

**LA CONDUITE DU CHANGEMENT
AU SEIN DU SECTEUR PUBLIC :
UNE CONTRIBUTION POUR L'ACTION**

Aurélien Colson
Chef du groupe de projet *Ariane*

n° 13 – Septembre 2005

Depuis quelques années, la réforme de l'État est programmée par tous les gouvernements de notre pays. Elle a même droit à un ministère, ce qui n'était guère le cas dans notre République. Elle fait l'objet de déclarations résolues, d'engagements fermes et d'approches multiples. Personne, ni à droite ni à gauche, ne s'oppose à l'idée. Quelques exemples étrangers laissent penser que la France a pris du retard. Ils sont souvent sollicités pour dénoncer telle résistance des syndicats attachés aux acquis sociaux dans la fonction publique ou telle reculade des décideurs politiques attachés à calmer le jeu.

Le sens du mot *réforme* n'est certainement pas identique dans tous les cas. Les uns veulent améliorer le fonctionnement du service public ; d'autres désirent réduire le nombre de fonctionnaires ; pour les uns, il faut décentraliser ; pour d'autres, seule la République une et indivisible garantit ses propres principes, etc. Tous sont néanmoins troublés par les résistances qu'ils rencontrent en voulant appliquer une réforme localisée. La puissance des syndicats dans la fonction publique a souvent démontré aux décideurs publics qu'ils avaient tort d'avoir raison.

On évoque alors sans cesse, pêle-mêle, la peur du changement, les corporatismes, la coalition des conservatismes, etc. La stabilité de ces arguments et leur distribution politique convenue rendent sceptiques les analystes et découragent les réformateurs : notre pays serait impossible à réformer !

Le groupe de projet *Ariane* a décidé d'aborder cette question essentielle d'une autre manière. Ce n'est pas un hasard car la nouvelle identité du Plan – prospective de l'État stratège – met évidemment *Ariane* au cœur de notre

dispositif. Quand nous construisons des scénarios sur les rôles à venir de l'État, chaque groupe de projet, quel qu'en soit l'objet, doit intégrer la réforme de l'État dans sa manière d'en concevoir les rôles.

Le groupe *Ariane* devait donc fournir à chaque groupe du Plan un fil rouge pour élaborer ses plans d'action. À cette fin, il déplaça la question coutumière en la formulant autrement. Il ne s'agit plus de réformer l'État en général, ni même de concevoir une réforme en particulier, mais nous devons, plus modestement, comprendre comment et pourquoi des changements réussissent. Le problème pratique n'est pas de réformer mais de conduire le changement.

Ainsi le groupe *Ariane* examine-t-il le problème central de toute réforme et de tout changement, ce problème qui a réduit à néant les efforts de tous les utopistes, qu'ils soient les concepteurs constructivistes d'une société idéale, ou les porteurs plus modestes d'un projet de société séduisant. Dans la sphère politique, il ne s'agit pas d'avoir les meilleures idées, il convient de savoir les mettre en œuvre, c'est-à-dire de penser le temps de la transition entre l'état présent, critiqué ou déploré, et l'état futur meilleur et souhaité. La pensée primordiale concerne la transition entre les deux états.

Tel est le sens du travail effectué par le groupe *Ariane*, en étayant son approche sur des analyses de cas convaincantes. Cette approche empirique permet de dégager une sorte de guide dont peuvent s'inspirer tous ceux qui sont soucieux de réformer leur administration sans se contenter des effets d'annonce. Ce n'est pas un hasard si le temps prend une telle importance dans les analyses d'*Ariane*. Une réforme, un changement ne s'effectuent

que dans le temps compris avec toutes ses dimensions : temps de décider, temps de convaincre, temps d'exécuter, temps d'évaluer, etc.

Nous percevons bien dans ces textes toutes les dimensions qu'implique une *réforme* de l'État : le politique, le temps, l'humain, la connaissance.

Je tiens donc particulièrement à remercier Aurélien Colson pour la qualité de ces textes qui sont en phase avec la qualité du management proposé à son groupe de projet.

Alain Etchegoyen

RÉSUMÉ OPÉRATIONNEL

La réforme de l'État est une priorité affirmée par le gouvernement actuel, comme elle le fut par ses prédécesseurs et comme elle le sera vraisemblablement par ses successeurs. Il est peu discutable, en effet, que "la" réforme, ou plutôt "les" réformes de l'État, forment une ambition de longue haleine. Ses justifications sont aussi nombreuses qu'impérieuses : la nécessité de proposer un meilleur service public aux citoyens ; l'impératif rétablissement des finances publiques ; tout comme le légitime besoin d'améliorer les conditions de travail et les perspectives de carrière des agents de l'État.

En matière de réforme de l'État, les objectifs et les contenus des multiples changements en cours ou à conduire sont, dans l'ensemble, bien connus. En revanche, le processus concret de mise en œuvre de ces changements reste, lui, moins étudié. Or **le processus ne va pas de soi**. Une première série d'indications en ce sens est donnée par notre histoire administrative. Celle-ci ne manque pas de tentatives avortées de réformes, non pas tant parce que le fond du projet était contestable – certes, il arrive qu'il le soit – mais surtout parce que le processus de mise en œuvre n'était pas à la hauteur de l'enjeu. Souvent, même, et c'est la seconde série d'indications, la question du processus ne se pose pas car il n'y a pas de passage à l'acte : nombreuses sont les idées de réformes, pourtant développées par de prestigieuses commissions mandatées par les plus hautes autorités, qui n'ont jamais franchi le cap de la mise en œuvre¹. Cela renforce l'hypothèse selon laquelle les conditions de mise en œuvre des réformes posent problème et méritent, à ce titre, d'être explorées.

D'où le champ spécifique abordé par ce *Cahier du Plan* : **comment conduire le changement dans le secteur public ?** Quels sont les points clés

pour réussir le changement ? Quels sont les blocages à surmonter, les erreurs à ne pas commettre, et comment ? Quelles méthodes ont fait leur preuve dans de récentes réformes administratives en France ? Peut-on apprendre des expériences passées ?

Pour trouver des éléments de réponses opérationnels à ces questions, l'approche ne pouvait qu'être inductive : **partir du terrain et de l'expérience des acteurs** ayant directement contribué à la mise en œuvre de changements dans le secteur public, pour essayer d'en dégager certains principes concrets d'action, assortis de recommandations plus générales susceptibles de conforter, à l'avenir, les démarches de réforme de l'État.

À cet effet, sept études de cas ont été menées : les Douanes et la Direction des relations économiques extérieures (DREE) au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ; la Délégation générale pour l'armement (DGA) et la Direction des constructions navales (DCN) au ministère de la Défense ; enfin, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE). À titre comparatif, afin d'avoir un aperçu de la conduite du changement dans le secteur privé, deux études de cas ont été ajoutées : le fabricant de tabac Altadis, issu de l'entreprise publique Seita, et le constructeur automobile Nissan depuis son alliance avec Renault. Ont également été consultées des personnalités étrangères pouvant rendre compte de l'expérience d'autres pays en matière de conduite du changement.

Au total, 65 personnalités ont été auditionnées au Plan ou interviewées lors de visites dans leurs organisations, à différents niveaux hiérarchiques : ancien ministre, directeur d'administration centrale, directeur d'établissement public, chef de service, sous-

(1) Ce difficile passage à l'acte trouve en France une illustration supplémentaire, dans un autre registre, avec la forte proportion de lois qui n'ont jamais été mises en vigueur, leurs décrets d'application n'ayant pas été rédigés.

directeur, membre de cabinet ministériel, membre des états-majors des armées, responsable syndical, membre de la direction d'entreprise privée, consultant dans des cabinets de conseil, chercheur.

Les témoignages et les analyses ainsi recueillis ne sauraient à eux seuls définir une méthode imparable de conduite du changement. Qui le pourrait, si tant est qu'une telle méthode existe ? Mais, ancrés dans des pratiques administratives et managériales, forts de changements réussis, ils concourent à une réflexion tournée vers l'action, dont ce *Cahier* tente de synthétiser les principaux aspects, après avoir brièvement décrit dans sa première partie les études de cas réalisées.

Cette réflexion tournée vers l'action comporte **quatre contributions** :

La première, analytique, décrit les composantes clefs de tout changement. Les études de cas font apparaître systématiquement six composantes dont la maîtrise s'avère décisive pour la réussite du changement : un projet, un terrain, un moment, une volonté politique, des hommes et des femmes, enfin un pilotage. Le succès d'un changement réside dans la conjonction – qui tient plus de l'alchimie que de la logique pure – de ces six composantes. S'il est impossible d'affecter à chacune une pondération, reste que toutes ont leur pertinence pour éclairer les mécanismes de mise en mouvement d'un changement.

La deuxième contribution, prescriptive, découle de la précédente. Elle présente, à l'attention des responsables publics chargés de conduire un changement, des **facteurs d'échec et de succès.** Les encadrés qui émaillent la seconde partie comprennent à la fois les erreurs typiques à ne pas commettre (cette liste, déjà impressionnante bien qu'elle ne prétende pas être

exhaustive, souligne la difficulté de la tâche) et les préconisations de méthode telles qu'elles résultent des entretiens menés.

La troisième contribution comprend dix propositions de réforme que ces entretiens ont permis de faire émerger. Axées sur l'amélioration des mécanismes de réforme dans le secteur public, elles visent à l'instauration d'un cadre stable et prévisible pour la réforme de l'État. Elles corroborent souvent, mais parfois aussi contredisent, les mouvements actuels. Ces propositions sont synthétisées ci-après.

- Instituer un ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la Modernisation de l'État. La réforme de l'État est un enjeu transversal, qui souffre de n'être porté que par un ministère sectoriel, quel qu'il soit. Outre le regain d'interministérialité qu'il générerait, le rattachement direct au Premier ministre conférerait au dossier un surcroît de légitimité administrative et d'autorité politique.
- Stabiliser la structure gouvernementale autour d'un nombre restreint de départements et créer, dans les ministères où ce n'est pas encore le cas, un poste de secrétaire général rassemblant les fonctions transverses, notamment budgétaires et de ressources humaines, qui sont essentielles à la modernisation.
- Assurer une interministérialité réelle de la modernisation publique, en particulier le travail collectif des secrétaires généraux, réunis sous la présidence du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la Modernisation de l'État.
- Engager la réforme des corps de la fonction publique d'État au début de la prochaine législature. Comme la LOLF aujourd'hui, la réforme du système des corps constituerait non seulement une

modernisation de grande ampleur, mais aussi le levier pour faciliter, demain, d'autres réformes et l'instauration d'une culture du changement.

- Développer la pluriannualité budgétaire afin de donner à ceux qui conduisent le changement la visibilité nécessaire, souvent supérieure à une année. Assortir cette pluriannualité de contrats de progrès, ou équivalents, permettant à l'organisation qui se réforme de récupérer une partie des gains de productivité qu'elle génère.
- Instaurer, pour les nominations aux postes de direction d'administration centrale, une procédure transparente de dépôt de candidatures permettant aux intéressés de présenter, devant un collège à définir, leur projet, leur profil et leurs engagements.
- Maîtriser et évaluer le recours à des consultants extérieurs. L'évaluation ex post de la contribution des consultants doit être rendue systématique. Ces évaluations doivent abonder une base de données interministérielle. À l'occasion de chaque mission confiée à des cabinets extérieurs, le transfert de compétences vers les administrateurs en place doit être assuré ; la capitalisation du savoir-faire au sein de l'administration doit être recherchée.
- Encourager la constitution, au sein de l'administration, d'équipes d'appui en conduite du changement : des "consultants" internes à l'administration, cumulant connaissance fine du secteur public et ayant capitalisé en techniques de changement, susceptibles de prêter main forte de façon ponctuelle. Cette évolution ne doit pas être circonscrite aux grands corps de l'État.
- Développer une base de données sur les expériences de changement au sein du secteur public, pour servir de support à l'échange de bonnes pratiques. Créer, par exemple à l'ENA, un centre permettant de capitaliser l'expertise en la matière, en organisant le dialogue

entre praticiens, chercheurs français et experts étrangers. S'en servir pour développer la formation des cadres publics à la conduite du changement, à la gestion de projet et à la négociation dans le réseau des écoles du service public, les instituts d'études politiques, les instituts régionaux d'administration ainsi qu'en formation permanente.

- Valoriser vraiment celles et ceux qui conduisent le changement et contribuent, à tous les échelons, à son succès, à travers des possibilités élargies de promotion interne et d'intéressement aux fruits de la réforme.

La dernière contribution consiste in fine à éclairer certains paradoxes qui accompagnent la réforme de l'État dans notre pays. Elle **invite à construire un mouvement continu de modernisation de l'État**, dans lequel les réformes réussies aident à bâtir les réformes suivantes.

Cela suppose **une conception élargie de ce qu'est un changement réussi**, lequel est considéré comme tel lorsqu'il vérifie les **dix critères** suivants :

1. sur le fond, naturellement, ce changement satisfait les motivations profondes de la réforme (*contra* : le nouveau dispositif, bien que formellement mis en place, n'est pas plus efficace que le précédent) ;
2. il aboutit à une situation d'ensemble plus satisfaisante que le statu quo ex ante (*contra* : l'amélioration constatée sur les objectifs fixés se fait au détriment d'autres objectifs que ne concernait pas la réforme, selon le principe des vases communicants) ;
3. il ne s'en tient pas à une approche a minima mais a su intégrer le maximum d'idées innovantes (*contra* : le changement, défini par en haut, n'a intégré aucune des idées émergent en cours de processus, en provenance de tous les niveaux de la hiérarchie) ;

4. il est ancré dans des critères de légitimité et de justification (*contra* : le changement a été mis en œuvre par la seule contrainte, ou en invoquant uniquement des pressions extérieures : “Bruxelles”, “les déficits”, etc.) ;

5. il maintient, et si possible améliore, les relations entre les acteurs de l’organisation (*contra* : traumatisée par le déroulement brutal de la réforme, l’organisation est désormais figée par des relations exécrales entre les acteurs qui la composent) ;

6. il respecte le mandat fixé par l’autorité de tutelle (*contra* : à la faveur du jeu d’acteurs internes, le changement a été détourné des intentions initiales) ;

7. il tient compte des intérêts des parties prenantes qui, bien qu’absentes du champ immédiat, sont intéressées à la réforme : typiquement, les usagers, les organismes partenaires, etc. (*contra* : le changement s’est accompli sur le dos de partenaires extérieurs qui, lorsqu’ils s’en rendront compte, auront les moyens de se faire entendre) ;

8. il est fondé sur une communication claire (*contra* : le changement a été

réalisé à la faveur d’ambiguïtés et de malentendus qui, lorsqu’ils se révéleront, nourriront blocages et conflits) ;

9. il a suivi un processus ayant permis tout ce qui précède et qui, désormais validé par les parties prenantes, pourra être reproduit ultérieurement (*contra* : le processus suivi n’a pas donné satisfaction et ne peut servir d’inspiration pour un prochain changement) ;

10. il diffuse ailleurs dans l’administration des leçons et des bonnes pratiques (*contra* : il reste confiné dans un espace segmenté de l’administration).

