblable sur le fonctionnement de leurs administrations.

Lorsque l'on observe les processus de réformes dans les pays de l'OCDE, on est certes frappé par la similitude d'approche, mais aussi, par les différences tant en ce qui concerne la portée que la volonté de changement exprimées.

En effet, tous les processus de modernisation engagés dans les différents pays ont une composante budgétaire et tous ont introduit la gestion à la performance au sein de leurs administrations, inscrivant ainsi l'action publique dans une logique de résultats. La justification en est simple. « L'affirmation de la nécessité de rendre compte (*accountability*) et de mesurer les réalisations par rapport aux objectifs, tient en partie à l'obligation d'explicitier les choix de politiques publiques à l'égard de citoyens plus exigeants, dans un contexte budgétaire moins favorable et un environnement plus concurrentiel. La situation actuelle incite donc les administrations publiques à être plus performantes.³ »

Cela étant, les voies et moyens de la modernisation ont été différentes. À titre d'exemple, l'Italie a choisi d'ouvrir parallèlement de nombreux chantiers...qu'elle n'a pas encore refermés. Les premières mesures ont concerné le cadre réglementaire- un ensemble de lois et d'ordonnances réformant les contours de l'Etat- et consistent aujourd'hui à développer la communication autour des réformes. À l'inverse, les Pays-Bas ont axé leur réforme sur la création d'agences. Ils se sont interrogés par la suite sur la nécessité de définir et de faire émerger un groupe différencié de cadres supérieurs et sur l'équilibre à préserver dans les relations entre administration centrale et structures autonomes.

En dépit de l'ampleur et du rythme différents des processus de modernisation, et même si l'on peut regretter le manque de véritables évaluations sur les orientations et les instruments des réformes, force est d'admettre que l'on ne peut pas vraiment dégager de modèle d'excellence. Néanmoins un constat s'impose : il s'agit toujours d'un processus global, systémique. Quel que soit le point de départ du mouvement de réformes, il débouche sur une vision plus large englobant la question du positionnement de l'État, ainsi que le rôle des ressources humaines, du mode organisationnel et enfin une autre relation à l'utilisateur.

De la même façon, la performance devient l'addition de nombreux facteurs : la capacité d'avoir une vision stratégique, de la traduire en programmes objectifs et actions de façon à

¹ Waintrop F., Chol C. (2002), « Gestion publique et mondialisation : contraintes et opportunités », 12^e colloque de Politiques et management public, École Nationale d'administration, Paris, novembre 2002, 16 p.

² Le Comité PUMA, comité de la gestion publique, de l'OCDE est devenu le Comité GOV (Gouvernance publique et développement territorial).

³ Waintrop F., Chol C. (2002), op. cit. p. 4.

obtenir des résultats au moindre coût en ayant un impact sur la société, sur le citoyen/usager voire sur la satisfaction des agents.

Que recouvre le terme de performance ?

Dans le champ de l'administration publique, la notion de performance, à laquelle est souvent associée une connotation négative, doit être entendue au sens anglais du terme qui signifie réalisation, mise en œuvre ou encore résultat. La performance publique doit donc être comprise comme la faculté des organisations publiques à mettre en œuvre les politiques publiques et à rendre compte de leurs résultats.

Le pilotage par la performance a été un mouvement général dans les pays de l'OCDE, le plus souvent pour répondre à des difficultés budgétaires, à l'obligation de rationaliser la gestion publique et à une volonté du pouvoir législatif de mieux affirmer son influence sur la gestion des finances publiques. En arrière plan, se dessinent la nécessité de légitimer à nouveau l'action publique et l'exigence de se doter des moyens pour piloter, dans un souci d'efficacité et d'efficience, les politiques publiques.

La gestion à la performance concerne d'abord le volet budgétaire à travers la budgétisation par programmes, traduction des objectifs stratégiques des gouvernements. Elle a été le catalyseur d'une gestion plus stratégique et rationnelle dépassant le simple cadre financier et concernant tous les niveaux de l'administration : mise à plat des missions et des activités ; définition d'objectifs, hiérarchisation des priorités, identification des ressources et des processus concernés ; mise en place des outils de suivi, mesure et contrôle.

