

Le bonheur est-il soluble dans la performance ?

Pantin, le 16 février 2011

Sommaire

La performance, une notion qui saisit la formation et l'action des cadres de directions du secteur public, une notion dont se saisissent les sciences sociales **2**
Renaud DORANDEU

Performance et gestion publique **2**
Jacques CHEVALLIER

Performance ou déshumanisation des services publics ? **5**
Jean-Paul DELEVOYE

Table ronde : La quantité se transforme-t-elle en qualité ou les indicateurs de performance des politiques publiques et des territoires sont-ils toujours performants ? **8**

La modernisation du secteur public : un management par la défiance ? **17**
Danièle LINHART

Table ronde : Et si le bonheur au travail était un levier de performance interne des organisations publiques ? **19**

La performance, une notion qui saisit la formation et l'action des cadres de directions du secteur public, une notion dont se saisissent les sciences sociales

Renaud DORANDEU
Professeur de Science politique Paris-Dauphine
Président du Conseil de professionnalisation des élèves administrateurs territoriaux

Bonjour, je suis chargé d'animer les discussions de cette journée. Je partage la partie introductive de ces débats avec Jean-Paul DELEVOYE qui endossera le rôle de grand témoin de cette matinée et Jacques CHEVALLIER, directeur du CERSA, principal centre de recherche en matière de sciences administratives.

De manière provocatrice, nous pouvons souligner que la performance n'est pas une idée neuve dans l'administration, bien que sa définition fasse encore l'objet de nombreux débats. La littérature consacrée au bonheur et à la performance donne le vertige, en raison de la dissémination des sources et du développement d'une critique relativement radicale de la notion de performance depuis plusieurs années.

Cette critique de la recherche de l'efficience se manifeste dans des univers professionnels variés, comme en témoigne la montée en puissance de la thématique de la désobéissance chez les agents ainsi que les administrés. L'impensé de la recherche de la performance est notamment critiqué. Nous ne saurions méconnaître cette critique, qui émane à la fois des usagers et des agents qui résistent à cette recherche de performance.

Nous devons également intégrer la thématique de la souffrance au travail dans notre réflexion collective puisqu'elle constitue l'envers du bonheur et est fréquemment présente dans l'actualité.

Comment tenir ensemble une approche lucide de cette lecture de la performance qui doit guider le travail des acteurs publics ? D'autre part, nous devons nous interroger sur la pertinence des indicateurs d'évaluation de la performance qui font l'objet de lectures croisées, afin de saisir la réalité de cette notion d'efficience.

Performance et gestion publique

Jacques CHEVALLIER
Professeur
Directeur du CERSA/CNRS - Panthéon-Assas

Le culte de la performance, assorti d'une évaluation, constitue incontestablement une tendance lourde de nos sociétés. Cette exigence s'étend à tous les domaines de la vie sociale, aux entreprises recherchant toujours plus de compétitivité, aux institutions de toutes natures et au droit lui-même. Il y a 18 mois, nous avons ainsi tenu un colloque à Tours sur l'intégration de la logique de performance dans le droit administratif. La performance s'est même érigée en une norme de comportement, qui exige des individus un certain rapport à soi. Chacun est sommé de se dépasser et d'être performant sur tous les plans, dans son activité professionnelle, son apparence physique, sa pratique sportive ou encore sa sexualité. Cette contrainte produit de l'anxiété et a été présentée, à juste titre, comme une certaine combustion de soi. De plus, le principe de la réalisation de soi se trouve instrumentalisé au profit de l'idéologie managériale de la performance. Cette idéologie parvient à amalgamer l'objectif de performance de l'entreprise et l'aspiration au dépassement de soi. Les salariés sont ainsi mobilisés en permanence au prix de la souffrance au travail. La sommation de la performance pose donc un standard économique et un standard social.

Cette logique de la performance s'est étendue jusqu'à devenir le principe censé guider la gestion publique depuis quelques années. A cet égard, la LOLF a représenté un véritable tournant en érigeant la performance comme la clé de répartition des moyens. Cette évolution ne constitue cependant pas un simple effet de mode. Traditionnellement, l'idée de performance est liée à l'économie de marché, antinomique avec le principe qui gouverne la gestion publique. Elle se rapporte à la finalité poursuivie par les entreprises, soit la recherche et la maximisation du profit, doublées d'un effort de compétitivité et de rentabilité. Auparavant, ces considérations n'avaient pas lieu d'exister dans la sphère publique. En effet, la double exigence de conformité politique et de régularité juridique à laquelle obéissait l'action publique devait exclure tout raisonnement en termes de performance économique.

Certes, cette séparation tranchée entre la sphère publique et privée était quelque peu illusoire puisque les services publics devaient également veiller à la qualité de leurs prestations. La mise en avant de l'idée de performance constitue néanmoins un basculement important, avec la transposition dans la sphère publique d'une rationalité appartenant jusqu'alors au monde de l'entreprise. Cette pénétration s'est produite en deux temps successifs. Le premier correspond à la promotion du thème de l'efficacité dans les années 1960 qui s'est notamment exprimée à travers le rapport moral sur les entreprises publiques ou la fameuse « RCB ». L'appréhension de la gestion publique se trouve ainsi modifiée et se doit de prouver son efficacité. Il ne suffit donc plus de promouvoir l'intérêt général. Ce changement important doit cependant être relativisé, dès lors qu'il n'implique pas un alignement complet sur les méthodes de gestion du secteur privé. En effet, l'efficacité doit être distinguée de l'efficience au sein l'administration, celle-ci devant avant tout accomplir ses missions, avec, si possible, une économie de moyens. Ce constat a constitué la base d'un management public, présenté dans un livre emblématique de 1980 comme un compromis entre l'exigence nouvelle d'efficacité et le particularisme de la gestion publique.

Le second basculement survient lorsque ce référentiel de l'efficacité se recentre autour du thème de la performance. Cette évolution qualitative est indissociable de l'essor d'un néo-managérialisme, appelé « *new public management* », qui, à la suite des réformes thatchériennes, relativise les particularismes de la gestion publique, à la fin des années 1980. La sphère publique est invitée à s'inspirer des méthodes du privé et une véritable culture de la performance, tout à fait étrangère à l'administration française, se développe alors. Cette évolution touche la France au cours des années 2000. En particulier, la loi organique sur les finances publiques du 1er août 2001 entend clairement transformer en une logique de résultats la logique de moyens qui prévalait jusqu'alors. La logique de performance, qui pilote l'ensemble du dispositif de la LOLF, est prolongée et systématisée par la Révision générale des politiques publiques. Elle a entraîné une série de changements, dont l'inflexion des principes applicables à la gestion publique, à travers une optimisation des ressources et une responsabilisation des gestionnaires, parfaitement illustrée par les programmes de la LOLF.

Cette logique de performance appliquée à la gestion publique induit toutefois un certain nombre d'équivoques. Tout d'abord, quelle est la finalité poursuivie ? Lors du lancement de la RGPP, François Fillon a expliqué qu'il était nécessaire de faire « mieux avec moins ». Cette nouvelle logique doit permettre d'améliorer le service rendu, par un souci de qualité, et de réduire les coûts de fonctionnement, par un effort de productivité. La conjugaison de ces deux objectifs, déclinés à la suite de la LOLF, n'est rigoureuse qu'en apparence. Chacune des catégories recouvre des éléments variés, potentiellement contradictoires. Par exemple, une justice performante doit-elle être rapide ou protéger les droits des justiciables, au prix d'une plus grande lenteur procédurale ?

L'articulation entre l'amélioration de la qualité du service et l'économie de moyens est souvent problématique puisque des arbitrages sont nécessaires. Or la crise des finances publiques conduit à privilégier le second impératif. La réduction des effectifs des fonctionnaires apparaît d'ailleurs comme l'un des objectifs prioritaires de la RGPP, quand bien même la qualité dut en souffrir.

Par ailleurs, comment mesurer la performance ? L'existence d'un instrument de mesure suppose que la gestion publique puisse être évaluée au regard de critères de référence. La LOLF a ainsi prévu un certain nombre d'objectifs de performance, définissant les priorités de l'action publique,

et mis en place des indicateurs associés. L'instauration de ces indicateurs a été très délicate et on s'efforce actuellement d'en diminuer le nombre pour rationaliser leur présentation et consolider leur fiabilité. L'existence de ces indicateurs ne signifie pourtant pas que nous disposons d'un instrument pertinent de mesure de la performance publique. En effet, les indicateurs traduisent des objectifs posés préalablement, qui ne sont pas tous clairement définis et sont parfois même contradictoires. De plus, ils tendent à privilégier des objectifs quantitatifs et l'application d'une « politique du chiffre ». Une dérive générale de cette politique consiste à atteindre le chiffre posé par l'indicateur et non l'objectif qu'il est censé traduire. Le recours intensif à ces indicateurs ne constitue d'ailleurs pas une garantie de performance puisqu'il présente des limites et génère des effets pervers. Le livre de Maya BEAUVALLET sur les stratégies absurdes montre cette manipulation possible à travers des cas concrets.