Les enjeux et les difficultés propres à la conduite du changement dans le secteur public dépassent de beaucoup les dimensions de ce *Cahier du Plan*. Il ne prétend pas en traiter toutes les dimensions, ni surtout de façon définitive. Mais il aura atteint son but s’il concourt, avec d’autres initiatives passées, présentes et à venir, à souligner que la réforme de l’État a besoin, outre de projets solides sur le fond, de volonté affirmée et de méthode éprouvée.

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 13 |
| PREMIÈRE PARTIE | |
| Partir du terrain : sept études de cas | 19 |
| 1. Le choix des études de cas : éclairer l'État en mouvement | 19 |
| 2. Présentation des études de cas | 20 |
| 2.1. Les Douanes face à l'ouverture des frontières intra-communautaires | 20 |
| 2.2. Une décennie de changements à la Direction des relations économiques extérieures (DREE) | 22 |
| 2.3. La "réingénierie" à la Délégation générale pour l'armement (DGA) | 23 |
| 2.4. Le changement de statut à la Direction des constructions navales (DCN) | 24 |
| 2.5. La prise en compte de l'utilisateur à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) | 26 |
| 2.6. Du service administratif au groupe international : la Seita et Altadis | 28 |
| 2.7. Le sauvetage de Nissan | 29 |
| SECONDE PARTIE | |
| Tirer les leçons du terrain : six composantes clés pour réussir le changement | 33 |
| 1. Un projet, c'est-à-dire une vision | 33 |
| 2. Un terrain, à connaître et à préparer | 38 |
| 3. Un moment, à saisir ou à susciter | 39 |
| 4. Une volonté politique, à maintenir | 44 |
| 5. Des hommes et des femmes | 50 |
| 6. Un pilotage | 55 |

| | |
|--|-----------|
| <u>CONCLUSION</u> | 61 |
| <u>ANNEXE 1</u> Liste des personnalités rencontrées | 65 |
| <u>ANNEXE 2</u> Bibliographie | 69 |

“Nous n’avons que le choix entre les changements dans lesquels nous serons entraînés, et ceux que nous aurons su vouloir et accomplir”.

Jean Monnet

1. État, changement et réforme

Entre État et changement se noue, du moins si l’on s’en tient au vocabulaire, une contradiction dans les termes. Le risque serait qu’elle se noue dans les faits. L’État, comme l’a souligné Georges Burdeau (1970, p. 48-49),² permet de construire la permanence, la pérennité, la stabilité du pouvoir politique. Le changement ne lui est donc pas naturel. Mais il lui est pourtant indispensable, s’il veut mieux assurer ses missions dans un environnement que modifient l’évolution des attentes des citoyens, l’accélération du progrès technique, la montée en puissance des collectivités territoriales, la construction européenne, laquelle implique notamment une meilleure prise en compte des conditions de la concurrence, enfin les enjeux de la nouvelle donne mondiale.

Pour le dire autrement, **la pérennité du service public implique le changement au sein du secteur public**. Prendre en compte toutes ces évolutions à travers des changements concrets dans l’appareil institutionnel et administratif : telle est l’ambition de la réforme de l’État.

Celle-ci est attendue par les citoyens, à plus d’un titre. D’abord comme usagers des services publics, attentifs à leur efficacité à remplir leur mission au cœur du lien national, de la cohésion sociale et de l’équilibre des territoires. La réforme de l’État doit conforter les services publics attendus par les citoyens. Elle doit réduire le décalage entre les objectifs affichés par les politiques publiques et les résultats qu’elles atteignent. Elle doit aussi répondre à de nouvelles exigences sociales à l’égard de l’État, faites de transparence

accrue, de simplification, de participation des parties prenantes et de responsabilité. Elle intéresse les citoyens aussi en tant que contribuables, d’autant plus soucieux du bon usage des deniers publics que les finances de l’État ont atteint une situation de déséquilibre sans précédent : au sens du traité de Maastricht, la dette de l’État dépasse 66 % du produit intérieur brut en 2005, contre 56 % il y a seulement quatre ans³. Enfin, la réforme de l’État préoccupe autant qu’elle intéresse les fonctionnaires, auxquels elle doit offrir des conditions de travail améliorées et ouvrir des perspectives de carrière, bref apporter une source nouvelle de motivation dans l’accomplissement de la mission essentielle qui est la leur.

On le voit : la réforme de l’État renvoie directement à l’intérêt général. Il est donc logique qu’elle figure au nombre des priorités des gouvernements successifs. Apparue comme portefeuille ministériel dès janvier 1963 – Louis Joxe étant nommé ministre d’État chargé de la Réforme administrative du gouvernement de Georges Pompidou –, elle y a depuis constamment figuré, hors quelques rares exceptions. Depuis mai 1995, le champ s’intitule “la réforme de l’État”.

L’expression est abusive : personne n’a jamais vu et ne verra jamais la “réforme de l’État”, entendue comme la réforme unique qui, un jour, transformerait l’État pour de bon. Cette réforme-là n’existe pas. Certes, pour une part, l’interdépendance des problèmes et l’ampleur des sujets exigent des réformes d’ensemble, modifiant profondément les structures publiques. Ce fut le cas, au début des années 1980, de la décentralisation. C’est

(2) Les références complètes de tous les ouvrages cités se trouvent dans la bibliographie, en Annexe 2.
(3) Source : Agence France Trésor.

semble-t-il ce que promet également “la nouvelle constitution financière de l’État”, c’est-à-dire la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). C’est aussi ce que permettrait, si elle advenait, la refonte du système actuel des corps dans la fonction publique d’État.

Mais, hormis ces cas, “la” réforme de l’État résulte de l’articulation et de la succession permanente de changements multiples et sectoriels, plus modestes dans leur ampleur mais plus décisifs, au total, dans la transformation de notre appareil administratif. Abandon de missions devenues caduques au profit de nouvelles, rationalisation des structures, modernisation des façons de travailler, introduction des nouvelles technologies, modification des maillages territoriaux, changements de statuts, fusion de deux organisations, gains de productivité, mesure de la qualité du service rendu et certification, amélioration des conditions de travail : voilà quelques exemples des changements qui forment le champ de ce *Cahier du Plan*.

2. Le pourquoi et le comment

Tous ces changements comportent deux faces : le fond, c’est-à-dire les objectifs et les contenus des projets de réforme ; **et le processus**, c’est-à-dire les conditions concrètes de leur mise en œuvre. Dans l’ensemble, les objectifs et les contenus des multiples changements en cours ou à conduire sont bien connus. Ils occupent de nombreux comités et commissions, se trouvent précisés de rapports en rapports et font l’objet de colloques aussi savants que récurrents.

En revanche, le processus de mise en œuvre de ces changements reste, lui, moins étudié. Comme si la mise en œuvre allait de soi, comme si “l’intendance” allait forcément suivre. Tel n’est pas le cas. **Le processus ne va pas de soi.**

Une première série d’indications en ce sens est donnée par notre histoire administrative, qui ne manque pas de tentatives avortées de réformes, non pas tant parce que le fond du projet était contestable – certes, il arrive qu’il le soit – mais surtout parce que le processus de mise en œuvre n’était pas adapté, ou pas à la hauteur de l’enjeu. Chacun a en mémoire les échecs de la “réforme de Bercy”, en 2000, ou les difficultés de bien des ministres de l’Éducation nationale à traduire leurs projets dans les faits, ou encore, cette fois plus loin, l’échec de la loi de 1971 sur la fusion des communes. Que la réforme soit présentée comme “difficile” voire “impossible” en France est un leitmotiv, y compris, en forme de défausse, chez ceux à qui revient la responsabilité de la mettre en œuvre.

Souvent, même, et c’est la seconde série d’indications, la question du processus ne se pose pas car il n’y a pas de passage à l’acte du tout : nombreuses sont les idées de réformes, pourtant développées par de prestigieuses commissions mandatées par les plus hautes autorités, qui n’ont jamais franchi le cap d’une tentative de mise en œuvre. Prenons deux exemples.

- Le premier est offert par le rapport de la commission présidée par Christian Blanc, *Pour un État stratège, garant de l’intérêt général*, réalisé dans le cadre de la préparation du XI^e Plan en 1993. Destiné à éclairer “l’État, l’administration et les services publics de l’an 2000,” il aboutit à dix propositions ayant fait consensus. Depuis la première (1. “Le gouvernement doit compter au plus une quinzaine de ministres,” (...) “Le ministre des Affaires européennes doit être placé auprès du Premier ministre”, p. 81) jusqu’à la dernière (10. “Le nombre des corps de la fonction publique doit être réduit,” p. 103), en passant par quelques autres (3. “Il faut limiter à 100 personnes les effectifs des

cabinets ministériels," p. 85 ; 8. "Accentuer l'effort d'évaluation des politiques publiques," p. 99), on a une idée de la faible proportion des propositions qui ont vu le jour.

- Dix-huit mois plus tard, sous une majorité différente, la mission confiée à Jean Picq par le Premier ministre, Edouard Balladur, a donné lieu à un rapport intitulé *L'État en France - Servir une nation ouverte sur le monde*, qui a, là encore, marqué la réflexion sur la réforme de l'État. Ce comité de neuf sages, fort de 700 auditions et du travail de 30 rapporteurs à temps partiel issus de 15 corps de l'État, a produit de très nombreuses idées de réforme. La plupart restent d'actualité, n'ayant pas encore été mises en œuvre.

De fait, trop souvent, la réforme de l'État reste une incantation. Pour Nicolas Tenzer (2004), "le genre du rapport administratif est célèbre : en France, à la différence d'autres pays, il sert à enterrer une question ou à différer son traitement et non à préparer une décision rapide". Au point qu'évoquer la "réforme de l'État" suscite de plus en plus souvent l'ironie ou le sarcasme.

Un point commun de ces rapports, tous deux jugés excellents sur le fond, est qu'ils laissent dans l'ombre les questions de processus et de mise en œuvre. Le rapport Blanc ne comportait qu'une page et demi, in fine, sur les aspects de méthode : l'accent était rapidement mis sur "l'écoute des citoyens," la "mobilisation des fonctionnaires" grâce au dialogue social, au "retour collectif" – c'est-à-dire le versement des "dividendes" de la réforme – et à la formation, enfin l'engagement du gouvernement. Pour ce qui concerne le rapport Picq, la lettre de mission du Premier ministre demandait "un rapport d'orientation et de propositions assorti d'un calendrier et des modalités

de mise en œuvre". L'orientation fut donnée, et de façon convaincante ; les propositions furent nombreuses et passionnantes ; mais le calendrier fut absent et les modalités de mise en œuvre ne furent qu'ébauchées.

Partant, on ne peut raisonnablement exclure l'hypothèse selon laquelle **le peu d'intérêt prêté à ces questions de processus et le faible "taux de transformation" d'une idée de réforme en actes ont partie liée**. Notre capacité à produire de bonnes idées de réforme est trop souvent associée à une incapacité à les mettre en œuvre. Ce ne serait donc pas tant le "quoi changer" qui poserait problème que le "comment changer". Le processus constituerait l'angle mort de la réforme de l'État. Certes, le travail sur la méthode n'est pas séparable de la réflexion sur les missions : réformer pour mieux accomplir quelles missions ? Mais le travail sur le fond ne suffit pas à régler les questions de méthode.

Acteurs et analystes de la réforme de l'État sont de plus en plus nombreux à le penser. Qu'on en juge, à travers les quelques témoignages suivants. La conduite du changement a été identifiée par le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics comme "un enjeu majeur et sous-évalué de la réforme de l'État"⁴. Fins connaisseurs de l'administration publique, de ses forces comme de ses travers, et promoteurs inlassables de sa modernisation, Roger Fauroux et Bernard Spitz l'ont récemment souligné : "Tout Premier ministre pourrait avoir un panneau accroché au-dessus de son bureau où serait écrit : "Ne me dites pas ce que je dois faire. Je le sais déjà. Dites-moi plutôt comment". Peu de réformes restent en effet en panne par ignorance. Ce qui fait plus souvent défaut, c'est la volonté et la méthode"⁵. Alors ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État,

(4) Perspectives d'évolution pour le Comité d'enquête - Synthèse des propositions, *Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, document interne, 11 juillet 2005, p. 7.*

(5) FAUROUX (R.) et SPITZ (B.), *État d'urgence - Réformer ou abdiquer* (Paris, R. Laffont, 2004), p. 302, et "Faire ou durer en politique," *Le Monde, 10 juin 2004.*

Renaud Dutreil déclarait de même : “En France, il y a beaucoup d’experts pour répondre à la question : que faire ? Il y en a très peu pour répondre à la question : comment faire ? Et nous, nous sommes dans l’action, c’est-à-dire que nous nous posons la question du comment faire” (*Le Monde*, 10 mai 2004). Ou enfin, de la part d’un membre du Comité de suivi des stratégies ministérielles de réforme, le consultant Bernard Brunhes : “L’État, en France, ne sait pas bien se réformer. Il manque peut-être aux gouvernements et à la haute administration le savoir-faire qui leur permettrait de conduire le changement en douceur, avec leurs personnels, et non malgré eux” (*La Croix*, 1^{er} février 2005).

Ces appréciations d’acteurs français sont confirmées par les analyses des observateurs étrangers. Pour Jacques Bourgault,⁶ la réforme de l’État en France ne saurait être étudiée sans prendre en compte une caractéristique proprement hexagonale : “la France, c’est le droit administratif, et l’on y croit trop souvent que le texte fait la réforme. (...) Voilà un pays où la prolifération de textes normatifs semble contraster avec la faiblesse des changements concrets observés” (audition au Plan). Le droit et les textes seraient la voie que nous privilégions pour conduire le changement : mais on ne change pas par décret ni par circulaire, ou en tout cas cela ne suffit pas sans la mise en œuvre de méthodes managériales et d’outils de conduite de projet ou de gestion des ressources humaines.

Contrairement à une analyse souvent complaisante, l’échec de bien des réformes n’est pas forcément dû au conservatisme supposé de certains syndicats. Il doit aussi beaucoup à l’archaïsme avéré de certaines méthodes managériales. Explorer

cette capacité à conduire le changement qui semble faire défaut : tel est l’objet de ce *Cahier du Plan*.

3. Objectifs et méthode de travail

Au service de la réforme de l’État, la conduite du changement constitue donc un enjeu de méthode fondamentale. Quels sont les facteurs favorables et défavorables à la mise en œuvre d’une réforme ? Comment s’appuyer sur les premiers et surmonter les seconds ? Quelles leçons tirer des échecs comme des réussites récentes en la matière ? Quelles compétences et outils sont nécessaires ?

Ce sont ces questions de méthode et de processus que le Plan a souhaité éclairer à travers les travaux du groupe Ariane. La question du “comment faire” est inséparable de l’action. Elle implique de sortir des sentiers théoriques pour se pencher sur les aspects très concrets de diverses expériences de réforme. La méthode ne pouvait qu’être inductive : **partir du terrain et de l’expérience des acteurs** ayant directement contribué à la conception et à la mise en œuvre de changements dans le secteur public, pour essayer d’en dégager certains principes concrets d’action, assortis de recommandations plus générales susceptibles de conforter, à l’avenir, les démarches de réforme de l’État.