Au-delà de cette rationalisation de l'action publique, on assiste, dans tous les pays qui ont mené des réformes, à un rééquilibrage entre le politique et l'administratif : au politique la charge de définir les orientations et d'en contrôler la mise en œuvre, à l'administratif celle de la déclinaison opérationnelle.

Repositionner l'action de l'État

C'est bien le positionnement de l'État (de l'administration centrale), souvent qualifié de « bureaucratique », coûteux et moins réceptif à l'évolution des attentes de bénéficiaires devenus plus exigeants, qui est ici questionné.

Comme l'indique Allen Schick⁴, « À notre époque, la fonction de l'État est en définitive celle d'un prestataire de services [...]. Ce rôle de prestataire de services implique une transformation essentielle de la relation entre administrateurs et administrés [...] », et qui se traduit par des exigences des bénéficiaires à l'égard des prestations publiques. C'est de ces nouvelles exigences que naît, dans un univers contraint financièrement, l'obligation de performance de l'administration.

La nécessité de regagner la confiance de l'opinion et d'améliorer la qualité de service a amené à décentraliser et à déléguer certaines missions jusqu'alors exercées par l'État et s'est traduite, dans de nombreux pays, par la création des systèmes d'agences⁵. Ces entités autonomes ont servi l'exigence de performance faite aux administrations puisque la délégation de certaines

⁴ SCHICK A. (2002), « Les agences à la recherche de principes », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 2, n°1, OCDE, Paris, pp. 7-29. Allen Schick est professeur à l'École d'administration publique de l'Université du Maryland et chercheur au sein de la Brookings Institution, États-Unis.

⁵ Le terme d'agence est utilisé de manière générique mais il recouvre un nombre plus large de structures : agence, entité autonome, autorité administrative indépendante, établissement public. Se référer, pour un essai de classification, à l'ouvrage OCDE (2002), « Les autres visages de la gouvernance publique », OCDE, Paris, 306 p.

activités s'est souvent accompagnée d'un assouplissement des règles de gestion financière et de ressources humaines ; les administrations ont ainsi gagné en efficacité et en efficience.

Mais si ce mouvement a pris de l'ampleur dès les années 80 pour concerner aujourd'hui des pays aussi différents que le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Italie et même le Japon⁶, il est ancien comme en témoigne l'exemple suédois où la première agence a été créée en 1634. La Suède présente, en effet, la particularité de n'avoir pas construit, au cours du 20^e siècle, son administration moderne sur l'intégration des structures autonomes en ministères centralisés.

Mais pour autant, la création de systèmes d'agences ne consacre pas le démembrement de l'État au profit d'une multitude d'entités autonomes, elle est l'un des volets de sa modernisation. Ce n'est pas tant le périmètre de l'État ni même ses prérogatives (conception des politiques publiques, contrôle, évaluation) qui sont en jeu. Il s'agit de repenser les modalités de définition et de mise en œuvre de ces politiques publiques. Alors que le ministère dispose d'un portefeuille de compétences, une agence, elle, se voit attribuer un domaine de compétence spécialisé.

Toute volonté de créer des agences et de séparer la conception de la mise en œuvre des politiques publiques doit être -et a été- précédée de la définition, la plus optimale possible, de ce que doivent être l'organisation et la gestion d'une mission publique. Aux Pays-Bas, le rapport intitulé « Devenir autonome de façon responsable »⁷ a été le document de référence présidant à la création des agences. Véritable étude de faisabilité, cette analyse, que l'on retrouve sous d'autres formes au Canada ou au Royaume-Uni⁸, pose un certain nombre de questions quant à l'opportunité de déléguer la mise en œuvre d'un pan de l'action publique :

- la mission est-elle d'intérêt public ? la responsabilité ne peut en incomber à l'administration que si c'est le cas.
- la mission relève-t-elle de l'administration ? ou convient-il de la privatiser ? si cette mission peut être exécutée par une entité privée, dans un cadre marchand, elle doit sortir du champ de l'action publique.
- s'il s'agit d'une mission que l'administration doit exécuter, cette mission relève-t-elle de l'administration centrale ou peut-elle être confiée aux niveaux régional ou local ?
- est-il nécessaire de limiter la responsabilité ministérielle ? existe-t-il des raisons déterminantes pour transférer les compétences ministérielles en matière de gestion ? si tel semble être le cas, la mission peut être confiée à une entité autonome.
- s'il n'y a pas de raison pour opérer un transfert de la responsabilité ministérielle, est-il alors souhaitable d'appliquer des règles de contrôle et de gestion qui soient différentes ? si la réponse est affirmative, le lien de subordination hiérarchique avec le ministère subsiste mais les règles de gestion et de direction peuvent être assouplies.