La troisième équivoque porte sur les effets engendrés. La logique de performance contribue à transformer la culture administrative. En particulier, la gestion publique doit désormais prouver sa pertinence. La diffusion de cette nouvelle culture se heurte néanmoins à des résistances. Toutes les enquêtes font apparaître le sentiment de méfiance de la fonction publique, un sentiment renforcé par la diminution du nombre des agents.

En définitive, la performance est incontestablement imposée comme une nouvelle valeur mais on ne saurait pour autant affirmer que la gestion publique s'assimile à la gestion privée. Plus généralement, il conviendrait d'adopter un regard plus critique sur cette sommation à la performance qui implique une certaine vision de la société et de l'homme, dominés par une rationalité purement instrumentale.

Renaud DORANDEU

Monsieur le Ministre, le rôle de grand témoin vous revient, puisque vos fonctions antérieures et actuelles vous ont conféré un regard acéré sur la déshumanisation des services publics.

Performance ou déshumanisation des services publics ?

Jean-Paul DELEVOYE
Président du Conseil économique, social et environnemental
Médiateur de la République

Les deux précédentes interventions montrent à quel point nous nous interrogeons sur les évolutions de notre société. J'apporterai pour ma part quelques nuances sur l'opposition entre public et privé. La fonction publique devrait se soumettre aux règles qu'elle impose au secteur privé en matière de gestion des ressources humaines. Or nous avons constaté dans les collectivités locales des précarités inexistantes dans le privé. Je suis donc conscient que l'exploitation des hommes peut aussi se produire dans l'administration. Nous devons donc rester attentifs à ces dérives. En outre, les responsables de la fonction publique gèrent parfois davantage leurs carrières que le bonheur de leurs agents. Leurs discussions avec les syndicats ne mettent pas suffisamment l'accent sur l'intérêt de mobiliser les ressources pour être plus performants et plus heureux. Nous nous trouvons dans une situation où l'emporte l'hypocrisie et où chacun tend à protéger le système.

Je ne pense pas que la performance soit une valeur. Monsieur DORANDEU, vous indiquiez qu'elle était une idée neuve, en évoquant la critique de l'évaluation. Depuis 45 ans, la contestation de l'autorité est de plus en plus importante, que ce soit entre le père et le fils, le citoyen et le maire ou encore le fonctionnaire et sa hiérarchie. Un basculement s'est opéré et chacun est devenu consommateur de service public alors qu'il se sentait davantage citoyen dans le passé. Chacun demande ainsi à l'administration des responsabilités qu'il ne veut pas assumer lui-même et une éthique qu'il n'applique pas. Par exemple, nous ne souhaitons plus que l'enseignant soit bon mais qu'il donne de bonnes notes à nos enfants. Au nom du service public, nous sommes en train de détruire la part de citoyenneté : Celui qui paie un impôt ne voit plus l'intérêt de cet impôt et celui qui reçoit quelque chose ne mesure pas le sens de la solidarité dont il bénéficie. Nous ne croyons plus à la régulation publique et la force du droit est en train de basculer du droit vers la force. Le rapport entre le collectif et l'individu est aujourd'hui préoccupant.

L'autorité ne doit pas revêtir un caractère statutaire mais moral, ce qui impose une conduite exemplaire. Or nous nous réfugions derrière notre statut pour exercer notre autorité, en oubliant l'importance de la dimension humaine. Je le répète en permanence à mes collaborateurs : *« Avec moi, vous allez travailler deux fois plus et vous serez trois fois plus heureux de le faire ».* Le manager doit ainsi être extrêmement attentif à l'épanouissement des personnes dont il a la charge. La performance ne doit pas être un objectif mais constitue une conséquence de cet épanouissement.

En revanche, la quête permanente de la performance crée une fragilité. Le collectif faisait auparavant la force de l'individu, qui obéissait et se trouvait catégorisé. Aujourd'hui, la liberté de l'individu est totale mais plus ce dernier dispose de libertés, plus il se montre fragile. Nous devons gérer la dimension personnelle de l'individu, qui a quitté le champ des convictions et se trouve désormais dans celui des émotions. La régulation par la morale n'est plus possible et les personnes sont en quête d'identité et d'estime de soi. Or notre système public place les concitoyens et les agents en situation d'échec et non de potentialité. Aucun mot anglais ne permet d'exprimer « nul », un terme fréquent dans le management français. L'ego du supérieur tend à s'appuyer sur la fragilité de la personne sous son autorité. Moi-même, j'en ai assez d'être appelé « Monsieur le ministre » alors que je ne suis plus ministre depuis 7 ans !

En France, on préfère la jouissance du pouvoir à son exercice. La culture de l'autorité par le titre doit évoluer vers une autorité par l'éthique. La confiance nécessaire pour obtenir de bons résultats passera par le respect des différents agents. En Occident, le culte du modèle prévaut, avec ses normes en dehors desquelles la personne se trouve en situation de souffrance individuelle. La fragilité du collectif s'ajoute alors à la fragilité de l'individu. A l'opposé, la stratégie chinoise crée des conditions et analyse les potentialités des différentes situations. Lorsque je me rends dans

une mairie ou un hôpital, je vois l'attitude du responsable à travers le visage des agents. La dictature de la performance est totalement contraire à l'attente d'une société qui a besoin d'être mise en confiance. Or il est impossible de construire une réussite collective sur une perte de confiance individuelle et collective. Dans vos services, vous échouerez si vous ne transformez pas vos agents en acteurs responsables.

La pertinence des objectifs constitue un autre problème. Les indicateurs font plaisir à ceux qui les reçoivent et l'hypocrisie domine dans un système où l'on doit préserver la carrière de son supérieur ou justifier la qualité des résultats auprès de celui qui les attend. La culture du chiffre tend ainsi à créer une opacité totale. Dans les écoles, tout le monde suit le niveau d'absentéisme et condamne les parents sans se demander pourquoi les enfants ne veulent plus aller à l'école. Au nom de la performance, nous justifions nous-mêmes le système et assurons que celui-ci est bon. Ce n'est pourtant pas avéré et le système scolaire peut en réalité constituer un facteur d'exclusion.

Dans un service public, le temps de dialogue et d'empathie est ainsi comptabilisé comme non productif alors qu'il constitue un des éléments d'effort les plus importants. Lorsque l'on explique à Pôle Emploi à une personne de 55 ans qu'elle ne trouvera plus d'emploi, le dégât social est énorme malgré le respect de la norme. Il est terrifiant de constater que l'on réclame aux agents de respecter davantage les procédures que les individus. De plus en plus de collectivités locales et d'Etats s'interrogent moins sur la pertinence des objectifs politiques qu'ils s'assignent que sur la qualité de la notation des agences financières. La course aux indicateurs pousse à présenter ceux qui sont les plus flatteurs et à écarter les mauvais. Nous préférons le confort des réponses aux difficultés des questions, alors que ces dernières devraient nous interpeller. Actuellement, nous ne choisissons pas les indicateurs en fonction de leur pertinence mais du temps de retour électoral, syndical ou d'investissement public. Des indicateurs sont donc nécessaires mais ceux qui les émettent doivent être suffisamment objectifs et indépendants pour poser la réalité.

Selon moi, la différenciation entre gestion publique et privée s'estompe de plus en plus. Les directeurs en charge de la gestion des ressources humaines sont très haut placés dans le secteur privé mais non dans les ministères, car la question de l'épanouissement n'entre pas en ligne de compte dans la fonction publique. On demande uniquement aux élus d'éviter les conflits avec les syndicats et non de déterminer comment ils peuvent mobiliser les agents, pour qu'ils soient plus épanouis. Il est également nécessaire de créer des moments de partage et d'avoir une approche individuelle de la globalité. L'individu n'est pas géré et les nouvelles technologies confortent cette situation dramatique, alors que les personnes ont besoin d'être accompagnées pour surmonter leurs difficultés.

Les deux précédentes interventions ont abordé des éléments cartésiens et mesurables comme ceux liés à la LOLF alors que la fierté est le principal sujet sur lequel nous devrions travailler. Nous devrions ensuite nous demander si les personnes sont heureuses au travail et dans leurs interactions. La régulation publique ne doit pas non plus être sur la défensive. Nous disposons effectivement de moins de moyens mais le vrai débat ne porte pas sur le changement lui-même mais sur la conduite de ce changement. Nos concitoyens reconnaissent d'ailleurs que des réformes sont nécessaires mais sont opposés à leur conduite, qui s'effectue par une gestion des structures. Le sens de la réforme est essentiel afin que l'intendance suive.