C’est pourquoi la source principale de ce *Cahier du Plan* sont les témoignages d’acteurs. 65 entretiens ont été réalisés, soit sous forme d’auditions au Plan, soit lors de visites au sein des administrations concernées, et ce à différents échelons de responsabilités (cf. Annexe 1). Toutes les personnalités sollicitées ont répondu positivement à ces demandes et se sont prêtées au jeu des questions-réponses avec d’autant plus d’allant que le thème de travail renvoyait immédiatement à des préoccupations

(6) Professeur d’administration publique à l’université du Québec à Montréal (UQAM) et à l’École nationale d’administration publique (ENAP), J. Bourgault provient d’un État – le Canada – dont l’administration s’est profondément réformée depuis 1994 et d’une province – le Québec – qui donne au secteur public un rôle particulier qui n’est pas sans rappeler celui qu’il occupe sur le continent européen, notamment en France.

cupations, des questionnements et des réflexions qui avaient été les leurs lors de la réforme concernée. Qu'elles soient ici à nouveau remerciées pour le temps qu'elles nous ont accordé et pour la qualité et la franchise de leur contribution. Le contenu de ce *Cahier* reste cependant de la seule responsabilité de son rédacteur.

Ces entretiens ont nourri sept études de cas, menées avec des membres du Commissariat général du Plan, et que décrit la première partie de ce *Cahier*.

Pourquoi avoir intitulé le groupe "Ariane" ? – Dans la mythologie grecque, Ariane, fille du roi Minos, souhaitant trouver le moyen de guider Thésée vers la sortie du Labyrinthe, consulta le concepteur de ce dernier, Dédale, et imagina le fameux "fil d'Ariane". La figure d'Ariane renvoie ainsi à la mission du groupe, qui consiste à consulter des acteurs de terrain pour éclairer le cheminement permettant, aujourd'hui et demain, de surmonter les obstacles dans la conduite du changement au sein du secteur public.

Ces études de cas sont issues du secteur public, sauf deux, permettant une approche comparatiste. Toutes décrivent des changements menés à bien, et non des tentatives avortées. Dans un champ prompt à ce que les échecs soient soulignés et les acteurs en présence stigmatisés, il a semblé préférable de mettre en lumière la capacité de l'État à changer.

En outre, ce *Cahier* fait référence à certains travaux antérieurs sur le sujet, rares mais de qualité. Citons en particulier le rapport dirigé par Michel Crozier en 1988, à la demande du ministre de la Fonction publique. Intitulé *Comment réformer l'État ?* – et visant à "accélérer le processus de changement" –, ce travail analysait les stratégies distinctes suivies par trois

pays étrangers, la Suède, le Japon et les États-Unis. D'intéressantes remarques en résultent quant aux conditions de réussite du changement ; elles sont toujours d'actualité. Citons aussi le tonique et très accessible ouvrage que Jean-Jacques François a tiré de son expérience,⁷ la comparaison avec la Grande-Bretagne et l'Australie réalisée par Sylvie Trosa⁸ et un bref mais passionnant dossier dirigé par Elisabeth Lulin⁹.

Les informations recueillies lors de ces entretiens, mêmes complétées par des travaux bibliographiques, restent forcément fragmentaires et ne peuvent prétendre aboutir, sur un sujet de ce type, à des conclusions définitives. Mais elles aident à explorer les méthodes, comprendre les écueils et comment ils ont été contournés, analyser les jeux d'acteurs et repérer les "bonnes pratiques". **Il n'y a pas, bien sûr, un meilleur chemin unique ; mais il y a des outils et des approches qui semblent mieux fonctionner** que d'autres. À bien des endroits, cela pourra tenir du simple rappel de précautions élémentaires et l'on voudra bien pardonner ces évidences, mais ce sont précisément elles qui n'ont pas été prises en compte lors de multiples tentatives et en ont précipité l'échec. Ce sont bien la simplicité, le bon sens et du pragmatisme qui font trop souvent défaut. Même des personnes très compétentes peuvent faire des erreurs, lesquelles ont vite fait de mettre un terme à la tentative de changement.

L'objectif de ce *Cahier du Plan* n'est pas de porter un jugement sur l'efficacité, le succès ou l'échec supposés de telle ou telle réforme. Les motivations de ces changements tout comme les objectifs qu'ils visent sur le fond ont été – autant que possible – tenus à l'écart. La réflexion se concentre donc à dessein sur l'analyse des

(7) FRANÇOIS (J.-J.), *Des services publics performants, c'est possible !* (Paris, First, 2004) ; trésorier-payeur général, Jean-Jacques François dirige l'Agence comptable centrale du Trésor.

(8) TROSA (S.), *Moderniser l'administration - Comment font les autres ?* (Paris, Les Éditions d'Organisation, 1995).

(9) LULIN (E.), dir., *"Comment fait-on pour réformer ?"*, Sociétal, 2001, n° 34.

méthodes employées et les processus concrets utilisés pour concevoir, faire accepter puis mettre en œuvre les changements.

Bâtissant sur l'expertise réunie au sein du Service de la modernisation de l'État du Plan, ce *Cahier* se veut une contribution à la réflexion, mais tournée vers l'action et ancrée dans des témoignages de terrain. Puisse cette enquête contribuer à repérer les meilleurs processus permettant de faire aboutir les réformes dans le secteur public.

La première partie de ce *Cahier* part du terrain et présente chaque étude de cas en une brève synthèse. Le décor étant planté, la seconde partie tâche de tirer les leçons de ces études de cas et des entretiens qui les ont éclairées.

PREMIÈRE PARTIE

Partir du terrain : sept études de cas

Pour analyser la conduite du changement dans le secteur public, ses écueils comme les facteurs qui favorisent sa réussite, la méthode fut inductive : partir du terrain afin de dégager certains principes concrets d'action.

Dans cet esprit, sept études de cas ont été menées à bien : les Douanes et la Direction des relations économiques extérieures (DREE) au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, la Délégation générale pour l'armement (DGA) et la Direction des constructions navales (DCN) au ministère de la Défense ; enfin, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE). À titre comparatif, afin d'avoir un aperçu de la conduite du changement dans le secteur privé, deux études ont été ajoutées : le fabricant de tabac Altadis, issu de l'entreprise publique Seita, et le constructeur automobile Nissan depuis son alliance avec Renault.

Après avoir brièvement rappelé les raisons pour lesquelles ces choix ont été faits, une synthèse présente les principaux traits de chaque étude de cas.

1. Le choix des études de cas : éclairer l'État en mouvement

Deux critères principaux ont été utilisés.

Le premier fut **le souhait d'éclairer l'État en mouvement**. Partant du constat, un peu déprimant, que les réformes réussies sont toujours moins connues que les réformes avortées, ce sont des changements menés à bien qui ont en priorité été étudiés, afin de souligner la capacité effective du secteur public à se transformer. L'État semble changer le plus à ses frontières. Il voit son périmètre évoluer et en tout cas ses missions être modifiées sous l'influence de trois dynamiques : la décentralisation et la territorialisation accrue des politiques publiques,

l'extension du marché à travers l'impact grandissant des règles de concurrence, l'ouverture sur le monde et en particulier à l'Europe communautaire. La pression budgétaire et les attentes des usagers constituent les deux autres principaux facteurs de changement.

Le second critère fut d'**avoir une diversité de terrains à étudier**. L'échantillon d'études de cas, s'il ne prétend bien sûr pas être représentatif au sens statistique, propose une diversité suffisante pour illustrer une large proportion des situations possibles au sein de l'État. Les études de cas rassemblent à la fois des administrations très anciennes (les Douanes) ou au contraire récentes (ANPE) ; des administrations centrales (DGA) comme des établissements plus autonomes (ANPE) ; des structures de taille réduite (la DREE) ou plus importante (Seita) ; comptant (DREE) ou non (DCN) une proportion forte de contractuels ; des structures franco-françaises (DCN) comme d'autres disposant d'un réseau à l'étranger (DREE) ou d'un important maillage en régions (ANPE) ; des activités administratives et de services (DREE) face à des activités à dominante industrielle (DCN, Seita) ; des administrations en contact direct avec le public (ANPE) ou non (DGA) ; sans compter le cas, volontairement à part, de Nissan.

Cette dernière étude de cas est justifiée car la conduite du changement forme un champ exploré de longue date dans le secteur privé. Elle n'est pas spécifique à l'administration et les questions de processus sont inhérentes à toute organisation. Il faut naturellement éviter la confusion des genres, mais sans s'interdire l'échange de bonnes pratiques. Une entreprise qui fusionne deux de ses établissements ou en déplace un de Paris en région fait face à des problématiques de pilotage du changement qui restent proches de celles à l'œuvre dans le secteur public

pour des réformes similaires. Des outils de gestion des ressources humaines, de négociation et de communication sont pareillement mis en œuvre. Parmi ces pratiques, lesquelles pourraient être une source d'inspiration pour les responsables administratifs en charge d'une réforme ? De même, le secteur privé ne manque pas d'échecs en matière de conduite du changement, échecs dont les leçons peuvent être d'intérêt aussi pour le secteur public. Le choix s'est porté sur le redressement de Nissan au lendemain de son alliance avec Renault. Plusieurs critères ont guidé ce choix : le changement animé par Carlos Ghosn est spectaculaire ; il intervient dans une organisation façonnée par des principes (emploi à vie, avancement à l'ancienneté, absence de rémunération au mérite) qui ne sont pas si exotiques que cela du point de vue de l'administration française ; enfin, Carlos Ghosn a explicitement réfléchi à la façon dont il a conduit ce changement.

Ces cas ont aussi l'avantage de présenter des réformes aussi ciblées que possible dans le temps et dans l'espace administratif, ce qui aide à appréhender de façon concrète et précise des processus de changement.

Des coups de sonde ponctuels ont en outre été jetés vers d'autres espaces de changement, par exemple le ministère de l'Équipement, département connaissant "une réforme continue" (Serge Vallemont) depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983, ou encore la réforme des implantations de la Marine nationale.

On le voit, le terrain du changement dans le secteur public est protéiforme. Conduire le changement peut signifier réunir deux structures administratives, comme deux ministères (ce fut le cas de ceux de la Défense et des Anciens combattants, ou des ministères des

Affaires étrangères et de la Coopération, fusions réalisées sous le gouvernement de Lionel Jospin) ou des directions centrales (par exemple la Direction du Trésor formant avec deux autres la nouvelle Direction générale du Trésor et de la politique économique). D'autres modifications de structure peuvent impliquer un changement de statut juridique, pour transformer un service en établissement ou créer une agence. À structure constante, il s'agit en général de changer des méthodes de travail et des façons de faire, par exemple en introduisant les nouvelles technologies de l'information, des mesures de qualité du service rendu et de performance ; cela peut passer par une certification ISO. Des services déconcentrés peuvent être fermés ou regroupés (cas des bases de la Défense nationale ou des succursales de la Banque de France). Un service complet peut-être délocalisé, comme ce fut le cas avec l'École nationale d'administration, dont l'essentiel des activités se tient désormais à Strasbourg.

Cette diversité, pour importante qu'elle soit, n'empêche pas que les problématiques managériales à l'œuvre dans la conduite de ces changements restent semblables. Les entretiens réalisés ont souligné que si les contextes diffèrent, les questionnements sont dans l'ensemble comparables et les méthodes susceptibles d'être transposées d'un cas à l'autre, en tout cas de servir d'inspiration.

2. Présentation des études de cas

2.1. Les Douanes face à l'ouverture des frontières intra-communautaires

La Direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI) relève du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI). L'échec de

“la réforme de Bercy” en 1999-2000 ayant longtemps servi de repoussoir, il a semblé opportun de souligner, par contraste, des changements réussis au sein de ce ministère qui occupe une place fondamentale dans notre appareil administratif.

Les Douanes offrent en outre *l'exemple type d'une administration anticipant un événement extérieur*, susceptible de menacer son existence même : l'ouverture des frontières intra-communautaires au 1er janvier 1993. Cette étape historique dans la construction européenne donna une réalité au principe de libre circulation des personnes prévu par les accords de Schengen. Cela constituait pour l'administration des Douanes, chargée depuis deux siècles du contrôle des flux aux frontières nationales, un enjeu considérable, auquel on peut dire – avec une décennie de recul – qu'elle a largement su faire face. L'exemple d'une administration ancienne, déployée sur l'ensemble du territoire et caractérisée par une forte culture professionnelle, qui voit disparaître du jour au lendemain son cœur de mission, la contrainte temporelle forte, ou encore l'enjeu européen sous-jacent, tout cela fait de la réforme des Douanes un sujet d'étude riche en matière de conduite du changement dans le secteur public.

Derrière l'apparence d'une échéance précise et d'un enjeu unique, la réforme conduite à la DGDDI recouvre en réalité des transformations multiples et enchevêtrées. Cette complexité est en partie liée à l'ampleur des missions dont la DGDDI a la charge et qui la distingue des autres institutions douanières européennes. Ses trois champs de compétence (fiscalité, économie, contrôle) se déclinent en effet en plus de 400 missions en évolution permanente. Le périmètre des réformes n'est donc jamais constant pour les Douanes : “on agit sur des cibles mou-

vantes,” selon l'expression de François Mongin, DGDDI. Le bouleversement de 1993 ne s'est donc pas limité au seul redéploiement des agents en poste aux frontières. Quatre grandes réformes peuvent être distinguées.

1. Anticipé dès 1988, le redéploiement consécutif à l'ouverture des frontières a constitué à lui seul un des changements administratifs les plus importants des dernières décennies : la modification des implantations douanières a entraîné le redéploiement de 3.000 agents (soit un tiers des effectifs) dont 500 ont été mis en détachement dans d'autres administrations. Si, pour de nombreux personnels de la “Surveillance,” le passage “du terrain aux bureaux” n'a pas été sans difficulté d'adaptation, ces redéploiements ont été effectués en moins de dix-huit mois et sans déclencher de mouvements sociaux massifs.

2. La DGDDI a également modifié ses missions fiscales. En se séparant du traitement de la TVA intra-communautaire au profit de la Direction générale des impôts en 1992, elle a hérité en contrepartie de la gestion des contributions indirectes (CI), qu'elle a profondément modernisée. Grâce à la simplification des procédures, seuls deux documents de déclaration subsistent parmi les dizaines qui existaient auparavant, soit la disparition de plusieurs millions de formulaires chaque année. Cette simplification au bénéfice des usagers s'est accompagnée d'une rationalisation du maillage territorial : fermeture de 230 recettes locales, libérant 600 postes. Sur les mille sites de la DGI et les 4.500 correspondants locaux chargés des déclarations des CI, il ne reste aujourd'hui que 200 sites et 300 correspondants.

3. Avec l'ouverture des frontières, la nécessité d'impliquer davantage les douanes dans la lutte contre les frau-

des et les nouvelles formes de criminalité s'est traduite par la création d'une Douane judiciaire, exercée par des officiers de douane judiciaire (ODJ). Ses compétences en matière d'enquête se sont également élargies avec la création du TRACFIN (traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins), soumis à l'autorité du DGDDI.