⁶ Se référer au numéro 5 de *Perspective Gestions Publiques*, publication du Département Recherche, études, veille de l'IGPDE, Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, 8 p.

⁷ Van OOSTERROOM P. (2002), « La gouvernance publique partagée : agences, autorités et autres organismes publics aux Pays-Bas » in, OCDE (2002), *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, OCDE, Paris, pp. 117-137.

⁸ Au Royaume-Uni, la création d'agences est précédée d'une phase importante -les « Prior Options »- destinée à évaluer le rôle qu'il convient de faire jouer à l'État dans le financement ou la fourniture de prestations de services. Ce questionnaire se décompose en 4 points : 1) cette activité doit-elle être exercée ? ; 2) Faut-il la privatiser ou la financer par des fonds publics ? ; 3) s'il doit y avoir une responsabilité publique, la fonction peut-elle être sous-traitée ? ; 4) si l'activité doit être assurée et financée par l'État, faut-il la confier à une agence -« executive agencies »- disposant de l'autonomie financière et assurant l'autonomie des gestionnaires ?

Dans le même ordre d'idée, au Canada, la revue des programmes (1994 et 1995) a permis de s'interroger sur l'efficacité et l'efficience des programmes et s'est appuyée sur un travail minutieux d'évaluation. Le questionnaire se décompose en 6 points : 1) le programme sert-il l'intérêt général ? ; 2) s'agit-il d'un rôle incombant à l'État ? ; 3) le programme pourrait-il être exécuté plus efficacement par un autre niveau de gouvernement -province ou commune ? ; 4) le programme pourrait-il être confié au secteur privé ou à des associations ? ; 5) le programme pourrait-il être exécuté plus efficacement ? ; 6) son coût est-il acceptable ?.

À quoi répond la création d'agences ?

Séparer la conception de la mise en œuvre des politiques publiques et donner plus d'autonomie aux gestionnaires de services sont les moyens de consacrer la séparation entre les sphères politique et administrative : aux politiques, la tâche de définir les politiques publiques, aux agences, celle de les mettre en œuvre. À ce titre, le mouvement en faveur de la création des agences entérine l'idée que l'État n'est plus la seule source de légitimité ne peut plus, ou ne doit plus, avoir le monopole de l'action publique et de l'intérêt général⁹. Par ailleurs, l'évolution des missions de l'État devenu prestataire de services s'accommode difficilement de la rigidité et de la complexité des administrations centralisées. Ainsi, si l'État central continue de jouer un rôle de régulateur et de contrôle, il n'est plus l'unique opérateur dans les prestations de services et doit déléguer une partie de ces missions à des entités autonomes.

Les préceptes de la « *Nouvelle gestion publique* » insistent sur la responsabilité et l'autonomie des gestionnaires, gages de réactivité et de capacité d'innovation des agences. Là encore le système d'agences semble être la forme d'organisation la plus évidente puisqu'elle associe une responsabilité à un service. Leur autonomie réside dans une différenciation des règles de gestion. Si cette différenciation portait au départ sur la gestion financière, elle concerne aujourd'hui la production de services à moindre coût, une meilleure qualité des prestations fournies et de l'organisation avec le développement du contrôle de gestion et la généralisation du pilotage stratégique.

Tout pilotage stratégique suppose la définition d'objectifs, dont découlent des indicateurs et le suivi des résultats. Dans bien des cas, la création de système d'agences a permis d'introduire la gestion à la performance dans les administrations : autonomie de gestion en contrepartie de laquelle obligation est faite aux gestionnaires de rendre compte.