On observe également un paradoxe incroyable de la part de notre société, qui se focalise sur le court terme alors qu'elle a besoin de moyens sur le long terme. Le moindre dossier structurant d'un territoire mérite dix à quinze ans d'analyse et d'étude de marché mais les échéances électorales interviennent tous les six ans. Sous le sceau de la légitimité démocratique, les choix risquent alors d'être basés sur des émotions qui peuvent être désastreuses pour notre avenir. La notion de performance crée donc paradoxalement des émotions négatives. En termes de bonheur, je vous invite à mesurer la différence entre l'équipe de France de Raymond Domenech et celle de Laurent Blanc. Regardez le bonheur et la fierté nationale que suscite l'équipe de handball.

La notion de performance plaît aux comptables et la France dispose aujourd'hui de trop de tacticiens mais pas assez de stratèges. Or la stratégie constitue ici le vrai sujet de débat. A la Médiature, j'ai aussi constaté la culture du confort et l'inquiétude lorsque j'ai annoncé une augmentation de 25 % du nombre des dossiers, sans effectifs supplémentaires. Nous avons ensuite mis en place un comité de participation et d'intéressement et nous avons fait en sorte que chacun se sente solidaire de la réussite collective. Le culte de la performance exacerbé tend à substituer l'utilitarisme de l'homme à sa place dans la société. Ainsi, une personne au chômage est perçue comme inutile dans ce système d'exclusion dangereux. Un grand manager m'a à cet égard expliqué que l'on doit juger un collaborateur sur deux critères : la performance et les valeurs. Une personne qui est performante et adhère aux valeurs : promotion ! une personne qui n'est pas performante mais qui adhère aux valeurs de l'entreprise doit être mutée et c'est le job du manger de lui trouver la bonne place. Mais celle qui est hyperperformante et qui n'adhère pas aux valeurs de l'entreprise ne peut y rester. La recherche d'épanouissement doit se trouver au cœur de la gestion des ressources humaines. Au sein de France Télécom, les individus étaient considérés comme des équations tandis que certains services publics traitent des dossiers et non plus des personnes.

Aujourd'hui, nous nous trouvons à un moment où notre société, très fragile, risque l'implosion. Jusqu'à présent, les pactes de solidarité que nous avions conclus constituaient notre force collective. Ceux qui se sont opposés à la réforme des retraites ont traité de sa dimension cartésienne mais personne n'a mis l'accent sur le bonheur de se trouver dans un système, dans lequel ceux qui travaillent payent les retraites de ceux qui ne travaillent pas. Le système risque d'imploser si cette tendance n'est pas corrigée alors que la mobilisation collective est plus nécessaire que jamais.

Par sa neutralité, l'espace public peut constituer un facteur d'apaisement, de régulation et d'accompagnement. Cependant, les budgets sont aujourd'hui gérés au détriment du bonheur et nous ne pourrons pas aboutir à une réussite collective économique à partir d'une désespérance individuelle ou d'une destruction des ressources environnementales. Le service public n'est pas non plus un abri contre la désespérance, certaines personnes baissant les bras après avoir perdu le sens de leur action. Nous devrions réfléchir à des chiffres qui ne soient pas mathématiques. Il est également nécessaire de changer les comportements et non les lois. Le manager doit montrer comment nous pouvons être plus heureux de travailler ensemble. Il est obligatoire de se retrouver au sein du collectif. La dimension morale et affective constitue probablement un des ressorts les plus importants de la société française.

Table ronde : La quantité se transforme-t-elle en qualité ou les indicateurs de performance des politiques publiques et des territoires sont-ils toujours performants ?

Les débats sont animés par Renaud DORANDEU.

Florence JANY-CATRICE
Economiste, Université de Lille 1- Clersé (CNRS)

Bonjour à tous. Je suis universitaire, mais aussi membre du réseau FAIR, le Forum pour d'autres indicateurs de richesse. J'ai également contribué à l'élaboration de nouveaux indicateurs dans le Nord-Pas de Calais. Je souhaiterais faire quelques propos liminaires, en réaction aux interventions précédentes.

Un mouvement international, dit de nouveaux indicateurs de richesse, s'est réactivé au début des années 1990, sans doute sous l'impulsion du PNUD. Les territoires se sont emparés de cette question, en particulier dans les pays anglo-saxons, comme nous avons pu l'observer avec Jean GADREY. La France, qui se trouvait d'abord en marge de ce mouvement désordonné, a désormais rejoint ce dernier. En 2008, le Président de la République a en effet chargé la commission STIGLITZ-SEN-FITOUSSI de réfléchir à de nouveaux indicateurs de performance économique et de progrès social. Mais il faut souligner qu'auparavant, le Conseil économique, social et environnemental avait publié un rapport sur ces questions, tout comme l'Assemblée nationale.

Je souhaiterais également faire une remarque à propos de l'intitulé de la table ronde et à propos du bonheur. Comme Philippe Frémeaux qui signe une conclusion dans le dernier, hors-série d'*Alternatives économiques* sur « La richesse Autrement », je considère que cette notion est beaucoup trop sérieuse pour qu'elle soit laissée aux économistes et aux hommes politiques. En revanche, on peut exiger « d'eux et de nous tous que soient créées les conditions d'un monde qui ne rende pas cette quête impossible ».

Ce mouvement international a fait sien un certain nombre de critiques sur le PIB. Les usages excessifs du PIB et de la croissance sont confrontés à des limites externes mais aussi internes. Tout d'abord, tout ce qui transite par le marché constitue toujours un gain pour le PIB. En revanche, cet indicateur ignore un certain nombre d'activités précieuses pour le bien-être, comme la production domestique et l'activité bénévole. De plus, le PIB est profondément indifférent à la répartition des richesses produites, aux inégalités et à l'ensemble des stocks. Nous pouvons ainsi nous trouver dans une situation d'intense production, qui puise de manière irréversible dans son patrimoine environnemental et social. J'insiste sur le patrimoine social : les formes de solidarité et de militantisme sont en perdition dans des sociétés de plus en plus individualistes, et nous n'avons pas de visibilité sur cette évolution, qui porte peut être en elle des germes d'irréversibilité également.

Les limites internes sont également très importantes. Le PIB est aujourd'hui constitué de 70 % d'activités de services : aujourd'hui, pour l'essentiel on conseille, on traite de l'information, on soigne, on assiste, on accompagne. Pour « tenir dans la croissance économique » (c'est-à-dire l'évolution du PIB en volume), nous devons réfléchir à la manière d'identifier le volume de ces activités, comme la santé ou l'éducation. Tant que la croissance économique constituera la finalité de nos sociétés, nous nous baserons sur des indicateurs volumiques du type de celui de la productivité, qui peuvent être tout à fait contre-performants lorsque l'on cherche à appréhender certaines activités, non pas par le volume, mais par la qualité.

Au-delà de ces limites internes et externes, les enjeux autour de ces nouveaux indicateurs de richesse s'inscrivent dans un environnement cognitif particulier. Le PIB par habitant et la croissance économique constituent les indicateurs hégémoniques de nos représentations

collectives de la richesse et du progrès. De surcroît, le chiffre crée une illusoire scientificité et est présenté, à tort, comme a-politique. Pourtant, l'élaboration d'indicateurs - de richesse, de performance etc. - n'est politiquement pas neutre, comme en témoigne l'ouvrage *Désobéir en démocratie* d'Ogien et Laugier. Troisième enjeu : les indicateurs sont souvent utilisés comme des outils de « pilotage automatique ».

La commission STIGLITZ s'était donné comme mission de réfléchir au « le monde que nous voulons », comme l'a évoqué A. Sen. Mais la qualité de vie ou le bien-être, tout comme le développement durable sont des objectifs flous. Nous nous les réapproprions à travers des indicateurs comme les « IDD », qui *in fine* incarnent ces concepts mais autour desquels il n'existe pas *a priori* de consensus. On réalise alors à quel point la question des indicateurs est politique et pas seulement technique.

Cela m'amène à mon dernier point : il est nécessaire de considérer conjointement les indicateurs de performance et les conditions socio-économiques dans lesquelles ils sont produits.

Grégory MARLIER
Chargé de mission au Conseil régional du Nord Pas-de-Calais

Monsieur LORENS, qui rencontre notre nouveau DGS aujourd'hui, s'excuse de son absence. Je suis donc amené à le remplacer parmi vous.