4. D'une manière générale, la DGDDI a rationalisé son fonctionnement : modernisation du fret et de la garantie des métaux précieux, fusion du laboratoire des Douanes et de celui de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), etc.

Pour consolider leur avenir, les Douanes ont su faire évoluer leurs missions (lutte contre le terrorisme, rôle lors des crises sanitaires comme celle de la "vache folle"). Au total, pour Michel Charasse, ancien ministre du Budget, les réformes des Douanes ont permis à "la plus vieille administration du monde" d'être "également aujourd'hui la plus jeune et la plus dynamique, à la pointe au niveau mondial" ; de fait, les Douanes jouent un rôle clef à l'échelle internationale, au sein de l'Organisation mondiale des douanes.

Les Douanes illustrent en outre le caractère continu du changement, puisque cette administration est désormais engagée dans le programme "Douanes 2010".

2.2. Une décennie de changements à la Direction des relations économiques extérieures (DREE)

Le processus de réforme à la DREE a démarré en 1992 et s'est poursuivi jusqu'à ce jour : c'est ce changement continu qui est analysé, soulignant bien que "la" réforme de l'État recou-

vre en fait une évolution constante faite de multiples modifications. En outre, le cas de la DREE est pertinent dans la mesure où il rassemble, parmi **les facteurs qui "poussent à la réforme,"** beaucoup de ceux qui concernent d'autres administrations de l'État.

La question budgétaire, tout d'abord : la diminution des budgets disponibles imposait une rationalisation des outils et des moyens. La perspective de la mise en place de la LOLF, ensuite, encourageait l'identification des missions, des moyens afférents et des résultats attendus.

Autre facteur poussant au changement, la mise en concurrence de la DREE avec d'autres acteurs, tant publics que privés. En effet, les trois métiers de la DREE pouvaient être exercés – et de fait l'étaient de plus en plus – par d'autres acteurs : l'information économique (par les chambres de commerce et d'industrie, voire par des entreprises spécialisées), le soutien financier aux entreprises (par le Trésor et la Coface) et les négociations commerciales multilatérales (par la Commission de Bruxelles). En particulier, le développement de l'expertise économique dans les grandes entreprises et d'une offre de consultants spécialisés obligeait la DREE à évoluer vers une véritable "entreprise de production de services" en direction des entreprises, d'où l'importance nouvelle accordée à la facturation, aux délais de traitement des demandes et à l'évaluation des services fournis.

Enfin, là comme ailleurs, l'introduction des nouvelles technologies de l'information, en transformant les métiers, appelait à une refonte des façons de travailler, à la suppression des tâches répétitives et à la réorganisation des structures.

Ces changements ont été menés selon les grandes étapes suivantes. Dans un

premier temps, des groupes de travail internes ont permis d'identifier les attentes à l'égard de la DREE ; cette phase de consultation a été limitée aux cadres, y compris le réseau régional et mondial, mais en prenant soin de dépasser la hiérarchie habituelle. Cette concertation a donné lieu à une réflexion sur les métiers de la DREE : un métier financier d'aide aux entreprises, un métier multilatéral en matière de négociation internationale, un métier de l'information économique au service de l'entreprise. Sachant les exigences nouvelles de ces métiers, deux outils ont été mis en place pour mieux les servir : un système d'information et un processus qualité, aboutissant à une certification ISO 9001 de l'ensemble du réseau. En parallèle, la contractualisation des objectifs et des moyens de la DREE avec la Direction du Budget lui a permis de réinvestir les économies qu'elle avait réalisées, et ce au bénéfice des ressources humaines, avec le recrutement de nouvelles compétences (juridiques et techniques), et des moyens informatiques. Le processus de réforme a nécessité un pilotage stratégique pour faire partager les orientations à l'ensemble du réseau de la DREE.

Plusieurs éléments ont témoigné du succès de ces changements : les rapports favorables du Parlement, les enquêtes de satisfaction auprès des entreprises, le fait que la DREE ait été retenue pour concourir en 2004 au "Prix de l'Organisation des Nations unies en matière de service public".

Depuis mai 2002, un rapprochement entre les réseaux internationaux de la DREE et du Trésor avait été entrepris. Le 16 novembre 2004, la DREE a rejoint la Direction du Trésor et la Direction de la Prévision pour former un ensemble plus vaste, la nouvelle Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE).

2.3. La "réingénierie" à la Délégation générale pour l'armement (DGA)

Le champ de la Défense nationale est riche d'importants changements intervenus au cours de la dernière décennie. Outre la chute du mur de Berlin, souvent citée, la première guerre du Golfe (1990) a joué un rôle déterminant dans la prise de conscience de la nécessaire réforme des armées françaises. Les difficultés pour constituer un corps expéditionnaire, l'équiper et le projeter sur un théâtre éloigné, apparurent alors au grand jour. La France avait perdu du temps par comparaison avec ses principaux alliés, États-Unis et Grande-Bretagne, lesquels avaient déjà engagé la reconfiguration de leur outil de défense.

Suivirent, à l'initiative du ministre de la Défense de l'époque, Pierre Joxe (1991-93), une douzaine de rapports faisant le point sur les réflexions. Trois logiques étaient présentes : engager une diminution inéluctable (mais non-dite) des dépenses militaires, et y faire face ; densifier l'appareil de défense autour de quelques grandes plates-formes, à rebours de la logique antérieure qui consistait à quadriller le territoire pour prévenir une invasion terrestre ; engager une refonte organique et opérationnelle pour tirer les leçons de la guerre du Golfe. Ces objectifs avaient pour toile de fond la suppression du service national et la professionnalisation des armées, décidées en 1996. Six ans plus tard, les effectifs des armées avaient diminué de 40 %, des garnisons avaient été supprimées dans des dizaines de villes, des dizaines de milliers de contractuels avaient été recrutés, etc.

Dans ce secteur en plein bouleversement, deux cas particuliers ont été analysés : la Délégation générale pour l'Armement (DGA) et la Direction des

constructions navales (DCN). Contrairement à l'idée reçue, ces cas n'ont pas de "spécificité militaire" : les agents de l'État y sont en majorité des civils (85 % à la DGA). Ils mettent en lumière des problématiques semblables à celles identifiées ailleurs.

À la DGA, le principal facteur poussant à la réforme était budgétaire : pour tenir compte de la diminution des dépenses militaires, il s'agissait de faire aussi bien, voire mieux, avec moins de moyens. L'objectif était donc de gagner en productivité. L'approche a consisté à **appliquer à la DGA les méthodes inspirées de restructurations utilisées dans le secteur industriel privé** : ce *reengineering* fut conduit par un nouveau Délégué, Jean-Yves Helmer, issu de l'industrie automobile. Une approche classique dont on espérait qu'elle produirait des résultats similaires : des gains de productivité d'environ 5 % par an, d'où un objectif de 30 % sur cinq ans, fixé par le ministre de la Défense en 1996. Cette réingénierie a comporté quatre grandes modalités.

1. Définir des objectifs clairs. Au niveau de l'institution dans son ensemble, recentrer les missions de la DGA sur son "cœur de métier," c'est-à-dire sur ses activités de préparation de l'avenir, d'architecture et de maîtrise d'ouvrage des programmes d'armement, et en sortir ce qui restait d'activités industrielles ; au niveau des directions et des services qui composent la DGA, élaborer chaque année des documents d'orientation précisant les objectifs que ceux-ci doivent poursuivre, d'une part dans une perspective de moyen terme (quatre ans), d'autre part pour l'année qui s'ouvre ; enfin, décliner des objectifs collectifs en objectifs individuels pour l'année à venir.

2. Concevoir les activités comme des projets pilotés par un responsable désigné à cet effet. Ont été constituées,

autour de responsables affectés à la conduite d'un projet, des équipes mobilisant des spécialistes et des experts qui sont affiliés à des entités construites selon des logiques "métiers" (technique de base, méthodes, expertise qualité, achat, contrôle de gestion, etc.). L'organisation d'ensemble de la DGA croise des directions de production et de projets auxquelles apportent leur concours des directions de services et de prestations et des directions fonctionnelles.

3. Allouer aux activités des moyens dimensionnés au plus juste : mise en œuvre d'une gestion très fine des ressources nécessaires à la conduite des activités, développement d'outils constitutifs d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

4. Instaurer un contrôle de gestion permettant la vérification active des différents paramètres qui caractérisent un projet tout au long de son avancement.

La réforme fut lancée en avril 1996 à travers douze chantiers qui déclinaient ces quatre modalités. Six ans plus tard, la DGA fonctionnait avec un quart de personnel en moins et avait obtenu la certification ISO 9001.

2.4. Le changement de statut de la Direction des constructions navales (DCN)

La réforme de la DCN devait mettre un terme à une confusion des genres dans les missions qui lui étaient dévolues : depuis ses origines (création des premiers arsenaux par Richelieu en 1631) jusqu'aux années 1970, la construction navale militaire a été organisée en une structure unique assumant à la fois des responsabilités "étatiques" (spécification des bâtiments, évaluation et mise en place du budget néces-

saire, choix de l'industriel) et "industrielles" (réalisation proprement dite). Cette confusion des genres dont souffrait la DCN, qui jouait à la fois le rôle de donneur d'ordres et de prestataire, était dénoncée depuis longtemps, de rapports en rapports. La DCN était un outil industriel peu contrôlé et modérément efficace. Cette situation, si elle était gérable en période de vaches grasses, est vite devenue problématique avec la réduction du budget de la Défense.

Le statut s'avérait incompatible avec les contraintes d'une activité industrielle. Parmi les facteurs ayant poussé à la réforme, le secrétaire général de DCN cite des éléments que d'autres perçoivent comme des freins à la réforme. Le paradoxe n'est qu'apparent : c'est précisément parce que ces éléments sont des freins à l'action qu'il était impératif de réformer la DCN.

– Les achats : la gestion de la DCN était caractérisée par une politique d'achats inefficace : la valeur moyenne des achats était inférieure à 7 000 F. et le "coût de production moyen" de ces achats était de 2 000 F. Le code des marchés était jugé incompatible avec l'exercice d'une activité industrielle, incompatibilité renforcée par la judiciarisation de tous les actes administratifs qui l'accompagne. Pourquoi devoir lancer un appel d'offre chaque fois que l'on veut commander une hélice dont on sait qu'un seul fournisseur est capable d'en respecter les spécifications techniques ? Alors qu'une frégate et son équipage attendent une réparation, pourquoi consacrer plusieurs mois à la procédure d'appel d'offres avant de pouvoir louer un bassin de cale sèche qu'une société de droit privé pourrait, elle, obtenir dans l'heure ?

– La gestion des ressources humaines : la DCN comprenait 27 corps, chacun avec son effectif budgétaire. Il en résultait

une impossibilité permanente de satisfaire les besoins de production et une absence de motivation ("le sentiment général était que, efficace ou pas efficace, on avance quand même"). Surtout, la DCN souffrait de sureffectifs qui se conjuguèrent à un sous-encadrement. La structure de l'emploi du personnel montre qu'il y avait un agent dans les tâches de soutien pour un agent affecté à la production. Les charges de personnel étaient élevées par rapport au chiffre d'affaires au regard des standards industriels usuels. En 1998-2000, le ministère de la Défense a contraint la DCN à réduire ses coûts d'intervention, et donc ses effectifs. Le statut des ouvriers d'État interdisant que l'on procède à des licenciements, sauf à modifier les statuts, ce qui était politiquement inconcevable, c'est dans un premier temps le nombre de cadres que l'on a réduit, aggravant encore le sous-encadrement.

– Enfin, l'impossibilité de construire des alliances avec des industriels étrangers à capitaux privés, réticents à l'idée de s'engager avec l'État-actionnaire public.

Compte tenu du caractère stratégique du champ, le processus de réflexion pour définir la réforme fut un temps mené en secret, "avec des excroissances visibles" : rapports Poimboeuf, groupe de travail Conze. Ces premières réflexions se concentrèrent sur l'intérêt et la possibilité de séparer la fonction industrielle (réalisation) de la fonction "étatique" (maîtrise d'ouvrage). À mesure de l'avancée du projet, les partenaires ont été de plus en plus associés : ministère de la Défense, MINEFI.

L'évolution vers le changement de statut s'est accomplie en plusieurs temps. En 1997, deux entités distinctes furent chargées, au sein de la DGA, de conduire et réaliser les activités de construction navale : le Service des

programmes navals (SPN) et la Direction des constructions navales (DCN) chargée des seules activités industrielles.

En 2000, la DCN fut transformée en service à compétence nationale, détachée de la DGA et placée sous l'autorité directe du ministère de la Défense. La séparation de la DCN de la DGA fut un début de solution au problème mais ne résolvait pas tout. Le *Rapport sur l'avenir de DCN* réalisé par Marcel Roulet – qui avait connu le changement de statut de France Telecom en 1992 – acheva de convaincre le gouvernement.

Le 6 juillet 2001, l'État prit publiquement la décision de modifier le statut de DCN. La transformation de la DCN en société anonyme permettait d'embaucher du personnel avec des contrats de droit privé, nettement plus adaptés à une activité industrielle. En contrepartie, les personnels présents pouvaient conserver leur statut, et l'État garantissait à la DCN qu'il continuerait de lui confier l'entretien de la Marine, moyennant des gains de productivité.

Une société dédiée, DCN Développement, fut alors mise en place afin que la conduite de la réforme soit facilitée par les règles des sociétés de droit privé ("ne serait-ce que pour l'achat des ordinateurs des membres de l'équipe"). Cette structure ad hoc permit de fédérer des compétences indispensables (notamment juridiques, financières, de management) que l'administration ne pouvait pas fournir dans les temps. DCN Développement s'est appuyée sur des moyens internes à DCN (siège) et sur des consultants extérieurs d'Accenture (aujourd'hui BearingPoint). La société est aujourd'hui dissoute et intégrée à la société anonyme DCN. Mais elle a réalisé un considérable travail juridique et financier pour traiter des conséquences de

la transformation de la DCN (répartition des actifs immobiliers entre la Marine et la DCN, contrats de mise à disposition de matériel, etc.).

Le 26 mai 2003 fut signé le traité d'apport, qui détermine les actifs apportés par l'État à la société DCN. Les premiers clients de DCN restent la Marine nationale et la DGA. Depuis le 30 mai 2003, DCN est une société de droit privé à capitaux publics. Les effectifs sont passés de 21.700 agents en 1995 à 17.500 agents fin 1998 puis à 15.600 fin 2000, grâce surtout à des mesures d'âge concernant les ouvriers sous statut dont le départ en retraite a été autorisé, jusqu'à la fin de 2000, dès l'âge de 52 ans. Ses effectifs sont en 2005 de 12 200 salariés.

2.5. La prise en compte de l'utilisateur à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)

À la fin des années 1980, l'organisation et le fonctionnement de l'ANPE n'avaient que peu changé depuis sa création par l'ordonnance du 13 juillet 1967, alors même que ses attributions n'avaient cessé d'augmenter et que le contexte économique et social s'était profondément transformé. L'Agence fonctionnait selon un modèle d'organisation très hiérarchisée et spécialisée, avec un rapport lointain entre les différents échelons. En 1990, ce fonctionnement était devenu inadéquat pour répondre aux attentes des demandeurs d'emploi comme aux besoins des entreprises.