Souvent données en exemple, les « *executives agencies* » britanniques ont été conçues comme des entités réactives et innovantes, chargées de la prestation de services de qualité que l'administration centrale n'était plus à même d'assurer. C'est dans le même esprit et sur ce modèle que les Pays-Bas ont entrepris d'instaurer un système d'agences dotées d'un statut propre précisant leurs missions et leurs objectifs ainsi que les produits et les services à fournir. L'ancien ministre de la fonction publique italienne, Franco Bassanini, déclarait quant à lui concernant l'Italie, lors du colloque¹⁰ « *Service public : le dialogue au service du changement* » en novembre 2000, « réorganiser l'administration centrale vise à corriger une organisation jugée inapte à répondre de manière acceptable aux critères de transparence, d'efficacité, d'efficience. L'État se fait stratège et arbitre et confie ... ses fonctions d'exécution et de gestion aux agences : il s'agit là de la première réforme structurelle depuis 1865 et de l'abandon du modèle pyramidal comme modèle général d'organisation ».

Dans ce cadre, la réorganisation la plus importante a touché les ministères des finances et du Trésor qui se sont réorganisé en un seul ministère en simplifiant leurs structures et en créant quatre agences fiscales : la gestion des impôts, les douanes, le cadastre, les domaines. Quant au Japon, la mise en place des agences s'inscrit dans un processus plus large de réforme de

⁹ « D'un point de vue historique, la particularité de l'État est d'être dépositaire de l'autorité publique. On constate aujourd'hui une érosion de cette spécificité car l'État, doté de ce monopole, ne détient pas celui de la fourniture de services. Les services ne sont tributaires ni d'une légitimité, ni d'une autorité mais de l'exécution de tâches à la satisfaction du client et dans le cadre d'unités de production efficaces. », SHICK A. (2002), op. cit. p. 23.

¹⁰ Ce colloque Européen, qui s'est tenu le 27 novembre 2000 à Paris, était organisé dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne. M. Franco Bassanini est ancien ministre italien de la fonction publique, chargé de la réforme de l'État.

l'État et de refonte des structures institutionnelles et administratives. On retrouve la même volonté de séparer conception et mise en œuvre des politiques publiques et la nécessité de renforcer l'efficacité, la qualité et la transparence des services administratifs.

À la différence des agences suédoises, dont l'autonomie est un élément central puisque leur statut est inscrit dans la constitution, les agences dans les autres pays restent sous l'entière responsabilité de leurs ministères de tutelle. Ainsi, aux Pays-Bas, les agences ne sont pas des personnes juridiques distinctes de l'État. Leur budget et leur responsabilité ne sont qu'une composante du budget et de la responsabilité du ministère auquel elles sont rattachées. Depuis 2000, le gouvernement de Tony Blair a réaffirmé l'importance des politiques publiques en rappelant que les agences restent subordonnées aux ministères ainsi qu'aux programmes ministériels de performance. C'est bien à l'administration centrale de concevoir, coordonner et d'améliorer la prestation de services, les « executive agencies » n'étant qu'une sous-division de leur ministère de rattachement.

Il faut donc souligner que ce qui est important dans les dynamiques qui se mettent en place c'est moins la question de la création d'entités autonomes que l'apport éventuel à une démarche plus systémique de réforme intégrant la nécessité de repenser voire de séparer les fonctions de services de celle de la définition des grandes stratégies des politiques publiques. Comme l'indique le Professeur Mussardi, de l'Université de Sienne, « les agences ... constituent un instrument adapté aux exigences de réforme de notre système administratif. En d'autres termes l'utilisation du modèle d'agences facilite la transformation du modèle ministériel traditionnel dans l'objectif d'une déconcentration des pouvoirs et de l'intégration de plus en plus accentuée entre les administrations nationales et les administrations communautaires [...] Mais notre système d'agences, s'il aspire à correspondre à un modèle existant est aussi une réponse à des exigences plus spécifiques correspondant aux besoins de l'époque »¹¹.

Une politique totalement renouvelée de la gestion des cadres supérieurs

Ces changements dans l'organisation administrative ont eu des répercussions considérables qui dépassent les questions de structures, la plus importante étant probablement une politique totalement renouvelée de la gestion des cadres supérieurs.

Pourquoi leur accorder tant d'importance ?

Fondées sur la déconcentration de la décision, une plus grande autonomie de gestion et une responsabilisation sur des résultats, les processus de réformes engagés ont dû s'appuyer sur des cadres supérieurs capables de porter cette mutation et de conduire le changement. Sont alors apparues les deux figures du manager-gestionnaire et leader, capables d'innover, de rendre compte, de dialoguer et de communiquer.