Notre collectivité suit avec attention les travaux du réseau FAIR tandis que le programme « Indicateurs 21 » en Nord Pas-de-Calais constitue une application des propos de Florence JANY-CATRICE.

Je préfère parler de progrès social et de richesses d'un territoire que de bonheur territorial. Le PIB ne prend pas toutes les dimensions de ce développement bien qu'il soit très couramment utilisé pour comparer les régions et constitue, par exemple, le critère clé d'attribution des aides européennes au titre de la politique de cohésion. Le Comité des régions a récemment demandé à l'Union européenne que des indicateurs complémentaires soient pris en compte, afin de mieux refléter les problèmes spécifiques des territoires. De surcroît, la croissance économique sur un territoire n'implique pas nécessairement des progrès sociaux et environnementaux.

Le programme de recherche « Indicateurs 21 » répond à ce besoin de nouveaux indicateurs de développement humain, que nous avons ressenti lors de l'adoption de notre schéma régional d'aménagement et de développement du territoire en 2006 et à l'occasion de la mise en place de notre Agenda 21. En travaillant avec Florence, Jean GADREY et l'INSEE régional, nous avons associé deux types d'approches.

Tout d'abord, nous avons élaboré des tableaux de bord pour situer le Nord Pas-de-Calais par rapport aux autres régions, à travers une typologie d'une quinzaine d'indicateurs. Des régions comme Rhône Alpes et PACA, ayant un PIB très proche, affichent des profils de développement durable très différents. Nous avons également souhaité nous positionner par rapport aux enjeux de la stratégie européenne de Lisbonne-Göteborg, qui nous placent en bas de classement malgré une dynamique plus favorable.

Parallèlement, nous avons estimé nécessaire de nous appuyer sur des indicateurs synthétiques comme l'empreinte écologique, les indicateurs du PNUD, ceux liés au développement humain et à la parité hommes-femmes. Pour approfondir les questions sociales, nous avons utilisé le baromètre des inégalités et de la pauvreté, qui agrège 45 indicateurs régionalisés. Nous avons en outre organisé des réunions thématiques afin d'identifier les dimensions importantes d'une région. Nous avons ainsi retenu un indicateur de santé sociale, qui nous plaçait au 22ème rang parmi les régions françaises. Il est intéressant de constater que l'Ile-de-France, première région économique, se trouvait au 17^{e} rang en termes de santé sociale. Ce travail nous a permis d'identifier les besoins de notre territoire. L'Association des Régions de France va également

retenir un certain nombre d'indicateurs pour définir une vision commune et partagée du développement durable des régions françaises.

Ces indicateurs constituent des outils de pédagogie, d'interpellation et de pilotage des stratégies de développement régional et nous les avons déclinés à l'échelle infrarégionale. L'indicateur de développement humain est de plus en plus souvent utilisé comme indicateur de contexte pour des usages variés, comme la politique des TIC ou les programmes culturels.

Notre programme s'est développé en deux temps d'échange, d'abord avec des experts, puis les citoyens. Nous avons souhaité un débat public afin de vérifier si toutes dimensions de développement étaient bien prises en compte. Nous avons ainsi posé trois questions à 15 citoyens, tirés au sort, et nous avons reçu un avis de 15 pages, assorti de recommandations. Cet avis appelait à approfondir certains thèmes comme le lien social, la biodiversité ou l'insécurité économique. Il nous a conféré une légitimité pour interpeller des organismes statistiques et être producteurs de données. Cette conférence citoyenne aboutira au lancement d'un forum permanent, qui associera élus, experts et citoyens dans la construction et l'interprétation d'indicateurs.

Alain ANANOS
Responsable national du collectif « cadres de direction » de l'UFICT-CGT

Vous avez expliqué que la performance était confrontée à la désobéissance et la souffrance sociale, qui posent la question de la fin de la démocratie. Les organisations syndicales s'interrogent à cet égard sur leur capacité à entretenir le « stock de solidarités ». Nous nous inscrivons dans cet espace de réflexion et d'approfondissement de la responsabilité.

L'ODIS, un organisme centré sur le dialogue social, a récemment remis un rapport sur l'état social de la France au Sénat, qui mesure la performance des territoires en croisant les indicateurs. L'indicateur pertinent de gestion est une question centrale. Une collectivité voit actuellement cet indicateur jugé non performant, car 61 % de son budget de fonctionnement est consacré à sa masse salariale. Cependant, utiliser la variable d'ajustement des ressources humaines tend à déliter le lien social de la collectivité.

Florence JANY-CATRICE

Je souhaite revenir sur la question des statistiques et de la démocratie, qui mobilise beaucoup la CGT-INSEE. 1er niveau : J'ai été extrêmement surprise de la pauvreté de l'état de la statistique sociale sur les territoires, alors que les prérogatives de ces territoires sur cette question s'étendent. Par exemple, il est quasiment impossible de construire un taux de chômage correct sur un territoire, dès lors qu'il est calculé à partir des chiffres de Pôle Emploi. On sait depuis longtemps les risques d'asseoir une statistique sur des données administratives : la politique administrative de performance peut avoir des incidences sur la réalité dévoilée. La situation est également problématique pour calculer le temps partiel, alors même que dans les services à la personne (dont une partie de la prérogative revient aux départements) les emplois se développent sur cette base. A un autre niveau, cette question pose le problème de la légitimité. La question du progrès social est intrinsèquement discutable puisqu'elle porte sur le sens de nos missions. Les statistiques ne doivent pas se limiter à l'expertise et l'ODIS a sûrement manqué d'un temps de dialogue dans la conception de ses indicateurs. En revanche, la région Nord Pas-de-Calais a su éviter cet écueil puisqu'elle a mis place une plateforme de démocratie participative. Le 20 mars, un débat de la CGT sera organisé sur ces questions de la démocratie et des statistiques qui doivent être traitées concomitamment, y compris quand il s'agit d'évoquer la question de la performance.

Jacques CHEVALLIER

Le discours de Monsieur DELEVOYE était très intéressant et contrastait avec le discours officiel. Il a expliqué que la performance ne peut être une valeur en soi mais une conséquence et qu'il est nécessaire d'être heureux afin d'être performant. Ce discours est identique à celui qui se tenait au sein de l'Ecole des Relations Humaines dans les années 30 et qui réagissait aux excès de l'organisation scientifique du travail. Le changement de vocable, consistant à traiter les ressources humaines et non plus les relations humaines, me semble d'ailleurs constituer une régression spectaculaire.

Renaud DORANDEU

Nous reviendrons sur cette appréhension historique. De manière plus caricaturale, les organisations, qui ont aspiré à créer du bonheur collectif au cours du XXIème siècle, n'étaient pas nécessairement démocratiques.

Philippe HUTHWOHL
DGA Ressources, Conseil général de l'Eure

Dans quelle mesure ce qui a été mis en place par le Conseil régional du Nord Pas-de-Calais va-t-il modifier l'action publique sur la question du bien-être ?

Renaud DORANDEU

Grégory MARLIER, comment ces « Indicateurs 21 » font-ils exister le territoire ? Est-il possible de choisir des indicateurs qui feraient sens pour un territoire, sans pour autant déboucher sur des classements entre différentes régions ?

Grégory MARLIER

Il faut désormais développer le lien entre la construction de ces indicateurs et leur utilisation par les directions opérationnelles. Dans notre stratégie de développement, il est important de compenser le PIB par les indicateurs évoqués afin de sensibiliser les élus et de leur faire prendre conscience que les indicateurs économiques ne mesurent pas tout. Ces travaux ont changé les mentalités, en prenant en compte toutes les dimensions d'un développement humain et durable. Nous nous servons de plus en plus de ces indicateurs comme des indicateurs de contexte, notamment dans le cadre des politiques de TIC ou l'attribution d'aides accordées aux territoires. Le futur forum permanent visera également à faciliter leur utilisation.

Il n'existe pas un niveau de comparaison plus pertinent qu'un autre. Dans les faits, celui-ci dépend des usages des indicateurs et des besoins de l'action publique. Par exemple, une comparaison est nécessaire à l'échelle infrarégionale afin d'identifier les territoires nécessitant davantage d'aide.

L'appareil statistique n'a pas suivi la décentralisation, alors que les collectivités exercent de plus en plus de compétences. Nous manquons d'indices à l'échelle régionale dans de nombreux champs comme le lien social. Ce problème de la disponibilité statistique existe dans toutes les régions qui ont intérêt à adopter des indicateurs différents du « tout économique ».