La satisfaction des usagers, demandeurs d'emploi et entreprises, a constitué une pression extérieure essentielle pour déclencher et mener les réformes. Côté demandeurs d'emploi, les files d'attente s'étaient considérablement allongées en raison de la hausse brutale du taux de chômage. Dans certaines agences, les premières mani-

festations de violence avaient fait leur apparition. Le personnel de l'ANPE put prendre conscience par lui-même de la nécessité d'une réforme en étant confronté quotidiennement à une situation devenue intenable. L'organisation des agences n'était plus adaptée pour accueillir et prendre en charge ces flux massifs de demandeurs d'emploi. De leur côté, les entreprises, n'étant pas obligées de déposer leurs offres à l'Agence, imposaient à celle-ci de sans cesse démontrer son efficacité.

Les différentes réformes ont été orientées vers la satisfaction de l'utilisateur, désormais considéré comme un "client". Derrière ce changement de vocabulaire, c'est toute l'organisation de l'Agence et sa manière de travailler qui ont été bouleversées. "L'approche client" a impliqué des transformations radicales : "ce n'est plus l'Agence qui décide de ce qui est bon pour l'utilisateur, mais le client qui fait valoir ce qui est bon pour lui" (Michel Bernard).

Les réformes ont commencé avec la signature du premier contrat de progrès en 1990, dans lequel les grandes lignes étaient fixées (satisfaire davantage d'offres d'emploi dans des délais raccourcis, instaurer de nouvelles méthodes pour lutter contre la sélectivité du marché du travail...). Le cœur du changement a reposé sur deux bouleversements très concrets du métier des agents et du cadre dans lequel il est exercé : l'instauration de la pluricompetence des agents et l'ouverture de l'espace dans les agences locales. En instaurant la pluricompetence des agents, les différentes fonctions ont été décloisonnées. L'ensemble du personnel devait être capable de s'occuper des relations avec les entreprises comme de faire face à l'afflux croissant des demandeurs d'emploi. En matière d'organisation spatiale, les bureaux, où étaient reçus jusque-là les demandeurs d'emploi,

ont été supprimés et remplacés par un espace ouvert, réunissant l'ensemble du personnel de l'agence. Désormais les demandeurs d'emploi seraient reçus dans un espace public et ouvert, afin d'établir un nouveau rapport direct avec eux.

Une fois l'impulsion donnée en 1990, encore a-t-il fallu la maintenir pour poursuivre durablement le mouvement engagé. La nécessité de réformer l'Agence a été entretenue par **la perspective de l'ouverture à la concurrence**. Celle-ci apparaît depuis longtemps pour l'Agence comme un horizon incontournable, notamment sous l'influence du droit communautaire de la concurrence (l'arrêt Höffner de la CJCE en 1991, considérant l'ANPE allemande comme une entreprise, l'oblige à se soumettre aux règles de la concurrence). Le placement est en réalité ouvert de longue date à certaines formes de concurrence, dans le cadre ou en marge des textes en vigueur (par exemple l'Association pour l'emploi des cadres-APEC, les cabinets de recrutement privés et de "chasseurs de têtes"). L'abolition du monopole, qui existe déjà dans les faits et qui est programmée depuis plusieurs années, a ainsi exercé une pression sensible sur l'Agence, l'amenant à prouver son efficacité tout en conservant les exigences de service public.

L'enjeu européen, intégré par les ministères successifs, a joué un rôle dans la poursuite du changement. Lors du sommet de Luxembourg, en 1997, des lignes directrices pour l'emploi ont été adoptées et traduites en objectifs quantifiables. Leur application fait l'objet d'une surveillance par la Commission européenne, sur la base de rapports annuels des États membres. Dès lors, les réformes menées par l'ANPE depuis 1997 ont été en partie orientées par les dispositions européennes en matière de politique de

l'emploi. Depuis le sommet de Luxembourg, des échanges de bonnes pratiques entre les différents établissements de placement des pays membres de l'Union se sont multipliés et des comparaisons ont été régulièrement menées. Une convergence des services publics de l'emploi européens est donc à l'œuvre depuis les engagements communautaires.

Le changement conduit à l'ANPE depuis 1990 recouvre nombre de mesures, chapeautées par quatre contrats de progrès successifs. Le succès des réformes tient néanmoins à l'existence d'un projet clairement défini pour l'Agence. La continuité stratégique a joué un rôle décisif pour mener à bien le projet de l'ANPE : passer d'une administration à une "entreprise de service, qui ne doit son existence qu'au service rendu aux clients". C'est ce projet qui a guidé l'ensemble des changements entrepris et qui n'ont été que des outils ou des objectifs intermédiaires pour atteindre cette fin.

2.6. Du service administratif au groupe international : la Seita et Altadis

Outre l'intéressante interaction entre le siège central et les établissements en région qu'il présente, ce cas a été retenu en raison de l'ampleur des changements réalisés dans **cette entreprise issue du cœur du secteur public, en constante transformation depuis quarante ans.**

Enracinée dans le paysage français depuis le XVII^e siècle, la Seita était devenue une véritable institution. Son origine remonte au règne de Louis XIV, et plus précisément à 1674, date à laquelle fut créée une Ferme des Tabacs. Colbert a étendu le monopole à la fabrication en 1681 et Napoléon I^{er}, en 1810, à la culture avec la création d'une régie d'État. Ce

monopole a pris le nom de SEIT (Service d'exploitation industrielle des tabacs) en 1926, puis de SEITA en 1935, quand la gestion du monopole de la fabrication des allumettes lui a été confiée. En 1962, le SEITA est passé du statut de "service du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie" à celui d'établissement public à caractère industriel et commercial (ÉPIC). Le personnel n'était alors plus soumis au statut général de la fonction publique, mais à un statut particulier. Le SEITA a conservé jusqu'aux années 1970 la totalité de ses monopoles (culture, production, distribution). Plusieurs facteurs sont alors venus modifier cette situation. D'une part, la construction européenne a remis en cause les grands monopoles étatiques. Dès 1976, les monopoles sur la distribution et l'importation de tabac et de cigarettes sont tombés. D'autre part, les premières difficultés financières sont apparues à cette période. En raison des prix administrés, volontairement maintenus en dessous de la moyenne européenne pour lutter contre l'inflation, les déficits se sont creusés. De 1976 à 1986, l'entreprise a ainsi enregistré 11 exercices déficitaires. Le SEITA produisait des cigarettes à perte et s'endettait.

En 1980, l'ÉPIC est devenu une société nationale – la SEITA – dont 30 % du capital appartenait au privé. Ce changement s'est apparenté à une première tentative de privatisation partielle. À cette occasion, le statut du personnel, qui datait de 1962, a été abandonné et remplacé par des conventions collectives. Cette date représente a posteriori une étape cruciale de la conduite du changement en ayant réglé l'épineuse question du régime de retraite, bien en amont de la privatisation. Le régime spécial de retraite a été supprimé pour les salariés qui rejoignaient l'entreprise à partir de 1980. Ce compromis fut une condition préalable essentielle à la privatisation de 1995.

De 1980 à 1984, l'entreprise a traversé une période très tendue, ponctuée de grèves houleuses (un mois et demi de grève continue en 1984) et sur fond d'âpres négociations portant sur l'ouverture du capital, le statut du personnel et la question du régime de retraite. En 1984, si le régime de retraite défini quatre années plus tôt a été préservé, l'État est redevenu l'unique actionnaire de la SEITA et le statut de 1962 a été presque intégralement repris. Une clause autorisant les licenciements dans des cas particuliers a toutefois été insérée.

En 1993, le scandale des cigarettes Chevignon fit apparaître le tiraillement, au sein de l'État, entre les problématiques de santé publique et les rentrées fiscales ("la Santé freine, Bercy encourage"). Cette contradiction au sein de l'État acheva de convaincre le gouvernement de privatiser la SEITA. Compte tenu de tous les changements précédents, "le contexte était mûr, les pratiques déjà initiées et les jalons posés de longue date". Au final, la privatisation a entraîné 46 000 heures de grève, soit le quart seulement des conflits de 1980 ou de 1984. La SEITA a finalement été privatisée le 22 décembre 1995 avant de fusionner avec l'espagnol Tabacalera en 1999 pour donner naissance au groupe Altadis, un des leaders mondiaux.

L'ancrage de l'entreprise dans l'histoire et le paysage français devait entrer en ligne de compte pour conduire le changement, compte tenu de l'attachement à cette "institution" non seulement des salariés, mais aussi des populations des villes où elle est implantée et de leurs élus locaux. Tel est notamment le cas pour les fermetures d'usines, anciennes manufactures établies de longue date en centres-villes. A Tonneins, par exemple, communément appelée "la capitale de la Gauloise," la fermeture de l'usine de

cigarettes a été d'autant plus délicate à mener que la manufacture, vieille de trois siècles, était située au cœur de la ville et profondément inscrite dans le tissu local : sur les 9 000 habitants, l'usine a employé jusqu'à 1 000 salariés, si bien que toutes les familles étaient plus ou moins directement concernées par sa fermeture.

Les changements qui ont soulevé le plus d'opposition sont ceux qui remettaient en cause cette culture fortement enracinée dans l'entreprise. Les représentants syndicaux rencontrés, tout comme le directeur d'usine, soulignent en effet que la réforme la plus difficile à vivre n'a pas été la privatisation, ni la fusion avec Tabacalera, mais "la féminisation du SEITA," c'est-à-dire le passage, en 1980, du statut d'ÉPIC à celui de société anonyme. Cette réforme a touché l'ensemble du personnel, des ateliers à la direction. Elle a constitué une transformation radicale pour l'entreprise, mais a été également vécue comme un "ébranlement personnel," car "chacun a été individuellement atteint dans son statut et dans la perception de son métier" : fin de la garantie de l'emploi, avancement à l'appréciation et non plus à l'ancienneté, le "service" est devenu une "société".

2.7. Le sauvetage de Nissan

En 1999, le troisième constructeur automobile japonais, Nissan, fut en partie racheté par Renault – dont l'État détenait encore 44 % du capital. Fleuron de l'industrie japonaise, **Nissan était alors au bord de la faillite**. Accumulant les déficits, l'entreprise n'avait évité les pertes qu'une année au cours des huit précédentes ; sa dette s'élevait à 20 milliards d'euros. Louis Schweitzer, président de Renault, nomma son bras droit, Carlos Ghosn, au poste de directeur général opérationnel de Nissan, avec pour mission de redresser l'entreprise.

Le 18 octobre 1999, C. Ghosn présenta le *Nissan Revival Plan* (plan de renaissance de Nissan, NRP), avec trois objectifs majeurs : le retour à l'équilibre financier dès 2000, la réduction de moitié de la dette et une marge opérationnelle de 4,5 % du chiffre d'affaires d'ici trois ans. Les changements exigés par ces objectifs étaient très importants : rationaliser les achats, mettre un terme au système traditionnel de fournisseurs – le *Keiretsu* – fermer cinq usines, supprimer 21 000 emplois (soit 14 % des effectifs), renouveler la gamme de produits, reconstruire l'image de l'entreprise.

Tous les observateurs jugèrent la mission impossible et sans précédent au Japon. C. Ghosn prit en public l'engagement de démissionner s'il n'y parvenait pas.

Les objectifs ont été atteints, et même plus tôt que prévu. Le 9 mai 2001, moins de deux ans après le lancement du NRP, C. Ghosn put annoncer que la dette était tombée à 4 milliards d'euros ; la marge opérationnelle était de 7,9 % et le bénéfice d'exploitation pour 2001 de 4,5 milliards d'euros. Nissan, promis à la faillite, est ainsi devenu le constructeur automobile généraliste le plus rentable du monde. Le changement est positif, massif et rapide.

Le NRP n'était pas fixé d'avance, ne comportait pas d'idées préconçues, mais a été le fruit d'un long travail d'analyse du terrain, d'écoute du personnel et de diagnostic de la situation. Pour le réussir, C. Ghosn s'est immergé dans une entreprise japonaise aux traditions profondément ancrées. Outre la barrière de la langue, il a dû faire face à des différences colossales en matière d'organisation, de pratiques et de culture d'entreprise. La phase d'auscultation a pris fin en juin 1999, date à laquelle C. Ghosn s'était fait une image

précise et sans concession de l'entreprise, qu'il résume ainsi : "Chacun tirait de son côté. Pas de vision, pas de stratégie, pas de priorités, pas d'instruments de mesure. Des territoires, des baronnies, un corps désarticulé".

L'enjeu a été de réussir le diagnostic de ce terrain et de changer – uniquement, mais radicalement – ce qui devait l'être : l'idée fut de s'attacher à des priorités stratégiques sans bouleverser le reste. Premier trait caractéristique de la culture Nissan, la dilution des responsabilités, le recours constant au "ce n'est pas moi, c'est l'autre". Autre trait, le système d'avancement à l'ancienneté, qui décourageait les initiatives, nourrissait une subordination hiérarchique aveugle et favorisait des jeux de clans. Un changement fort a été opéré pour lier la promotion et les salaires à la satisfaction d'objectifs fixés en amont. L'avancement à l'ancienneté a été abandonné en expliquant pourquoi, comment, et pour quel nouveau système. Autre pratique très chère à Nissan : l'emploi à vie. Pour C. Ghosn, l'emploi à vie signifie une loyauté réciproque de l'entreprise et du salarié ; mais lorsqu'il est érigé en dogme mettant en péril la survie de l'organisation et faisant peser des coûts de plus en plus lourds sur les générations suivantes d'employés, il n'est plus justifiable.

Tirant les leçons de son expérience, C. Ghosn estime que les principales clefs à retenir sont "rigueur et franchise dans l'analyse d'une situation ; respect des hommes et des femmes qui fabriquent et vendent le produit ; connaissance du terrain et souci de l'échange ; transparence dans les comptes et dans la communication ; et par-dessus tout engagement à long terme et sans compromis des dirigeants". Il estime que "**les moyens du changement sont partout les mêmes**" : une attitude pragmatique, faite d'écoute, d'ouverture et de respect, tout en ayant un objectif très

précis et en se fixant une obligation de résultat. Pour le dire autrement, être ferme sur l'objectif, souple sur sa mise en œuvre. Et non l'inverse, si fréquent : être inflexible sur un processus au point de devoir in fine abandonner l'objectif. À cette attitude générale, Carlos Ghosn ajoute quatre ingrédients clés : la lucidité sur la situation, la volonté de changement, la transparence quant à la destination et le courage dans la mise en œuvre.

Les changements décrits à travers ces sept études de cas diffèrent les uns des autres. Ils n'en présentent pas moins des problématiques communes, apparues lors des entretiens et des auditions. Ce sont ces problématiques, ainsi que les façons de les appréhender avec le meilleur des succès, que tâche de présenter la seconde partie de ce *Cahier*.