Pour rendre leur administration plus performante, les États ont pris conscience qu'au-delà de la rationalisation des dépenses publiques, il était nécessaire de mieux motiver l'ensemble des agents et donner du sens à leur action. Or, savoir se projeter dans l'avenir, savoir construire des plans stratégiques, savoir les communiquer tant en interne qu'auprès des citoyens, requièrent des qualités et des compétences nouvelles. Elles sont moins académiques, moins

¹¹ Dipartimento della Funzione pubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, (2002), « Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello stato : l'esperienza dell'Agenzia delle entrate », Rubbettino Ed., 262 p. [Ministère de la Fonction publique, Présidence du Conseil des ministres, « Le contrôle de gestion dans les administrations financières de l'État : l'expérience de l'agence des impôts »].

techniques. Elles mettent l'accent sur la capacité à s'adapter à un environnement changeant, à se mettre au service de son équipe et à répondre aux besoins des usagers. C'est ce que recouvre le terme de « *leadership* »¹².

Le leadership est une composante essentielle de l'amélioration de la capacité de gestion et des performances d'une organisation parce qu'il permet une plus grande mobilisation et une meilleure utilisation des capacités, source de gains d'efficacité et d'efficience de l'organisation. On comprend ainsi pourquoi les « leaders » sont les figures essentielles dans tout processus de modernisation.

Bien évidemment, privilégier le « *leadership* » n'exclut pas la composante managériale, qui reste forte. Le dirigeant doit faire preuve de grandes qualités de gestionnaire ancrées dans une culture du résultat et de la responsabilité, capable de mobiliser moyens et ressources pour atteindre des objectifs institutionnels. **Cette « éthique de la responsabilité » demeure l'un des pivots de la modernisation.**

Les compétences de « leadership »

Les différentes compétences de « leadership » ont clairement été identifiées et sont à la base de tout le processus de gestion du dirigeant, du recrutement à l'évaluation, de la mobilité à la formation et au recrutement des cadres supérieurs. Ces qualités ne sont pas abstraites et reposent sur d'importants travaux d'étude aboutissant à l'élaboration de profils et de grilles de compétences.

Cinq compétences clés se déclinant en vingt-sept composantes aux États-Unis (Executive Core Qualifications - ECQs¹³) :

- piloter le changement : apprentissage continu, créativité et innovation, conscience du monde extérieur, souplesse, capacité d'adaptation, dévouement au service, réflexion stratégique, clairvoyance ;
- diriger les individus : gestion des conflits, intégrité, honnêteté, capacité à gérer une équipe ;
- axer la gestion sur les résultats : capacité de rendre compte, service aux bénéficiaires, capacité à prendre des décisions, esprit d'initiative, aptitude à résoudre des problèmes, crédibilité ;
- capacité de gestion : gestion financière, gestion des ressources humaines ;
- être capable de communiquer : influence, négociation, communication verbale, capacité à nouer des partenariats, finesse politique, communication écrite.

¹² OCDE (2001), « Le secteur public au 21^e siècle : repenser le leadership », OCDE, Paris, 111 p.

¹³ Les ECQs ont été élaborées après de longues consultations avec des représentants de l'administration fédérale, des chercheurs et des personnalités du secteur privé et sont certifiées par un organisme indépendant, le « *Qualification Review Board* ». Elles sont destinées à évaluer le potentiel et les compétences relationnelles des cadres supérieurs et non mesurer leurs capacités techniques. Elles sont au centre de la gestion de l'encadrement supérieur mais sont également à la base des programmes de perfectionnement des cadres dirigeants. La filière de perfectionnement, appelée la « *leadership journey* », comporte des programmes d'évaluation, des séminaires et des programmes de formation continue.

Quatorze compétences clés regroupées en cinq ensembles au **Canada**¹⁴:

- compétences intellectuelles ;
- capacité à façonner l'avenir (vision) ;
- compétences en gestion (travail en équipe, partenariat...) ;
- compétences relationnelles (communication, relations interpersonnelles) ;
- qualités personnelles (souplesse du comportement, éthique et valeurs, confiance en soi).