Florence JANY-CATRICE

La comparaison est une question centrale qui peut susciter un certain malaise. La « quantification non mathématique », évoquée par Monsieur DELEVOYE, n'existe pas. Soit on utilise une unité de

compte commune (comme la monnaie pour le PIB, avec la puissance homogénéisante de cette unité particulière), soit on peut avoir recours à des formes de normalisation, comme le fait le PNUD. Le chiffrage permet la comparaison sans toutefois l'imposer. Mais aujourd'hui la performance s'accompagne d'une mise en concurrence, contrairement à la notion d'efficacité. C'est donc une véritable tension. Nous n'avons pas trouvé mieux, de manière transitoire, dans un système de représentation du monde dans lequel ce qui n'est pas compté finit par ne plus compter que de fournir d'autres indicateurs. Lorsque nous avions proposé un baromètre des inégalités et de la pauvreté propre au Nord Pas-de-Calais et qui ne se comparait pas aux autres, on nous posait de nombreuses questions autour des « performances » des autres territoires.

La quantification peut constituer un prétexte pour réfléchir ensemble aux indicateurs qui font sens sur un territoire. Ainsi dans l'expérience du Nord-Pas de Calais, les groupes de citoyens ont constitué une véritable expérience humaine, à travers laquelle chacun a livré ses valeurs, afin de retenir certaines variables, et en laisser d'autres. . Toutefois, ce qui a le plus de valeur à nos yeux n'aura jamais de prix et ne pourra jamais être chiffré. Des formes de monographie qualitative doivent être associées aux débats quantitatifs sur les indicateurs de richesse.

Patrick GIBERT
Professeur de Sciences de gestion, Paris X-Nanterre

Mon angle d'attaque sera légèrement différent et portera sur le problème de l'adéquation entre des objectifs affichés et les indicateurs censés rendre compte de l'atteinte de ces objectifs Je m'appuierai sur une recherche sur la LOLF, réalisée par des enseignants de Paris X. Ce cadre constitue la manifestation la plus ambitieuse du *performance budget*, qui a remplacé les budgets classiques en France. En outre, toute l'information sur ce sujet était disponible sur Internet.

Traditionnellement, on considère que la gestion publique souffre d'une finalisation lacunaire et d'objectifs ambigus. Ce caractère lacunaire s'avère problématique pour suivre la performance dès lors que les objectifs constituent le point de départ. Paradoxalement, on considère donc que la fonction publique manque de véritables objectifs stratégiques tout en priant les Etats de se soumettre à la légitimité de la performance. La France s'y est conformée en instaurant la LOLF, dont les indicateurs ont été fortement critiqués, au niveau parlementaire et par des observateurs, comme Jean-René BRUNETIERE dans deux articles de la *Revue française d'administration publique* en 2005 et cette année. La loi de finances a ainsi été déférée au Conseil constitutionnel, sous prétexte que ses indicateurs étaient mauvais.

Plusieurs raisons peuvent expliquer le choix d'indicateurs qui paraissent en déphasage avec les objectifs. Tout d'abord, il existe parfois un manque de méthode. Le *goal displacement*, qui consiste à choisir des objectifs plus facilement atteignables, constitue une seconde explication. Des phénomènes d'imitation se produisent également pour se confronter à autrui, chacun opérant une sélection parmi les indicateurs existants. Les autorités centrales en Grande-Bretagne publient ainsi en permanence tous les indicateurs que devraient tenir les collectivités locales. La critique met enfin en cause une certaine post-rationalisation, qui consiste à utiliser *a posteriori* les objectifs pour donner de la cohérence à un ensemble.

Nous avons envisagé une autre explication, que nous ne prétendons pas exclusive : les collectivités publiques et leurs dirigeants sont soumis à une contrainte paradoxale, une *double bind*. D'une part, ils ne voient pas l'utilité de préciser des objectifs qui pourraient les mettre en difficulté. D'autre part, la mesure de la performance exige des chiffres qui réclament de la précision.

Dans la vision courante, les indicateurs dont nous disposons constituent de mauvaises représentations des objectifs, pour les raisons précédemment évoquées. L'hypothèse testée change de paradigme en prenant la contrainte paradoxale en considération. La logique politique, qui n'a pas disparu, implique du flou alors que la logique de performance, idéologie dominante qui tend à s'imposer, implique de la précision.

Pour tester cette hypothèse, nous avons défini un échantillon statistique important, qui comporte 20 programmes de la LOLF et 68 indicateurs. Nous avons tenté de mesurer la distance entre un indicateur et un objectif afin d'évaluer si cette distance était corrélée ou non à la nature des objectifs. Nous nous sommes basés sur la définition classique de l'indicateur par les contrôleurs de gestion: *« Un indicateur est une représentation quantifiée d'un phénomène que l'on désire mettre sous contrôle ».*

Il existe deux causes différentes de distance, qui sont additives. Premièrement, le phénomène mis sous contrôle peut être ou non l'objectif. Les indicateurs peuvent ainsi se trouver en amont ou en aval de cet objectif. Deuxièmement, un phénomène peut être représenté avec plus ou moins de biais.

La LOLF est censée regrouper ses objectifs en trois catégories : des objectifs de qualité de service pour l'usager, des objectifs d'efficience pour le contribuable et des objectifs socio-économiques pour le citoyen. Cependant, la loi de finances n'applique pas cette typologie aux objectifs mais aux indicateurs.

De notre côté, nous avons adopté une typologie différente, en considérant que l'objectif dépend de sa formulation. Nous avons ainsi identifié quatre types d'objectifs : les objectifs stratégiques qui traduisent de véritables choix, les objectifs opérationnels, les objectifs de mission qui rappellent la raison d'être d'un programme et les objectifs dits « triviaux », dont la finalité est évidente.

Nous avons ensuite recouru à une cotation d'un groupe d'experts, puis demandé à un second groupe indépendant de classer les objectifs. Le résultat peut être interprété de manière optimiste ou pessimiste : 38 % des objectifs de l'échantillon se sont révélés être stratégiques, 25 % des objectifs opérationnels, 23,5 % des objectifs triviaux et 13 % des objectifs de mission. Les objectifs stratégiques seraient pourtant censés atteindre 100 %.

Le nombre d'indicateurs, que les auteurs des projets annuels de performances ont inséré dans la LOLF, est nécessairement différencié en fonction du type d'objectif. Au sein des objectifs stratégiques, 38 % font l'objet d'un seul indicateur et 53 % de deux. En revanche, dans le cas d'un objectif de mission, le manque de travail autour de l'objectif se traduit par une multiplication du nombre d'indicateurs.

Une analyse des correspondances multiples a permis d'obtenir une catégorisation en quatre classes de relations, qui se révèlent très robustes. Dans une première classe se trouvent des objectifs de mission, dont les distances objectif-phénomène et phénomène-indicateur sont très élevées. En effet, il est très difficile de mettre sous contrôle l'impact des politiques publiques.

Le deuxième groupe comprend principalement des objectifs triviaux avec plusieurs indicateurs. Aucun ministère n'a l'apanage de ce type d'objectifs mais la mission « économie » y échappe totalement, le passage entre les objectifs opérationnels et les indicateurs étant moins problématique.

La troisième classe se compose de distances objectif-indicateur très faibles, souvent au sein de la mission « santé », dont la vision des objectifs serait plus précise.

Enfin, la quatrième classe regroupe des objectifs avec un seul indicateur qui sont très présents dans la mission « économie ».

Une certaine intersection existe entre les deux premières classes. En définitive, lorsqu'un choix préalable s'opère autour d'un objectif stratégique, les indicateurs apparaissent plus satisfaisants et se rapprochent davantage de l'objectif. Cependant, il est également possible d'obtenir des indicateurs satisfaisants en réduisant les ambitions et en plaçant les objectifs à un niveau très opérationnel.

Par ailleurs, la mise sous contrôle des effets socio-économiques des politiques publiques est plus problématique que celle des objectifs de qualité de service, ceci pour des raisons techniques mais sans doute aussi politiques. Enfin, des différences importantes apparaissent entre les diverses missions, au sens de la LOLF. Ces différences peuvent être interprétées de deux manières. D'une part, certains domaines de l'action publique sont beaucoup plus compliqués à mettre sous contrôle que d'autres. D'autre part, certains ministères sont davantage capables de bâtir des indicateurs satisfaisants que d'autres.

Nos conclusions ne sont pas absolument novatrices mais nous ont permis de vérifier statistiquement des idées présentes dans la littérature des politiques publiques. La limite de cette étude tient à notre subjectivité d'experts puisque nous n'avons pas opté pour un indicateur des distances.

Renaud DORANDEU

N'est-il pas possible de concevoir une performance inquantifiable ?

Patrick GIBERT

Il existe un adage parmi les contrôleurs de gestion, « *What you measure, you get* », qui peut avoir deux significations. Si vous souhaitez quelque chose, il faut le mesurer. Il ne faut pas non plus se tromper sur la mesure car on n'atteint pas son objectif si la mesure est trop réductrice.