SECONDE PARTIE

Tirer les leçons du terrain : six composantes clefs pour réussir le changement

Les études de cas et les entretiens ont permis d'identifier six composantes récurrentes et déterminantes pour la conduite d'un changement : un projet, un terrain, un moment, une volonté politique, des hommes et des femmes, enfin un pilotage. Le succès de tout changement semble résider dans la conjonction – qui tient plus de l'alchimie que de la logique pure – de ces six composantes. S'il est impossible d'affecter à chacune une pondération, reste que toutes ont leur pertinence pour éclairer les mécanismes de mise en mouvement d'un changement.

À chacune de ces six composantes clefs correspondent des écueils et des facteurs d'échec, mais aussi des outils et des préconisations qui forment autant de facteurs de réussite. Cette partie entreprend de présenter les uns et les autres, toujours en s'appuyant sur les entretiens réalisés.

1. Un projet, c'est-à-dire une vision

Sur le fond, et d'évidence, un projet de réforme doit remplir certaines conditions incontournables : il doit être au point dans ses différentes dimensions, techniques, juridiques, financières, etc. (a contrario, la question de la mise en œuvre d'un projet qui ne tient pas debout ne se pose même pas). Ces dimensions sont d'ordinaire les mieux approfondies : les projets de réforme sont, sur le fond, travaillés et mûris au fil des rapports et des commissions.

C'est dire **l'importance de la préparation**, laquelle requiert du temps, ingrédient qui fera l'objet d'un développement infra. **L'anticipation est une façon de se garantir ce temps de préparation** : toute organisation publique devrait périodiquement consacrer un moment à un exercice collégial de réflexion prospective, portant sur ses

missions, ses façons de les accomplir et l'environnement dans lequel elles s'insèrent.

Mais le projet de changement, aussi solide soit-il dans son contenu, ne peut pas être qu'une affaire de techniques, de procédures, de mécanismes. **Il doit être porté par une vision**, qui fondera sa légitimité et lui donnera sa force. La vision est d'autant plus nécessaire que "la réforme de l'État," en tant que telle, se heurte à une forme de désillusion.

L'absence de vision, condition résolutoire de l'échec selon Michel Rocard – "Trop souvent des ministres, sur une pression indéterminée (...), sont embarqués dans des intentions réformatrices qui n'ont d'autre origine que l'air du temps, sans que l'objectif précis, délimité et fondamental de la réforme à laquelle il faut parvenir dans ce secteur de l'administration publique, soit clair. C'est évidemment une condition résolutoire de l'échec programmé" (Michel Rocard, "Oser la réforme de l'État," *Lettre du Management public*, mai-juin 2002).

De l'avis de toutes les personnes interrogées, **on ne réussit pas le changement si l'on ne sait pas où l'on va**, ni pourquoi, et si l'on ne sait pas communiquer à toutes les parties prenantes le sens de cette direction. Les échecs soulignent en général l'incapacité des responsables à construire une vision compréhensible et à la partager. Pour le dire autrement, on ne change pas des habitudes, on ne heurte pas des traditions, on ne déplace pas des hommes et des femmes, sans le moteur qu'offre une vision motivée et motivante (1.1.), laquelle doit être partagée aussi largement que possible (1.2.), voire coproduite (1.3.) et en tout cas adossée au dialogue social (1.4.).

1.1. Un changement doit être porté par une vision

Les entretiens recueillis tracent quatre attributs souhaitables pour cette vision. Elle doit être substantielle, positive, claire et complète.

– **Substantielle**, c'est-à-dire porter sur le fond. Un changement qui n'est décrit qu'en termes procéduraux, techniques, échoue en général à emporter l'adhésion : *"On a partout conscience que la réforme technocratique de l'État aboutit nécessairement à l'échec,"* écrivait Michel Crozier en 1988 ; ce constat-là n'a fait que se conforter depuis. Seule une vision substantielle peut donner son sens à un ensemble de mesures et de directives qui, prises séparément, n'en auraient guère. Elle doit décrire un point d'arrivée concret, faisant directement écho à des missions, à des contenus, à des résultats. Elle doit invoquer des principes qui aident à la justifier, notamment les valeurs fondatrices du service public et les règles fondamentales de la légitimité : la justice, l'efficacité. Les changements qui réussissent le mieux sont ceux qui utilisent pleinement comme un levier le sens du service public.

– **Positive**, c'est-à-dire se garder de présenter le changement comme la conséquence inéluctable d'une pression extérieure. Même lorsque celle-ci est présente, et même lorsqu'elle s'annonce déterminante, le changement ne peut seulement résulter d'une contrainte, d'une pression. Il doit participer d'une vision constructive, d'une perspective, aider à saisir des opportunités, à poser des actes positifs. La réforme des Douanes est exemplaire à cet égard.

Transformer les menaces en opportunités : le cas des Douanes – Loin de constituer un enjeu unique et menaçant, l'ouverture des frontières intra-

communautaires au 1^{er} janvier 1993 a été appréhendée par les Douanes comme "une fenêtre d'opportunités". Les Douanes ont su se saisir de cette occasion, ainsi que des différentes questions soulevées progressivement par l'ouverture des frontières (premières crises sanitaires, extension du risque terroriste, essor du coût économique de la contrefaçon, évolutions des missions de la police, etc.), pour mettre à jour leur raison d'être et intégrer de nouvelles missions d'intérêt général. Une fois les enjeux anticipés et cette vision définie, il ne s'agissait plus de subir une transformation imposée de l'extérieur, mais d'utiliser les différents contextes qui ont précédé et suivi l'ouverture des frontières pour "faire avancer ses pions".

– **Clare**, c'est-à-dire permettant une formulation immédiatement compréhensible par chacun, à tous les niveaux de l'organisation concernée, et limitant au maximum les risques d'interprétations erronées ou de malentendus. Si une bonne vision doit aller au-delà des chiffres, ceux-ci peuvent aider à clarifier les enjeux.

Le plan "Nissan 180" – Carlos Ghosn a intitulé "Nissan 180" un important plan de changement chez le constructeur automobile : son titre ramasse en trois chiffres ses trois objectifs fondamentaux : "1" million de véhicules en plus, "8 %" de marge opérationnelle atteinte, "0" de dette.

– **Complète**, c'est-à-dire ne laissant aucun point dans l'ombre. Si, au contraire, cette vision comprend "des inconnues," le changement à venir est menacé par des rumeurs ou des inquiétudes infondées. L'incertitude nourrit l'inquiétude. Mieux vaut clarifier et stabiliser les anticipations des parties prenantes.

1.2. Cette vision doit être partagée

Une vision ne porte ses effets favorables au changement que si elle est partagée avec toutes les parties prenantes. Cette aptitude de la vision à être diffusée et comprise marque d'ailleurs sa qualité. Un changement dont on ne peut, en quelques minutes, exposer la vision qui le justifie est déjà mal parti.

Le défaut de communication interne

– Selon Bernard Brunhes, *“les réformes pensées en haut ne sont pas appropriées par le terrain parce que les hauts fonctionnaires, brillants concepteurs de la réforme, n’ont pas assez de considération à l’égard des cadres qui vont la traduire et la réaliser sur le terrain, pour accepter de passer des heures et des jours à travailler avec eux, à les écouter, à leur faire partager les projets, à adapter les idées aux réalités qu’eux seuls connaissent”* (in *Futuribles*, juin 2003).

Les enjeux de la réforme doivent donc faire l’objet d’une pédagogie, laquelle passe par une communication en interne. **Communiquer, ce n’est pas réformer : mais réformer sans communiquer, c’est courir à l’échec.**

L’expérience des personnes interrogées le souligne : la diffusion de l’information relative à un changement est systématiquement surestimée. Un chercheur américain a calculé que le discours d’un chef d’entreprise consacré à un plan de réforme représente... 0,005 % du flot d’informations que traite chaque année un de ses employés¹⁰. Le contexte a beau être différent, le problème n’en est pas moins semblable dans le secteur public. Le souci de communiquer la vision doit donc être *constant*, utiliser *tous les canaux possibles*, bénéficier de *l’engagement direct et personnel*

des dirigeants, et surtout être *décentralisé* à tous les échelons de l’organisation.

Communication en direction des salariés : le cas d’Altadis

– Selon des sondages effectués dans l’entreprise, 3 salariés sur 4 s’informaient en priorité auprès des syndicats plutôt qu’auprès de la hiérarchie ; 4 sur 5 jugeaient cette information plus crédible que celle de la direction ; les tracts de la CGT faisaient de facto office de note de service. Pour répondre à cette situation, l’encadrement de l’usine de Riom a cherché à améliorer les moyens de communiquer directement avec les salariés. Un mensuel (*Riom-point-com*) a été créé. La direction entretient un dialogue régulier avec les représentants syndicaux. Comités d’établissement et réunions de la direction donnent lieu à un compte rendu à destination du personnel d’encadrement, y compris les chefs d’atelier. Les UEP (unités élémentaires de production) sont des organisations de travail autonomes réunissant des cadres, des agents de maîtrise et des ouvriers. Elles constituent des enceintes de dialogue entre l’encadrement et la base. Lors de la privatisation, des groupes d’information d’une trentaine de personnes ont été réunis pour expliquer la réforme et se faire entendre ainsi directement par la base.

1.3. Cette vision gagne à être “coproduite”

La définition du changement à conduire ne gagne pas à rester un exercice d’état-major. Le choix d’en “co-produire” une partie au moins, selon des méthodes participatives, apporte un bon retour sur investissement. Non seulement des idées nouvelles apparaissent, mais cette “co-production” favorise l’appropriation du changement à venir et donc son acceptation.

(10) KOTTER (J. P.), *“Leading Change : Why Transformation Efforts Fail,”* Harvard Business Review, mars-avril 1995, p. 59-67.

La co-production des réformes institutionnelles en Italie

– Pour Franco Bassanini, ancien ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État (1996-2001), tirant les leçons de son expérience à la tête de la plus importante réforme depuis 1865, *“la participation d'une grande variété d'acteurs institutionnels et sociaux élargit le consensus et facilite la mise en place de la réforme. Plus le leadership est fort, plus il est facile d'obtenir la participation d'un grand nombre d'acteurs sans que le projet de réforme perde en cohérence”* (in Lacasse et Verrier, 2005, p. 65).

Cette approche participative peut prendre différentes modalités. Elle doit être authentique, sous peine de se retourner contre ses auteurs.

Le club du management à la DGA

– En complément de leurs activités de formation et de conférence, les cercles du management proposent une formule originale à toute personne de la DGA souhaitant réfléchir et faire des propositions pour le progrès du management dans son environnement : le “Club de management”. Cet espace rassemble des agents animés par la volonté de participer activement aux changements en cours. Le choix des sujets traités est libre. Cette formule ne concerne pas la seule population des cadres dirigeants mais se veut très ouverte. Depuis la création du projet, une soixantaine de clubs de management ont vu le jour à la DGA. Ces clubs ont proposé des recommandations dont beaucoup ont été reprises et ont permis d'améliorer les pratiques managériales au quotidien.

Le plan TOP chez Altadis – Dans le cadre du programme “Performance 2001,”, un objectif – réduire les coûts de 40 % – était fixé par la direction de

l'entreprise. Mais les modalités pour l'atteindre ont fait l'objet d'une approche participative : le plan “TOP” devait faire appel à l'expérience de tous les salariés. De larges initiatives ont été laissées aux directions d'usine pour sa mise en œuvre ; le personnel d'encadrement a animé des groupes de “brain storming” qui ont réuni l'ensemble du personnel par service, afin de proposer des améliorations permettant de réduire les coûts. Les propositions furent ensuite soumises à un comité d'évaluation. Parmi les effets positifs du plan TOP, MM. Codron et Machabert, responsables de l'usine de Riom, évoquent surtout l'écoute du personnel en direct : malgré les réticences initiales, 90 % du personnel s'est exprimé et les opérateurs ont pu faire part des dysfonctionnements concrets dans leur travail quotidien (les étiquettes coincées dans la machine, etc.). Cette méthode participative a aussi été l'occasion de sensibiliser le personnel sur la nécessité de réaliser des économies, chacun devant prendre ses responsabilités pour y parvenir ; des comparaisons avec les entreprises concurrentes (“benchmarking”) avaient été faites. L'aspect négatif tient au fait que finalement l'essentiel des réductions de coûts a été décidé par le siège et s'est surtout soldé par une contraction du personnel. Dans l'esprit des salariés, la démarche TOP a par conséquent “frôlé la manipulation”. Lorsqu'on est participatif, il faut l'être jusqu'au bout.

1.4. Cette vision doit en tout cas être adossée au dialogue social

“Partout en Europe, la réforme a été conduite avec les syndicats et non malgré les syndicats,” souligne Bernard Brunhes. Sur ce point, la situation française présente deux difficultés propres : d'une part, la représentation syndicale est éclatée en de nombreuses organisations, entre lesquelles les phé-

nomènes de surenchère sont courants. D'autre part, souligne Franco Bassanini, *"il est plus facile d'obtenir l'appui des syndicats pour des réformes administratives rigoureuses et courageuses lorsqu'ils représentent en même temps les travailleurs du secteur public et du secteur privé, car ils représentent ainsi tant les acteurs que les bénéficiaires de la réforme"* (in Lacasse et Verrier, 2005, p. 61) : or, en France, les fédérations syndicales représentant les fonctionnaires sont traditionnellement très autonomes par rapport au reste du mouvement syndical.

Dans ce contexte, ***tout ce qui dans le projet peut concourir à solliciter ou améliorer les instances du dialogue social est le bienvenu.*** La réforme de la DGA, bien qu'axée en priorité sur la réduction des coûts et les gains de productivité, fut aussi l'occasion d'y développer le dialogue social, ce qui constitua alors à la fois un objectif et un moyen de la réforme.

Le développement du dialogue social à la DGA – Dès 1997, un bureau de la Direction des ressources humaines a été chargé du développement du dialogue social. À été créée la Commission d'information et de concertation des personnels civils de la DGA. Placées sous la présidence du DGA, les séances de la commission ont lieu deux fois par an et l'ensemble de la direction y participe. La première édition du bilan social de la DGA est parue fin 2001. Enfin, une charte sociale DGA-syndicats fut élaborée et signée. Par ailleurs, a été lancé le développement de procédures élargies d'information des organisations syndicales par l'administration (bilan social, enquête annuelle sur le climat social, résultats détaillés des élections aux comités hygiène, sécurité et conditions de travail et aux comités sociaux, organigrammes et affectation

des responsables) et, réciproquement, de l'administration par les organisations syndicales (interventions auprès des parlementaires, communiqués, évolutions de leurs structures, saisine systématique de l'administration avant tout déclenchement de conflit social).

Facteurs d'échec

- Présenter le changement comme une simple mesure "technique" ; croire qu'être techniquement au point suffira.
- Concevoir le changement comme un exercice d'état-major, maîtrisé de bout en bout en comité restreint.
- Surestimer le degré d'information des parties prenantes de la réforme. Croire qu'un discours ou une lettre interne suffit à informer.
- Laisser perdurer des situations contraires à l'esprit de la réforme en cours.
- Jouer uniquement de la contrainte extérieure et ne pas avoir de "grain à moudre" en contrepartie.