Un cadre comportemental au **Royaume-Uni** avec six compétences clés¹⁵:

- donner des objectifs et une direction (créer et communiquer une vision de l'avenir) ;
- avoir un impact personnel (notion d'exemplarité) ;
- penser stratégique (dans l'objectif d'atteindre des résultats) ;
- motiver et inciter ses employés (en vue d'améliorer les performances) ;
- s'améliorer en apprenant (tirer parti de l'expérience afin d'améliorer ses résultats) ;
- se mobiliser sur la prestation des services.

Une grille de compétences couvrant le périmètre des fonctions d'encadrement aux **Pays-Bas**¹⁶:

- mise en pratique cohérente des principes de gouvernance (vision de l'avenir, leadership, capacité à fixer des objectifs...)
- capacité à résoudre des problèmes (capacité d'analyser des informations, faculté de jugement, faculté de conceptualiser...)
- relations interpersonnelles (capacité d'écoute, sensibilité, flexibilité, capacité à collaborer)
- efficacité (sens de l'initiative, contrôle, capacité à déléguer, réactivité)
- impact (sens de la communication, confiance en soi, pouvoir de conviction, ténacité)
- souplesse (motivation à la performance, capacité d'apprentissage, résistance au stress)
- attention portée aux principes de gouvernance (environnement de travail, intégrité, dévouement, éthique)

Cette énumération des compétences de leadership a ceci d'intéressant qu'elle permet de constater que toute réflexion sur l'amélioration de la performance publique nécessite de repenser et de revisiter les compétences servant de base au recrutement des cadres supérieurs. Par ailleurs, et il est important de le souligner, ces compétences se recoupent en dépit d'une histoire et de processus de modernisation différents.

Par ailleurs, dans une administration de plus en plus fragmentée -déconcentration et développement des systèmes d'agences-, les cadres supérieurs sont garants de la cohérence et de l'unicité de l'action gouvernementale. Ils restent porteurs des valeurs essentielles du service public -neutralité, impartialité, intégrité- qui demeurent déterminantes dans tous les systèmes étudiés. Ils ont, enfin, un rôle moteur dans l'amélioration continue du service public.

¹⁴ Ce Profil des compétences en leadership de la fonction publique promulgué en septembre 2002 par le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique (mise à jour du Profil antérieur) est utilisé pour établir l'admissibilité au groupe EX. Ce profil est une adaptation du Profil de compétences en leadership applicable aux sous-ministres adjoints et cadres supérieurs.

¹⁵ Ces compétences et aptitudes requises pour les hauts fonctionnaires au Royaume-Uni sont celles des gestionnaires et figurent dans le Senior Civil Service Competency Framework.

¹⁶ Ces compétences ont été élaborées par le Service d'administration générale. Cette structure indépendante au sein du ministère de l'intérieur, gère, de manière centralisée, les vacances de postes, établit les fiches de postes, les profils de compétences et organise les mobilités et les évolutions de carrières des cadres supérieurs. Service d'administration générale, *Verslag van de werkzaamheden*, La Haye, mars 1998.

Recruter autrement

En conséquence, sont recrutés des cadres ayant déjà démontré leurs capacités. Il s'agit souvent de recrutements de seconde moitié de carrière, effectués y compris hors de la fonction publique. Si les hauts dirigeants issus du secteur privé - des régions et des ONG- forment une minorité, cette politique d'ouverture n'est pas purement symbolique. Elle a fortement contribué au changement de mentalités en cours au sein des administrations.

Une stratégie de recrutement définie à l'échelon interministériel et ouverte à des candidatures externes permet d'organiser un véritable « marché de l'emploi » de l'encadrement supérieur : favoriser la concurrence permet ainsi de recruter la bonne personne au bon poste et au bon moment.

Autre élément intéressant, le mode de recrutement est au service de la stratégie qu'adopte chacun des pays en ce qui concerne l'encadrement supérieur : recherche du bon profil en faisant appel à des centres d'évaluation ou « assessment centre » (Royaume-Uni, Belgique, Canada), recherche de la transparence et de l'objectivité à travers le recours à des commissions indépendantes parfois présidées par des personnalités extérieures (États-Unis, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas), dépolitisation de la fonction publique par le recrutement sur concours (Italie).