Cependant, le véritable problème peut se résumer par le proverbe « What *you want, you get* ». L'absence de chiffres laisse place au discours. Le chiffre constitue un phare bien qu'il puisse créer des effets dysfonctionnels s'il est mauvais. On reproche au chiffrage, qui demande de la précision, des éléments dont il n'est pas responsable. Plus on établit des critères, moins le consensus est possible, par exemple autour de la notion de lien social.

J'ai entendu, au sein d'un groupe de travail, une personne évoquer les contradictions du développement durable. Cela constitue une tautologie puisque ce terme a été inventé pour dépasser les contradictions. Les évaluations de politiques rencontrent ce problème, en cherchant des indicateurs qui constituent des traductions contestables d'objectifs volontairement maintenus dans le flou.

Ce n'est pas l'indicateur mais la capacité à dépasser les discours consensuels qui est ici en cause. Néanmoins, il est évident que des chiffres peuvent avoir des effets pervers.

Alain ANANOS

Vos propos font écho à la question du sens et à ce qu'écrivait Victor Hugo. *L'Assemblée « est presque entièrement composée d'hommes qui, ne sachant pas parler, ne savent pas écouter. Ils ne savent que dire et ils ne veulent pas se taire […]. Tâchons que le mot n'empêche pas la chose ».*

Corinne TIXIER
Ville de Montreuil

Pourquoi les sociétés anglo-saxonnes, dont la logique politique est similaire à la nôtre, sont-elles plus avancées en termes d'indicateurs ?

Patrick GIBERT

Ces sociétés usent et abusent des indicateurs de performance. Je ne partage donc pas votre point de vue. La crédibilité du management par la performance leur pose également problème. De plus, il ne faut pas se fier à la littérature de communication d'organismes comme l'OCDE. Nos collègues les plus critiques sur cette question de la performance sont néo-zélandais, américains et britanniques. Le foisonnement d'indicateurs doit donc être distingué de la réalité de leur utilisation dans la gestion publique.

La logique de performance dans les pays anglo-saxons renvoie à un management par objectifs et correspond mieux à une mentalité dite contractuelle tandis que la fonction publique française est fondée sur une logique de l'honneur et du statut. Chacun se définit par son rang et non pas par le contrat passé avec une autorité supérieure. La France subit un choc culturel en adoptant des outils qui étaient cohérents dans les pays anglo-saxons mais pas dans un management latin.

Cependant, nous constatons les mêmes problèmes avec nos collègues américains, dans un contexte démocratique de lutte pour le pouvoir. Un management de la performance est aujourd'hui mis en place sans que la gouvernance soit modifiée.

Renaud DORANDEU

Votre travail sur la réception des indicateurs et les processus d'évaluation se situe au niveau de l'Etat. Vos conclusions peuvent-elles être transposées au sein des collectivités territoriales ?

Patrick GIBERT

Je pense qu'elles sont transposables au niveau macroéconomique, comme dans la politique globale d'une municipalité. Tous mes travaux antérieurs consistaient à procéder par le « bas », pour éviter l'ambiguïté. La probabilité d'avoir une vision claire est effectivement plus importante à un niveau opérationnel. Cependant, l'agrégation des indicateurs est problématique.

Il est nécessaire de faire émerger des objectifs dont les fonctionnaires se sentent responsables plutôt que d'ériger le *benchmarking* en valeur absolue.

Florence JANY-CATRICE

Toutes les conditions sont réunies pour qu'un *benchmarking* s'opère entre les services, par le biais des indicateurs de performance de la LOLF.

Patrick GIBERT

Tel ne sera pas le cas si vous vous situez au niveau des PAP et des RAP, qui photographient les monopoles, à l'exception des services fonctionnels. Les différentes missions d'un ministère sont, en principe, exclusives les unes des autres et le *benchmarking* est impossible sauf en ce qui concerne la gestion immobilière ou du personnel.

Le problème du *benchmarking* se pose lorsque les indicateurs sont déclinés à un niveau infra-étatique et qu'il est possible de comparer des collectivités entre elles.

Il est nécessaire de distinguer soigneusement la finalité de l'indicateur. L'idéologie de la transparence est dangereuse car elle permet de détourner certaines informations de leur utilisation. Or une information n'a de sens qu'en vue d'une utilisation. Evidemment, il reste impossible d'empêcher la récupération de certains chiffres.

Frédéric DESMAISON
DGA, Ville de Niort

Les indicateurs ont effectivement différentes fonctions mais doivent faire l'objet d'un arbitrage politique afin que les élus se réapproprient les dossiers sur une base éthique. Il est également nécessaire de créer des indicateurs de stratégie de conduite du changement.

Renaud DORANDEU

Merci à tous les intervenants de cette matinée pour la pertinence de leurs propos.

La modernisation du secteur public : un management par la défiance ?

Danièle LINHART
Sociologue du travail
Directrice de recherche au CNRS

Je ne suis pas spécialiste de l'administration publique ou des collectivités territoriales et je me suis surtout focalisée sur des entreprises publiques comme la SNCF, La Poste, EDF ou encore France Télécom.

A l'heure actuelle, l'idéologie de la lutte des classes est jugée largement rétrograde et archaïque. De nombreux syndicats ouvriers ont d'ailleurs commencé à abandonner cette notion. C'est finalement dans le management que cette idéologie a le moins disparu. Des éléments de la mise au travail relèvent en effet de la conflictualité et d'une aspiration à asseoir la domination. Cette idée apparemment archaïque peut donc permettre de comprendre les situations générant aujourd'hui des risques psychosociaux et un sentiment de mal-être au travail.

Dans le cadre de toute mise au travail, l'incomplétude du contrat de travail pose problème. En effet, certains éléments sont fixés comme la durée de travail tandis que d'autres restent flous, comme la façon dont l'employeur va utiliser ce temps pour en retirer de la rentabilité.

Dans le passé, Frederick TAYLOR a prétendu résoudre cette situation d'incomplétude avec l'organisation scientifique du travail, la « *one best way*. Cette forme était subtile car elle imprimait la contrainte et le contrôle dans la définition même des tâches, ce qui permettait de s'extraire d'un rapport conflictuel entre l'employeur et le salarié.

L'organisation taylorienne n'est cependant plus adaptée au travail contemporain, plus imprévisible, et répond moins à l'impératif des dirigeants. Elle est, dans le secteur privé, devenue hybride. Elle continue d'intégrer certains paramètres de l'organisation scientifique du travail mais les prescriptions ne sauraient être efficientes sans que le management demande aux salariés de s'investir émotionnellement. Désormais, il est donc demandé aux salariés de s'appliquer eux-mêmes la technique d'économie des temps, en fonction d'organisations du travail mouvantes.

Le management dans le secteur privé se trouve ainsi à nouveau dans une situation inconfortable puisqu'il repose sur le bon vouloir des salariés. Le management s'interroge donc sur les moyens de s'assurer leur adhésion, afin que ceux-ci acceptent de se mobiliser selon des critères qui leur sont imposés. Néanmoins, ces critères ne correspondent pas nécessairement aux valeurs des salariés et une divergence des intérêts peut resurgir. Les salariés ont effectivement intérêt à se préserver, comme en ont témoigné les phénomènes de mobilisation sur les retraites. A l'inverse, l'employeur a intérêt à ce que ses salariés se mobilisent le plus possible, afin d'augmenter la productivité. Au-delà de la divergence d'intérêts évidente autour du salaire, un conflit potentiel peut éclater à propos des valeurs et de l'éthique du travail. Par exemple, les méthodes de standardisation et de certification de la qualité se heurtent souvent à l'idée de la qualité que se font les salariés. Le management se trouve face à cet enjeu, qui se fait plus sensible encore alors que l'organisation taylorienne n'est plus adaptée pour résoudre ces questions.

De nombreuses chartes éthiques et codes déontologiques se développent dans les entreprises afin de convaincre les salariés de se dépasser, de viser l'excellence ou encore de devancer les exigences de l'entreprise. Cette mise en scène idéologique doit permettre d'arracher le consentement du salarié pour qu'il participe à une organisation taylorienne du travail, devenue contre-productive.

Une bataille identitaire est ainsi menée par les entreprises depuis le début des années 1980 afin de transformer les salariés en militants inconditionnels de la cause de leur entreprise. Nous pouvons, à cet égard, raisonner en termes de chassé-croisé. Au cours de nos enquêtes sur les

entreprises du secteur public, nous avons été frappés par la force des valeurs républicaines comme motivation dans le cadre de la mise au travail des salariés. Il est intéressant de voir que cette motivation des agents de la fonction publique correspond aux attentes du management dans le secteur privé, qui aspire à développer des postures d'adhésion éthique et d'engagement professionnel.