Facteurs de succès

- Anticiper les enjeux, pour pouvoir mieux préparer le changement.
- Être techniquement au point.
- Proposer une vision de ce que signifie le changement à venir : une vision substantielle, positive, claire et complète. Être capable d'expliquer cette vision en quelques minutes à tout type d'interlocuteur, et en suscitant au moins son intérêt.
- Favoriser la co-production du projet de réforme via des dispositifs participatifs.
- Faire partager cette vision et lever les incertitudes : donner des repères, faire une pédagogie de la réforme.
- Utiliser tous les vecteurs existants de communication, de façon constante,

avec l'engagement personnel des dirigeants, et de façon décentralisée à tous les échelons de l'organisation.

Le projet de réforme et la vision qui le porte doivent en particulier tenir compte des contraintes du terrain.

2. Un terrain, à connaître et à préparer

Établissement public, direction centrale, ministère tout entier : la réforme s'opère sur un terrain dont l'histoire, la culture et d'autres caractères constitutifs de son identité importent, du point de vue de la conduite de changement.

Ainsi, on ne change pas des structures comme les Douanes, la Seita ou la DCN sans prendre en compte leur profondeur historique. Cette ancienneté a sédimenté une identité culturelle d'une extraordinaire densité. Il est faux de croire que cette identité condamne à l'immobilisme ; il est illusoire de ne pas en tenir compte ; il est en revanche possible de s'en servir comme d'un levier. Aux Douanes, par exemple, la fierté des douaniers d'appartenir à leur corps fut explicitement transformée en énergie au service du changement.

Plus un terrain est ancré dans une identité, plus il est nécessaire de le préparer aux changements à venir. Soit en décomposant un changement fondamental en étapes successives – ce fut le cas pour la privatisation de la Seita –, soit en préparant les esprits en amont du changement ; la fermeture de l'usine Altadis de Lille en offre un contre-exemple.

Préparer le terrain par étapes : la privatisation de la Seita – Intervenue en 1995, la privatisation a été préparée par plusieurs changements antérieurs : d'abord établissement public

à caractère industriel et commercial en 1959, le Seita est devenu société nationale et donc la Seita en 1980 ; en 1984 intervenait un changement dans le statut du personnel. Dans le même temps, l'idée d'une privatisation – dénouant la schizophrénie entre l'État producteur de tabac et l'État défenseur de la santé publique – gagnait peu à peu les esprits. La décision de privatiser la Seita ne fut prise qu'en 1993, mais ces changements successifs avaient permis de lever la quasi-totalité des difficultés et de créer un relatif consensus. Les principaux chantiers – retraites et statut des personnels – avaient déjà progressé lors des transformations précédentes. Seule la dimension symbolique de la privatisation subsistait, et même dans l'esprit des représentants syndicaux, "le contexte était mûr, les pratiques déjà initiées et les jalons posés de longue date". Au final, la privatisation a entraîné le quart seulement du nombre d'heures de grève enregistrées en 1980 ou 1984.

Préparer le terrain : exemple et contre-exemple chez Altadis – Les usines de la Seita étaient classées en deux catégories : les anciennes manufactures ("à conception verticale") vouées à être fermées, et les usines modernes ("à conception horizontale"). En règle générale, une fermeture était précédée d'une longue période de ralentissement de la production et de décroissance lente des effectifs. Ainsi, à l'heure de la fermeture, il ne restait que très peu de salariés en dessous de l'âge de la retraite et, le plus souvent, ceux-ci pouvaient être mutés vers un autre établissement. Lors de la fermeture de l'usine de Nice, par exemple, seule une personne ne pouvait bénéficier d'une retraite anticipée. La dernière fermeture en date, celle de l'usine de Lille, n'a pas suivi ce travail de prépa-

ration du terrain ; elle a au contraire surpris et désemparé tout le monde. Une fois toutes les anciennes usines fermées, il ne restait que trois établissements modernes : Lille, Nantes et Riom. Les informations disponibles ont d'abord semblé désigner l'usine de Riom, avant de menacer celle de Nantes. Contre toute attente, c'est la fermeture de l'usine de Lille qui a été annoncée, alors même que ce site avait continué à embaucher, à investir en matériel et en formations jusqu'au dernier moment. La direction de l'entreprise elle-même reconnaît que ce revirement de stratégie contribue aux difficultés rencontrées dans la suite de ce dossier, insuffisamment préparé aux yeux des personnels.

D'autres caractères sont pertinents. La taille compte : la complexité semble proportionnelle à la taille de l'organisme considéré et du nombre de ses agents. Cela plaide pour la décomposition d'une réforme globale en système de réformes sectorielles. Par exemple, la DGA et la DREE constituent des sous-ensembles de taille réduite au sein de leur ministère respectif. Lorsqu'un changement est nécessairement global, cela invite en tout cas à instiller une forte dose de subsidiarité dans sa mise en œuvre. Dans cet esprit, à l'ANPE, si un cadre de réforme fut défini au niveau national, sa mise en œuvre a reposé sur la responsabilisation personnelle des directeurs régionaux et sur l'engagement de tous les échelons jusqu'au directeur d'agence.

La proportion de personnels contractuels importe, puisque ces agents répondent à des règles de mutation, de mobilité voire de licenciement plus souples que celles résultant du statut général de la fonction publique et de l'interprétation qui en est faite. De ce point de vue, réformer la DREE posait moins de difficultés que la DCN ; reste que les réformes de la DREE ont eu l'habileté de prendre en compte la situation des agents contractuels et de l'améliorer sur plusieurs points.

Les précédents influent également : l'exemple de la DREE ou des Douanes souligne combien un changement réussi peut préparer le terrain pour un nouveau changement, en un cercle vertueux favorable à la réforme. À l'inverse, l'échec d'une tentative précédente risque de rendre le terrain plus rétif à un prochain essai.

Facteurs d'échec

- Surestimer la capacité d'une démonstration technique à l'emporter sur des symboles, des perceptions et une identité ancrés dans une histoire.
- S'en tenir au "one size fits all" pour l'ensemble d'une organisation, alors qu'elle comprend des sous-ensembles distincts.
- Ne pas tirer les leçons des tentatives précédentes.

Facteurs de succès

- Connaître intimement son terrain, ce qui exige de s'y rendre et d'en rencontrer personnellement les acteurs.
- Préparer le terrain et accepter de prendre le temps de le faire.
- Appliquer le principe de subsidiarité et scinder un changement en sous-ensembles adaptés à des organisations de tailles plus réduites.

Ce terrain n'est pas immuable : il change en fonction des moments. C'est le moment le plus favorable au changement qu'il faut savoir saisir – ou susciter.

3. Un moment, à saisir ou à susciter

De même qu'il doit intégrer la configuration du terrain, un projet de changement doit tenir compte des caractères d'un moment. Il en est de plus favorables que d'autres. Qu'une réforme soit proposée au début, au milieu ou à la fin d'une législature n'est pas sans conséquence : de l'avis de tous, la première année d'une législature est le moment

le plus propice, à ne pas laisser passer. Qu'une réforme soit lancée après une reculade sur un autre projet compte également : cela envoie un signal auprès des acteurs concernés.

L'enjeu est de réussir à saisir le moment le plus favorable – mais, si celui-ci ne survient pas, à le susciter.

3.1. Saisir le moment favorable

La capacité à saisir le moment propice, celui qui favorise le basculement vers l'action, dépend de l'attitude face au temps en amont du changement. Quatre attitudes-types sont possibles : la passivité (attendre en subissant), la réactivité (attendre puis réagir), la préactivité (anticiper pour s'adapter) et la proactivité (agir en amont pour orienter le changement).

Les cas étudiés soulignent que la capacité des acteurs à anticiper et si possible à se montrer proactifs est déterminante. Plus le changement aura pu être anticipé et mieux les objectifs fixés pour la réforme auront pu se fonder sur un diagnostic approfondi de la situation, plus les conflits potentiels auront pu être désamorçés, meilleure enfin aura été la préparation des esprits, laquelle exige un temps suffisamment long pour comprendre, accepter et mûrir les projets de réforme. Cela plaide, en soi, pour une diffusion des approches prospectives.

Anticipation : l'exemple des Douanes

– La réforme des Douanes fut calée sur une date butoir claire, incontestable et indépendante des acteurs en présence : l'ouverture au 1^{er} janvier 1993 des frontières intracommunautaires. Cette échéance a favorisé un processus d'anticipation qui a permis aux Douanes d'établir, dans les délais, un projet définissant une ambition propre et des missions renouvelées.

Plusieurs travaux de réflexion et d'anticipation ont préparé les décisions ultérieures : le Groupe prospective-action mis en place aux Douanes en 1985, un groupe de travail du Commissariat général du Plan en 1988, enfin la mission Consigny en 1991. Cette capacité à voir loin remonte à plus haut encore : dès 1957, un administrateur des Douanes écrivait : *"il ne faut pas se faire de la frontière extérieure commune une représentation géographique à la manière d'un mur périphérique au pied duquel les Douanes monteraient une garde vigilante. (...) Si, à l'intérieur de l'Union, les frontières doivent disparaître un jour, la Douane exercera son activité sur l'ensemble du territoire"*. Ce qui est devenu le cas.

Une succession de changements incrémentaux constitue une autre forme d'anticipation. Elle prépare le terrain au point que le moment opportun pour le basculement final devient plus aisé à trouver. L'exemple déjà cité de la privatisation de la Seita illustre cette approche.

Il faut enfin considérer le cas dans lequel l'anticipation n'est guère possible, lorsque les circonstances rendent le changement tant imminent qu'inéluctable. C'est **la situation de crise, dans laquelle il faut transformer l'urgence en levier**. Un exemple en est donné par le plan de renaissance de Nissan mis au point par Carlos Ghosn en 1999. Dans le secteur public, le Canada ou d'Italie offrent de bons exemples.

De la crise à la réforme budgétaire au Canada – De 1970 à 1996, 27 budgets fédéraux déficitaires avaient gonflé une dette proche de 70 % du PIB. Le déficit annuel dépassa 6 % du PIB durant plusieurs exercices. Le service de la dette représentait alors un tiers du budget, soit le premier poste.

Entre 1984 et 1993, douze plans successifs de lutte contre les déficits avaient échoué. Mais, en 1994, la crise devint imminente – le FMI préparait une intervention – et les attentes du public basculèrent au point que le gouvernement de Jean Chrétien put engager une exigeante “revue des programmes budgétaires”. Encore fallait-il avoir la lucidité de reconnaître la crise et le courage politique d’y répondre. Un plan de réforme fut animé par le plus haut fonctionnaire fédéral, Mme Jocelyne Bourgon. Trois ans plus tard, un premier budget équilibré était voté. Depuis, le Canada n’a connu que des budgets excédentaires et le débat consiste à savoir à quels programmes consacrer ces surplus.

Et en Italie – Au milieu des années 1990, la situation de l’administration italienne était, selon Franco Bassanini, ancien ministre de la Fonction publique et de la réforme de l’État (1996-2001) “*tout à fait désastreuse : un État délabré, bureaucratique, interventionniste, centralisé, et une administration obsolète, inefficace et coûteuse*” (in Lacasse et Verrier, 2003). En quatorze ans, la dette publique était passée de 58 % à 125 % du PIB. Convaincue que l’on avait touché le fond, la coalition de l’Olivier (centre gauche) a engagé en 1996 une réforme globale de l’État italien, conjuguant modernisation des structures gouvernementales, décentralisation, réorganisation des services déconcentrés, basculement de 85 % des fonctionnaires vers le régime normal du droit du travail, simplifications administratives massives, certification de la qualité du service rendu, administration électronique, etc. En moins de dix ans, pour ne prendre que deux indicateurs, la dette publique a décliné de 125 % à 106 % du PIB, tandis que les appréciations positives des usa-

gers concernant la qualité des services publics remontaient de 38 % à 59 %. Et Franco Bassanini de conclure : “*Plus un État est délabré, plus il est facile de trouver le consensus social nécessaire pour une réforme radicale*”...

“Quand il est urgent, c’est déjà trop tard,” prévenait Talleyrand. La conduite du changement semble lui donner tort : l’urgence est un moteur fondamental du changement ; mais tort en partie seulement : le changement conduit sous le seul aiguillon de l’urgence, sans vision ni moyens, ne tiendra pas sur le long terme.

Ce dernier type de cas souligne le risque qui accompagne la recherche du moment le plus propice : celui de toujours remettre à demain les changements qui s’imposent. Mais on ne peut pas toujours se permettre d’attendre une crise ou le délabrement général. Et sans doute ne peut-on plus se permettre de changer à la faveur de crises, toujours coûteuses. Aussi faut-il **convaincre que le moment est venu**.

3.2. *Susciter le moment favorable*

Cela ne va pas de soi. À cela, une explication revient : “Au sein des structures publiques, la pression en faveur du changement n’existe pas, ou du moins est bien distincte de ce qu’elle signifie dans le privé : la faillite ou la disparition. Dans le public, si une structure ne se réforme pas, elle fonctionnera un peu moins bien et en coûtant un peu plus cher, mais continuera de fonctionner”. Pour le dire autrement : “dans le public, on vit dans l’éternité”.

Sur quels leviers peut-on compter ? Les entretiens réalisés mettent l’accent sur trois en particulier : la force d’un diagnostic objectif, l’appel aux usagers et l’existence d’une date-butoir.

Le diagnostic objectif

Un diagnostic lucide et sans détour de la situation d'une organisation aide à convaincre que le moment du changement est venu. Les espaces organisationnels qui changent le moins sont d'ailleurs ceux qui évitent d'étudier leur situation et leur avenir possible. À l'inverse, le changement démarre lorsqu'on décide de mener une réflexion lucide sur certains faits menaçants, ou au contraire sur des éléments prometteurs à condition de les saisir. Un diagnostic sur les possibilités qu'offrirait tel changement, ou sur les risques qu'il permettrait d'éviter, peut suffire à créer ce moment de basculement où le changement, parce qu'il apparaît souhaitable, devient possible. La force d'un tel diagnostic est de faire apparaître le statu quo comme moins intéressant que le changement, même si celui-ci, à ce stade, peut encore intégrer beaucoup d'inconnu.

Un diagnostic déclenche le changement chez Nissan

– Le constructeur japonais venait d'enregistrer neuf exercices déficitaires en dix ans. L'entreprise, proche de la cessation de paiement, connaissait une situation d'urgence absolue, mais encore fallait-il accepter de le dire sans détour : "Nissan avait atteint un point de non-retour". C'est ce qu'il s'agissait de faire comprendre et admettre à l'ensemble des parties prenantes. Cela se révéla la meilleure façon de déclencher les changements nécessaires. L'annonce officielle du plan fut le moment d'un diagnostic sans fard de la situation de l'entreprise (alors endettée de 20 milliards d'euros). Le choc de l'annonce faisait partie de la thérapie : pour Carlos Ghosn, "si vous ne criez pas au feu, mais si vous vous contentez de dire : tiens, il fait très chaud et peut-être qu'il y a des flammes quelque part, cela ne peut pas marcher".

Le diagnostic permet de mettre en exergue et de faire partager les facteurs qui "poussent à la réforme" : ce peut être la situation budgétaire, la concurrence de l'administration concernée par d'autres acteurs privés (cas de la DCN par d'autres industriels) ou publics (cas de la DREE par la Commission européenne ou le Trésor) et l'émergence de nouvelles exigences chez les usagers.