Une autre conception de la carrière

La carrière correspond à l'exercice de responsabilités et de fonctions successives qui font l'objet de nominations ou de contrats à durée déterminée. Les dirigeants recrutés n'en font pas moins carrière dans la fonction publique. Coexistent deux types de contrats et de nominations : l'une à durée indéterminée lors de la prise de poste initiale et l'autre à durée déterminée pour chaque fonction exercée.

Par ailleurs, c'est la logique fonctionnelle qui dessine les contours de l'encadrement supérieur. Un cadre supérieur se définit, dès lors, par le poste d'encadrement ou de pilotage stratégique qu'il occupe. Selon cette définition, à haut niveau, on distingue clairement l'expertise de l'encadrement supérieur.

Enfin, la gestion centralisée de l'encadrement supérieur en permet une gestion qualitative. Tout au long de leur carrière, les cadres représentent un vivier de potentiels destinés à occuper des fonctions de plus en plus élevées.

Construire les carrières de manière stratégique

La carrière du cadre supérieur se bâtit à partir de l'évaluation. Ainsi, des Pays-Bas où c'est le développement personnel qui prime, aux États-Unis et au Canada, où le mérite individuel se conjugue avec le suivi des performances des organisations, jusqu'en Italie et en Belgique où seule compte la capacité à atteindre les objectifs fixés, c'est l'évaluation qui détermine le rythme des promotions et la part variable de la rémunération. Les outils de l'évaluation diffèrent selon l'importance accordée au mérite individuel ou à la performance de l'organisation. Dans le premier cas, c'est l'« évaluation à 360° » qui va primer, dans le second, l'accent sera mis sur le contrôle de gestion. Dans l'évaluation à 360°, entrent en jeu le regard du supérieur, mais aussi celui des pairs, des collaborateurs voire des usagers.

Au cœur de la stratégie et dans l'optique d'une amélioration continue de la compétence des cadres supérieurs, la formation continue et la mobilité jouent un rôle de premier plan.

La formation continue, souvent obligatoire, est principalement axée sur le développement des qualités de leader et de gestionnaire et sur la capacité à négocier et travailler dans un environnement international. Instrument déterminant, elle accompagne les décisions de promotion et détermine l'accès du vivier aux fonctions d'encadrement supérieur.

Autre outil de développement de la carrière, la mobilité a, dans la plupart des pays, justifié la mise en place d'un groupe différencié de cadres supérieurs, et a été motivée par quatre facteurs :

- l'amélioration continue des compétences ;
- la dynamisation de la concurrence sur les postes afin de s'assurer de la qualité du postulant ;
- le renforcement de la coordination et de la cohérence de l'action gouvernementale ;
- la rupture avec le « patriotisme » et le corporatisme d'agences ou de ministères au profit d'une éthique du service public.

Décloisonner l'encadrement supérieur

Mettre au premier plan le leadership et les valeurs fondamentales du service public, gérer stratégiquement recrutement et carrière attestent bien évidemment d'une nécessaire gestion centralisée de l'encadrement supérieur. Cette centralisation ne signifie pas pour autant repli élitiste et corporatisme. L'idée est plutôt que cette gestion d'une collectivité de cadres répond à un besoin collectif de compétences. Il ne s'agit pas seulement de pourvoir un poste vacant lorsqu'il y a recrutement, mais d'aller chercher, là où ils se trouvent, « savoir-faire » et éléments d'innovation pour améliorer le service aux usagers.

Enfin, l'encadrement supérieur dans les pays étudiés n'est pas cloisonné. Bien au contraire, on note une très forte perméabilité entre sphère publique d'une part et monde académique, société civile, organismes privés d'autre part. S'observe aussi une très large ouverture sur les cultures et les idées développées par les administrations d'autres États. À l'évidence, le regard sur les « bonnes pratiques » étrangères et le lien étroit avec la recherche ont favorisé le développement de l'expertise, de l'évaluation et donc de l'efficacité de l'action publique.

Conclusion

La France, aujourd'hui à un moment charnière de sa modernisation administrative, a toutes les cartes en main pour réussir sa mutation culturelle.

La réforme budgétaire adoptée en août 2001 qui impose de présenter un budget par programmes à la date butoir de 2006 est un puissant incitateur à la modernisation, à la gestion à la performance.