Nous avons constaté une certaine identification des salariés à la mission de leur entreprise dans le secteur public. Ces postures de dévouement ne correspondent presque jamais à une vocation des personnes concernées et sont largement partagées, à l'exception de certains espaces dans lesquels la logique bureaucratique est trop étouffante comme les rectorats.

Aurélie JEANTET a admirablement résumé les valeurs républicaines des salariés concernés dans la notion de « triple égalité », qui existe entre les usagers, entre les agents et surtout entre les agents et les usagers. Cette dernière idée s'oppose totalement à la notion de client. Le salarié valorise la manière dont il effectue son travail à travers cet ennoblissement de la tâche, sensible dans les études réalisées dans les années 1990.

Cette extraordinaire alchimie permettait que des tâches soumises à de fortes contraintes, horaires ou physiques, soient bien acceptées. Or la façon dont se déclinent la LOLF puis la RGPP met en place des dispositifs qui mettent à mal cette alchimie permettant aux agents de trouver de la légitimité et du sens à leur travail.

Un chassé-croisé incompréhensible se développe ainsi entre les efforts extrêmement volontaristes du secteur privé pour arracher ce type d'adhésion alors que des logiques quantitativistes et autoritaires se développent dans le même temps dans le secteur public et sacrifient ainsi l'esprit du service public.

Je fais partie du comité scientifique de l'Observatoire du stress et des mobilités forcées de France Télécom, qui a été mis en place par la CGC et Sud en juin 2007. Celui-ci a permis d'exprimer sur la scène publique les drames qui se nouaient au sein de l'entreprise et d'illustrer tous les travers d'un management par la défiance. Dans les années 1990, les managers de France Télécom considéraient les fonctionnaires comme un handicap énorme face à la dérégulation à venir et expliquaient vouloir « secouer le cocotier ». Un processus de précarisation subjective a donc été déployé pour que les fonctionnaires, salariés stables, se trouvent en situation de relatif malaise et de désarroi afin qu'ils acceptent de se remettre en cause.

Cette précarisation subjective s'est traduite par des réformes incessantes depuis les années 1990, l'idée étant de faire tomber toutes les routines et lieux de résistances où se retrouvaient les salariés. Ces restructurations ont effectivement abouti à une situation dans laquelle les salariés ne sont plus en mesure de dominer leur travail et de se préserver. La logique de précarisation subjective a ainsi abouti à de véritables souffrances et à des sentiments de malaise. Elle a enfin attisé la peur des salariés de se trouver en situation d'incompétence.

Table ronde : Et si le bonheur au travail était un levier de performance interne des organisations publiques ?

Les débats sont animés par Renaud DORANDEU.

Laurent ROTURIER
Directeur général des services, Ville de Bron

J'exerce dans le service public depuis une vingtaine d'années et j'apporterai donc mon regard de praticien. J'ai été amené à travailler sur ces questions de management après avoir eu connaissance de certaines dérives et j'ai écrit un article à ce propos, intitulé *« Pour en finir avec le nouveau management public ».*

Notre manière de travailler a été influencée par l'idée que l'action publique était peu performante. Sous prétexte de modernisation, le discours général s'est réduit à l'exemplarité supposée du secteur privé. L'Etat a donc mis en place la RGPP tandis que les collectivités territoriales sont soumises à une pression significative, à l'image du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux.

Cette réalité est plus contrastée depuis la crise financière de 2008. Par ailleurs, je pense qu'il y aura « un avant » et « un après France Télécom », suite aux drames humains qui y ont été dévoilés. En tant que managers, nous devons être attentifs à d'autres signaux d'alerte tels que la rupture du lien entre employeur et salariés et une nouvelle défiance vis-à-vis des pouvoirs locaux. Les dernières enquêtes en la matière montrent en effet que la confiance envers ces pouvoirs a reculé de 13 à 14 % au sein de l'opinion.

Nous devons donc repenser notre manière de manager nos collectivités en assumant deux contraintes : la recherche des équilibres budgétaires, pilier essentiel d'un développement durable assumé sur le long terme et une rationalisation des coûts.

Le rapport du député Gilles CARREZ met en évidence que la masse salariale des fonctionnaires a augmenté entre 2008 et 2009 malgré la suppression de 25 000 postes. En effet, le nouveau management public s'accompagne d'un changement des modalités de rémunération, avec la prime de fonctions et de résultats qui représente un surcoût pour les collectivités et qui n'est pas dépourvue d'effets pervers.

Une démocratie qui fonctionne bien s'appuie à la fois sur un secteur privé fort créant de la valeur pour les actionnaires et un secteur public fort créant de la valeur pour toute la société. Il est néanmoins difficile de mesurer notre contribution au vivre ensemble au quotidien, comme à Bron.

A cet égard, l'entraîneur de l'équipe de football de Lyon, Claude PUEL, s'interrogeait, dans un entretien, sur la possibilité de jouer à un sport collectif en faisant appel à des joueurs qui ne pensent qu'à eux-mêmes. La PFR pourrait susciter la même réflexion.

De nouvelles voies peuvent néanmoins être ouvertes. Par exemple, le développement durable constitue aujourd'hui une thématique centrale dans toutes les politiques publiques. Nous pourrions également garantir l'attractivité de nos territoires en nous montrant plus innovants. Pourquoi ne pas développer un référentiel de « Haute qualité managériale » ? Les collectivités pourraient bâtir ce nouveau référentiel avec les associations professionnelles (AATF, SNDGCT, AITF) ainsi qu'avec les syndicats.

Nous disposons de marges de progrès et il existe de nombreux exemples de gestion réussie, comme le transfert des agents TOS vers les départements et les régions, la gestion des transports publics, les services à la personne, la gérontologie ou encore la mutualisation. Ces exemples témoignent de nos savoir-faire et nous ne déplorons aucune demande de retour des compétences transférées aux collectivités territoriales.

Nos agents constituent une charge mais surtout une ressource, que nous devons valoriser. La question du nombre de fonctionnaires est un débat idéologique et ne répond pas à la croissance démographique et aux problématiques liées au vieillissement de la population.

A Bron, nous avons travaillé à la mise en place d'un projet d'administration, qui permet de rappeler les objectifs des élus à tous les agents, ainsi que les moyens pour les atteindre. Nous avons accordé une place très importante aux valeurs telles que la solidarité entre les services, la recherche de mutualisation et la cohésion des équipes.

Françoise DANY
Professeur en sciences de gestion, Ecole de Management de Lyon

Après Renault et France Télécom, des suicides se sont produits à la Poste. Des changements de fond doivent dès lors être opérés dans le management. Je souhaiterais, pour ma part, insister sur deux points. Tout d'abord, les managers doivent faire preuve de plus d'humilité et mieux écouter leurs équipes. Il est ensuite important de repenser le management dans sa dimension politique en discutant les ratios qui nous sont imposés.

Bonheur et performance peuvent aller de pair, comme en témoignent les victoires sportives. La fierté de la réussite s'exprime également au sein d'équipes de travail et les salariés ne cherchent pas nécessairement à se préserver. Je ne nie pas les conflits d'intérêt mais je m'oppose au discours fataliste sur l'attitude des salariés au travail, qui réfléchissent eux aussi à leurs performances.

Des enquêtes témoignent de formes d'éclatement dans les entreprises, avec des groupes morcelés qui illustrent la thématique de la « fracture sociale ». Nous assistons à un accroissement des divergences d'intérêts, de plus en plus difficiles à réconcilier en raison du manque de communication. Qui plus est, lorsque des salariés font part de leurs difficultés, leur manière de travailler est mise en cause. Les objectifs qui leur sont assignés répondent de plus en plus aux priorités des managers et non à la réalité des équipes.

On observe une forme de dissociation entre les préoccupations des dirigeants et celles de leurs salariés. J'ai l'impression que nous ne cherchons même plus à obtenir l'engagement des salariés. Les objectifs sont fixés et un faux discours s'installe dans l'entreprise. Un décalage s'opère également dans l'esprit des salariés, qui cherchent à répondre aux objectifs mais dont l'attention se focalise sur la sauvegarde de soi. Les entreprises gâchent le potentiel de ces salariés et l'épanouissement s'avère beaucoup plus difficile.

Très souvent, les managers sont également perdus et sont tentés par une forme de « managérialisme ». Ils se réfugient derrière des objectifs et des instruments de mesure, théoriquement objectifs. Un certain déni de la personne est perceptible dans ce mode de fonctionnement, qui repose sur un artefact d'organisation, en rompant le dialogue et la concertation.

Les entreprises se trouvent alors face à des équations délicates à résoudre, qui nécessitent une connaissance plus fine du terrain et des ressources. Il est nécessaire de redonner la parole à un plus grand nombre d'interlocuteurs et de travailler de concert sur les priorités et les mesures légitimes.

Brigitte JUMEL
Secrétaire générale, UFFA-CFDT

La CFDT est une organisation syndicale représentative dans les trois versants de la fonction publique, l'Union des fédérations de fonctionnaires constituant l'organe de coordination de ces trois secteurs.

Nous avons lancé une enquête auprès des cadres à l'automne 2010, qui illustre bien les précédentes interventions. Il y est question de crise de confiance, de perte de sens, d'indignation devant la façon dont les employeurs publics ont repris à leur compte un certain nombre de préjugés sur les fonctionnaires. Il est encore plus regrettable que ces préjugés soient exprimés par un ministre de la fonction publique, le président de la République et son propre entourage.

Les recours aux consultants se multiplient dans la fonction publique depuis 2006 et les premiers audits de modernisation. Ceux-ci travaillent parallèlement aux syndicats, au personnel et aux cadres qui ont vécu cette immersion comme une dévalorisation de leur travail.

Enfin, les conflits d'intérêts se sont également multipliés. Une mission a été confiée à Jean-Marc SAUVET, vice-président du Conseil d'Etat, sur la prévention de ces conflits d'intérêts dans la sphère politique et la haute fonction publique.

Ce contexte compliqué nous a amenés à demander aux cadres comment ils vivaient leur travail et les changements opérés au sein de la fonction publique. Le mot « bonheur » est alors peu employé, les termes de bien-être, de respect ou de santé et de sécurité au travail lui étant préférés. Comment ces notions sont-elles impactées par les mouvements successifs qui parcourent la fonction publique et comment les cadres, vecteurs du changement auquel ils sont également soumis, vivent-ils cette situation ?

L'enquête anonyme a été mise en ligne durant 4 mois et était destinée aux agents publics de catégorie A, hormis les enseignants qui n'appartenaient pas au champ de notre interrogation. Notre champ concernait près de 1 200 000 agents et nous avons reçu 6 700 réponses à ce questionnaire semi-ouvert. Deux tiers des personnes ayant répondu n'étaient pas syndiquées et un quart d'entre elles ont donné leur accord pour être recontactées. L'échantillon était représentatif de la répartition entre hommes (49 %) et femmes (51 %) et entre les fonctions publiques, avec une légère surreprésentation du secteur hospitalier. En revanche, les réponses sont marquées par une surreprésentation des personnes de plus de 50 ans (40 %) et un pourcentage important de managers de petites équipes.

Le questionnaire comprenait quatre parties, sur le travail et son accompagnement, sur l'environnement et les conditions extérieures, sur la marge d'autonomie et enfin sur la perception de l'avenir.

Sur le premier de ces points, la plupart des personnes ont encore l'impression de pouvoir réaliser leur travail, de contribuer à l'intérêt général et d'être en accord avec leur conception de l'éthique. La moitié des personnes se disaient satisfaites de leur formation initiale. La fin des IUFM est inquiétante à ce titre. En revanche, toutes sont extrêmement déçues de la formation continue et très peu d'entre elles indiquent avoir été encouragées à se former.

La moitié des cadres disent travailler chez eux le soir ou le week-end. Les cadres travaillant au forfait ne mesurent plus nécessairement la coupure entre vie privée et vie professionnelle, ce qui pénalise particulièrement les femmes.

Quant au futur, plus de la moitié des cadres pensent que les missions ne pourront plus être assurées correctement et perdront de l'intérêt. 90 % estiment qu'ils ne sont pas accompagnés pour conduire le changement, que leurs conditions de travail se dégraderont et que le service aux usagers sera de moins bonne qualité.

Enfin, les personnes ayant répondu attendent que les syndicats travaillent sur les conditions de travail et se montrent plus intelligents.

De la salle

Quand les résultats de l'enquête seront-ils disponibles ?

Brigitte JUMEL

Une restitution publique aura lieu le 25 mars et les résultats seront annoncés dans *Le Monde*. Nous essaierons de diffuser cette enquête le plus largement possible.

Alain ANANOS

Les organisations syndicales doivent effectivement faire preuve d'intelligence collective et renforcer le dialogue social afin de ne pas se limiter à une réaction de rejet.

Par ailleurs, il est effectivement indispensable de faire émerger d'autres pratiques syndicales et de consultation démocratique. De plus, la question du sens des organisations doit être ouverte aux syndicats. La capacité à accompagner la transformation passe aussi par la désobéissance, qui traduit notre faculté à faire émerger un enjeu démocratique.

Laurent ROTURIER

Je rappelle qu'il existe 55 000 employeurs dans la fonction publique territoriale, ce qui constitue une source de difficultés mais également une force. Nous devons inventer une nouvelle façon de manager sans nous isoler. Les signaux d'alerte que j'ai évoqués sont représentatifs du sentiment des usagers. La défiance et le populisme du discours politique font beaucoup de mal au service public.

En revanche, je suis persuadé que l'obéissance constitue un principe fondamental qui doit être maintenu.

Brigitte JUMEL

La multitude d'interlocuteurs que constituent les 55 000 employeurs qui viennent d'être évoqués représente une vraie difficulté pour les syndicalistes. Je négocie actuellement sur l'amélioration du temps de travail des agents non titulaires et je veux croire que les représentants des employeurs auxquels nous nous adressons portent véritablement la politique territoriale. Une certaine autonomie est bénéfique mais nous devons nous rappeler que nous sommes tous fonctionnaires.

La parole des cadres me semble relativement opprimée. Ils se retrouvent du côté de l'administration bien qu'ils soient également salariés. On constate donc chez eux un réel besoin d'expression. Plus clairement, le dialogue social constitue un moyen de construire intelligemment des réformes et il est possible de porter ensemble une performance collective.

Renaud DORANDEU

Danièle LINHART, j'ai été sensible à la notion d'individualisation que vous avez évoquée. Peut-on qualifier les dégâts subis par le travail informel dans une organisation ?

Françoise DANY, est-il possible d'enseigner des savoir-être à des cadres ou des futurs cadres ?

Danièle LINHART

L'éradication de l'informel dans les organisations a notamment eu pour conséquence une omniprésence de la souffrance. Cette souffrance existait déjà dans le passé. De même, le harcèlement sur les chaînes de montage est un fait classique. Cependant, la souffrance n'était pas une thématique à travers laquelle on évaluait le monde du travail. Ce nouveau prisme résulte de la disparition du travail informel réalisé par le collectif.

Dans le passé, les acteurs collectifs transmettaient des savoir-faire afin d'apprivoiser les difficultés du travail, se montraient solidaires avec ceux qui se trouvaient en difficulté et donnaient du sens aux difficultés endurées. Le sentiment de souffrance ressenti collectivement était alors décrypté en termes de domination et les salariés étaient invités à se transformer en acteurs collectifs pour améliorer leur situation.

A l'heure actuelle, les salariés en souffrance expliquent qu'ils n'ont pas de chance ou qu'ils sont mauvais. L'individualisation systématique, mise en place à partir des années 1975, est arrivée à maturité avec l'entretien systématique avec le N+1, sans la présence d'un délégué syndical. Cette personnalisation de la relation de chacun à son travail a totalement transfiguré le vécu des salariés, marqués par la solitude. Le travail, qui constituait une expérience collective, s'est transformé en une épreuve solitaire, marquée par le sentiment d'injustice personnel.

Françoise DANY

Nous aimons rappeler aux étudiants des exemples d'entreprises performantes, qui laissent de l'autonomie à leurs salariés, comme GORE-TEX. Nous essayons également de travailler sur la notion de résistance productive. Nous souhaitons montrer, à travers ces exemples, que certains éléments du monde de l'entreprise gagneraient à changer, ce qui permettrait de penser cette dernière différemment.

Le droit à la parole, dont vous avez parlé, est également important pour renouer avec le collectif.

Maxence CHORVOT

Je tiens à remercier tous les intervenants, en particulier Renaud DORANDEU pour avoir animé les débats de la journée.

Renaud DORANDEU

Je vous remercie également pour l'exercice de lucidité qui a eu lieu tout au long de cette journée à travers l'observation des pratiques.

Document rédigé par la société Ubiqus – Tél. 01.44.14.15.16

http://www.ubiqus.fr – infofrance@ubiqus.com

Découvrez les dates et les prochains thèmes :
www.inet.cnfpt.fr

Une journée,
à Paris,
une fois par mois,
un thème de l'actualité territoriale...