L'administration française se retrouve ainsi dans un positionnement semblable à celui des pays de l'OCDE qui ont démarré leur réforme par la gestion à la performance. Cependant, selon les interlocuteurs, la nature et l'ampleur des changements que cette loi recouvre varient considérablement. D'une simple modification des procédures budgétaire et comptable à une transformation de la culture administrative, il est encore difficile de savoir exactement ce qu'il en sera en 2006. Le risque existe que ce soit le plus petit dénominateur commun qui soit retenu : la performance se résume à une mesure, l'indicateur prime sur l'objectif, le tout

s'inscrivant dans un système appelé à se rigidifier où toute innovation et toute amélioration semblent bloquées.

S'en tenir à un seul volet des réformes sans prendre en considération la multiplicité des chantiers et leur interconnexion c'est prendre le risque de l'injonction paradoxale : lancer une réforme sans donner les moyens de la mettre en œuvre. Le message que l'administration entend est donc « n'y allez pas ».

Il ne s'agit pas nécessairement de tout réformer en même temps mais d'avoir une vision systémique et stratégique des changements à opérer.

« Le premier qui bouge est mort », cette expression, recueillie auprès des cadres supérieurs français lors des dernières rencontres internationales de la gestion publique¹⁷, traduit bien ce sentiment d'être à un moment charnière sans savoir quelle attitude adopter ni même oser bouger.

Gageons que les travaux portant sur l'encadrement supérieur et la gestion des ressources humaines dans la fonction publique¹⁸ déboucheront dans les mois qui viennent sur des réformes venant conforter la mise en œuvre de la LOLF.

¹⁷ Les Rencontres internationales de la gestion publiques sont organisées chaque année par l'Institut de la gestion publique et du développement économique, Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. La seconde édition, qui s'est tenue en mai 2003, avait pour thème « Moderniser et réformer la gestion publique : réussir le changement ». L'une des tables rondes était consacrée à la réussite des réformes en France et s'est déroulée sous forme de dialogue avec les participants.

¹⁸ Se référer au rapport du Conseil d'État (2003), « Rapport public 2003, perspectives pour la fonction publique », Études et documents n°54, 2003, 448 p. et au rapport présenté par la Commission sur la réforme de l'ENA et la formation des cadres supérieurs des fonctions publiques (2003), « Moderniser l'État : le cas de l'ENA », Rapport au Ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, avril 2003, 65 p. Ces deux rapports sont disponibles en version électronique.

BIBLIOGRAPHIE

Commission sur la réforme de l'ENA et la formation des cadres supérieurs des fonctions publiques (2003), *Moderniser l'État : le cas de l'ENA*, Rapport au Ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, sous la présidence de M. Y.T. de Silguy, avril 2003, 65 p.

Conseil d'État (2003), *Rapport public 2003, Perspectives pour la fonction publique*, Études et documents n°54, 2003, 448 p

Dipartimento della Funzione pubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, (2002), *Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello stato : l'esperienza dell'Agenzia delle entrate*, Rubebettino Ed., 262 p.

[Ministère de la Fonction publique, Présidence du Conseil des ministres, « Le contrôle de gestion dans les administrations financières de l'État : l'expérience de l'agence des impôts »].

EYMERI J.M. (2001), « Pouvoir politique et haute administration : une comparaison européenne », Institut Européen d'Administration Publique, IEAP, Maastricht, 2001.

Institut de la gestion publique et du développement économique, Département Recherche, études, veille (2003), *Réformer l'encadrement supérieur : l'expérience de sept pays*, Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, février 2003, 59 P.

OCDE (2001), « Le secteur public au 21^e siècle : repenser le leadership », OCDE, Paris, 111 p.

OCDE (2002), « Les autres visages de la gouvernance publique », OCDE, Paris, 306 p.

SCHICK A. (2002), « Les agences à la recherche de principes », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 2, n°1, OCDE, Paris, pp. 7-29.

Van OOSTERROOM P. (2002), « La gouvernance publique partagée : agences, autorités et autres organismes public aux Pays-Bas », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 2, n°1, OCDE, Paris, pp. 117-137.

Waintrop F., Chol C. (2002), « Gestion publique et mondialisation : contraintes et opportunités », 12^e colloque de Politiques et management public, École Nationale d'administration, Paris, novembre 2002, 16 p.