L'expérience souligne que l'on gagne à distinguer les fonctions de diagnostic et d'impulsion du changement. Le décisionnaire peut ainsi s'appuyer sur un tiers pour construire le diagnostic. Ce dernier peut, le cas échéant, y gagner en objectivité et son récipiendaire conserver une indépendance. Dans cet esprit, des audits sont parfois confiés à des cabinets de conseil – cf. infra, section 6. Le diagnostic peut aussi être confié à des fonctionnaires issus d'autres administrations, éventuellement avec la contribution d'autres parties prenantes, en particulier les usagers.

La pression des usagers

Les attentes de l'utilisateur sont un levier essentiel pour enclencher le changement. Deux des cas étudiés en témoignent particulièrement.

Le rôle des usagers dans la réforme de l'ANPE

– Le premier élément sur lequel Michel Bon (directeur général de 1993 à 1995) s'est appuyé pour justifier la réforme fut l'insatisfaction des usagers, tant les demandeurs d'emploi que les entreprises. Lors de sa nomination, un sondage sur l'image des services publics plaçait l'ANPE au dernier rang, avec 2 % d'avis favorable. "Ce chiffre constitua pour moi un baromètre essentiel," explique M. Bon, qui encadra ce sondage dans son bureau et y faisait référence avec ses interlocuteurs chaque fois que nécessaire. À la fois objectif et indica-

teur concret de l'avancée des réformes, la satisfaction des usagers de l'ANPE a été à la base de l'ensemble des mesures prises, qu'il s'agisse de la réorganisation spatiale des agences, du changement de statut des agents ou encore du processus de qualification des agences. Par exemple, l'ouverture en continu des agences locales constituait un "bouleversement des habitudes administrative qui empoisonnait tout le monde ; tout le monde, sauf le client" (Michel Bernard, directeur général de 1995 à 2005).

À la DCN, l'usager, c'est l'État – Si le changement a pu s'appuyer sur un groupe de personnes convaincues que la survie de la structure dépendait de sa réforme, la majorité du personnel ne l'entendit d'abord pas ainsi. Mais en 1998, la Marine nationale, principal client de la DCN, décida, pour la réparation d'un pétrolier ravitailleur, de mettre la DCN en concurrence avec une société privée de Marseille. Cet événement provoqua une grève des personnels de l'arsenal de Toulon ; le ministre de la Défense, Alain Richard, profita de l'épisode pour donner "une leçon de choses" à ses interlocuteurs de la DCN sur le mode : "attention, vous n'êtes pas irremplaçables".

Cet aspect va au-delà du désormais traditionnel thème selon lequel l'administration doit traiter aussi bien ceux qui font appel à elle qu'une entreprise ses clients. En effet, *l'usager* de l'administration n'est pas *un client* dans la mesure où, contrairement à ce dernier, il n'a pas le choix de son prestataire. L'exigence est donc distincte du marketing : il ne s'agit pas de satisfaire l'usager parce que il serait un client, mais parce que la satisfaction de l'usager est une raison d'être du service public.

Une date butoir

L'existence d'une date butoir constitue un troisième facteur décisif dans le

déclenchement du changement. Mais le cas de la réforme des Douanes, rendue incontournable par une échéance extérieure, reste rare.

C'est pourquoi, lorsque cette date butoir n'existe pas, conviendrait-il de se la donner, avec les dispositifs opportuns en l'espèce – budgétaires, réglementaires, politiques ou médiatiques. Une date éminemment symbolique peut aussi aider à "borner l'horizon". Ce fut le cas pour la conduite des travaux sur le site de La Villette à Paris : l'inauguration de la Cité des sciences et de l'industrie devait impérativement avoir lieu le jour du passage de la comète de Halley, soit le 13 mars 1986. Là encore, la prospective peut aider à anticiper les faits porteurs d'avenir et potentiellement lourds d'une échéance qu'il faudrait alors, selon une sorte de principe de précaution, considérer comme telle.

Choisir le moment opportun ne signifie donc nullement qu'il faut l'attendre *ad vitam aeternam*. On peut le créer, en réunir les conditions. Et, lorsque cela s'avère impossible pour l'heure, s'abstenir plutôt que de courir à un échec qui gèlera pour longtemps les possibilités de changement.

Facteurs d'échec

- Ne pas se donner les moyens d'anticiper.
- Attendre *ad vitam aeternam* le moment le plus opportun.
- Ne pas suffisamment faire ressentir l'urgence du changement.

Facteurs de succès

- Soigner le diagnostic ; y consacrer du temps ; le faire établir par un acteur tiers, neutre ; y faire réagir chacun.
- Élargir le cercle des parties prenantes : agents, élus, "sages," grand

public ; faire en particulier entrer dans le jeu les usagers et leurs attentes.

- Fixer ou faire fixer une date-butoir susceptible de s'imposer à tous.

Un projet solide, répondant aux caractéristiques du terrain comme aux enjeux du moment, ne suffit pas s'il n'est pas porté par une volonté politique.

4. Une volonté politique, à maintenir

De l'avis unanime des personnes rencontrées, le changement dans le secteur public a besoin d'être porté par une volonté politique. Celle-ci se traduit par l'engagement de personnalités politiques et par le lien de confiance qu'elles entretiennent avec les responsables administratifs chargés de mener le changement (4.1.) ; mais cette volonté politique gagnerait à s'institutionnaliser de façon stable dans l'appareil gouvernemental (4.2.).

4.1. L'engagement de l'autorité politique

Un facteur indubitable de succès est ***l'engagement résolu, public et constant de l'autorité politique concernée.*** Cela apporte un surcroît de légitimité au changement projeté, surtout si celui-ci résulte d'un engagement pris devant la représentation nationale. Cet appui permet une meilleure position lors des négociations budgétaires internes à l'administration. Il offre une garantie supplémentaire contre les remises en cause du changement, en interne ou en externe. Il offre une plus grande visibilité au changement et à l'organisation qui l'entreprend, ce qui est en soi source de motivation et de mouvement. En amont, il donne sa crédibilité aux travaux préparatoires qui sinon resteraient lettre morte, comme en témoigne l'exemple du *Rincho* au Japon.

Volonté politique et commissions de sages : l'exemple du *Rincho* au Japon

– De 1981 à 1983, au Japon, un puissant mouvement de réformes est né des travaux d'une commission de haut niveau, le *Rincho*, composée de neuf personnalités indépendantes (universitaires, anciens hauts fonctionnaires, industriels, syndicalistes), choisies intuitu personae, et disposant d'un puissant secrétariat. La formule de la "commission de sages" est fréquente en France, depuis la mission Picq en 1994 jusqu'au rapport Camdessus de 2004. Mais la réflexion et la concertation qui résultent de ces travaux, pour intéressantes qu'elles soient, risquent de rester lettre morte si la commission ne bénéficie, dès sa formation, de l'engagement public et solennel d'une haute autorité politique. En l'espèce, grâce à la médiatisation continue des travaux du *Rincho* vers le grand public, le Japon tout entier savait que cette commission bénéficiait de l'appui personnel du Premier ministre Nakasone et que la réforme administrative serait la tâche essentielle de son gouvernement, lequel dura en outre cinq années. De fait, le *Rincho* a permis de réels résultats (réorganisation profonde d'une dizaine de ministères, création d'une agence centrale de management, plans de réduction du personnel, blocage des dépenses budgétaires).

En France, sans doute depuis Michel Rocard et son action en faveur du "renouveau du secteur public," aucun Premier ministre n'a choisi de s'engager personnellement, publiquement et obstinément sur le dossier de la modernisation publique au point d'en faire un des tout premiers enjeux pour l'ensemble de son gouvernement. C'est pourtant essentiel, et en témoignent les exemples évoqués par les experts étrangers rencontrés :

(11) Le Monde, 11 juin 2004.

(12) Michel Rocard souligne avec ironie : “je ne connais point de réforme sérieuse qui soit capable de donner des résultats électoralement enregistrables avant l’élection prochaine” (Oser la réforme, *op. cit.*).

(13) De là provient aussi la schizophrénie suivante, remarquable chez bien des élus : députés, ils exigent à Paris des changements radicaux... dont ils sont les premiers à refuser les conséquences dans les villes ou les départements dont ils sont également les élus.

depuis Yasuhiro Nakasone au Japon jusqu’à Jean Chrétien au Canada en passant par le vice-président Al Gore aux États-Unis – au moment de la *National Performance Review* – ou Göran Persson en Suède. Ce dernier, au pouvoir depuis neuf ans, tend à démontrer que contrairement au choix cornélien présenté par Roger Fauroux et Bernard Spitz – “faire ou durer en politique”¹¹ –, l’enjeu est bien de faire pour durer.

Au quotidien, cet appui politique trouve sa traduction dans **la proximité qu’entretient l’acteur clef de la réforme avec sa tutelle politique**. Par exemple, Jean-Dominique Comolli, directeur général des Douanes, avait été directeur de cabinet de Michel Charasse, ministre du Budget et chargé de cette même administration ; de même, Jean-François Stoll à la DREE a pu compter sur le soutien du ministre de l’Économie de l’époque, Dominique Strauss-Kahn. Reste que le soutien ne doit pas se transformer en “marquage” politique, qui pourrait alors conduire à sa remise en cause en fonction des alternances politiques.

La continuité dans la volonté est essentielle. Pour Francis Mer, “l’horizon de temps à se fixer est long, car on ne sait pas bouger vite. Il faut bouger tout de suite, mais de façon continue”. En témoignent notamment les réformes intervenues dans le périmètre de la Défense à partir des années 1990, en dépit des alternances politiques rapprochées. Alain Oudot de Dainville, major général de la Marine, souligne que la réussite de la réforme de la DCN tient en partie à “la continuité politique de Pierre Joxe à Michèle Alliot-Marie en passant par Alain Richard, lequel a pu compter sur la durée” (cinq ans), Francis Mer ayant également apporté son appui en tant que ministre des Finances.

Volonté et continuité politique en Italie – La réforme profonde et globale engagée au milieu des années 1990 s’est heurtée à de fortes résistances. Au nombre des facteurs ayant permis le succès, Franco Bassanini souligne “le rôle fondamental [joué] par le Premier ministre. Les trois Premiers ministres, au cours de ces années [de 1996 à 2001] (Romano Prodi, Massimo D’Alema et Giuliano Amato), ont toujours montré un strong commitment, un grand intérêt pour la réforme et un très fort engagement personnel : l’énergique appui qu’ils ont donné au ministre de l’Administration publique et de la Réforme de l’État a constitué un facteur décisif de succès” (in Lacasse et Verrier, p. 63).

Une voie privilégiée pour garantir cette continuité consiste à **rechercher dès le départ un soutien bipartisan**. Ce fut le cas pour la LOLF, portée par le tandem Migaud-Lambert, et votée à l’unanimité des parlementaires ; les opposants à la réforme ne pouvaient plus parier sur une remise en cause lors de la prochaine alternance. Une éventuelle réforme des corps de la fonction publique d’État, compte tenu de son importance, mériterait que le même appui bipartisan soit recherché et obtenu.

Cette continuité reste difficile à maintenir, tant **la réforme et la politique ont chacune leur temporalité** et suivent des logiques différentes, parfois incompatibles¹². En bref, la vie politique est trop souvent soumise à un horizon de court terme ; elle est dominée par l’urgence, rythmée par les enjeux électoraux et médiatiques, donc par la nécessité de faire valoir des résultats rapides.¹³ Au contraire, la temporalité de la réforme se déploie sur le long terme et dans la continuité : “Changer vraiment impose de changer la psychologie des gens, ce qui requiert du temps,”

note Michel Bernard. Le changement est un processus long qui implique un engagement dans la durée, même si les gains sont incertains à court terme, ce qui peut être coûteux politiquement. Le jeu se complique encore si on y ajoute la temporalité médiatique et ses exigences simplificatrices.

Face aux médias, mettre le temps de son côté – Pour Michel Rocard, *“les médias appellent réforme un acte public parlementaire, longuement disputé, brutalement conflictuel et hautement symbolique, destiné à changer l’avenir. Quelque acte qui ne répond pas à ces conditions et qui ne prétend pas à une intention aussi vaste, ne mérite pas l’appellation de réforme. Ce rétrécissement du champ est d’autant plus stupide que l’essentiel de ce qui se réforme le fait lentement : il n’y a de réforme que si on met le temps de son côté”* (Oser la réforme, op. cit.).

Tout cela concourt à souhaiter l’ancrage de la modernisation de l’État dans un dispositif institutionnel stable.

4.2. La question du rattachement institutionnel de la réforme de l’État

Cette question ne doit être ni surestimée, ni sous-estimée. Certains objecteront qu’elle n’est pas essentielle ; on soulignera au contraire qu’elle a son importance, au même titre que les autres composantes étudiées ici, et qu’il serait contre-productif d’ignorer l’une ou l’autre. C’est un faisceau qu’il faut construire.

Une chose est sûre, et forme un paradoxe qui n’est qu’apparent : **le changement a besoin de stabilité**. Il ne faudrait pas que la seule “réforme de l’État” consiste à modifier tous les dix-huit mois les structures supposées porter

cette même “réforme de l’État”. Celle-ci a besoin, avant tout, de continuité d’action. On ne peut que rejoindre le constat, déjà fait maintes fois ailleurs, de la nécessaire stabilisation du nombre et du périmètre des ministères.

La valse des dispositifs sous la IV^e République – L’échec de la réforme de l’État sous la IV^e République tient pour beaucoup à l’instabilité des dispositifs chargés de l’analyser et de la mettre en œuvre. Des politiques volontaristes se sont succédé mais sont restées à l’état de projet en raison de l’absence de suivi. Chaque gouvernement entreprit son propre programme de réformes et mit en place une structure pour l’animer, d’où d’innombrables comités et commissions : le Comité de la réforme administrative et le Comité central d’enquête sur le coût et le rendement des services publics en 1946, l’Institut technique des administrations publiques en 1947, la Commission nationale d’économie en 1950, le Groupe d’études pour la réforme administrative en 1952, le Comité exécutif de la réforme administrative en 1953, le Commissariat général à la productivité en 1954, remplacé en 1959 par le Service central d’organisation et de méthodes, le Comité de déconcentration en 1955, le Conseil supérieur de la réforme administrative en 1956, etc.

Le dispositif actuel

Le dispositif actuel, complexe, est en évolution en raison de deux décisions importantes prises par le gouvernement.

La plus récente a consisté à annoncer, le 27 juillet 2005, **la création d’une Direction générale de la modernisation de l’État**. Placée sous l’autorité directe du ministre délégué au Budget et à la Réforme de l’État, elle reprend les attributions de la Direction de la

réforme budgétaire et réunit en outre trois agences : la Délégation de la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État (DMGPSE), la Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA) et l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE).

Il est bienvenu de réunir dans un seul système des acteurs travaillant dans un même champ, même si cela ne s'apparente qu'à un aller-retour : les trois agences désormais regroupées résultaient d'un découpage, effectué par le gouvernement Raffarin, de missions dévolues à l'ancien Commissariat à la réforme de l'État, créé par le gouvernement Juppé en 1995, et auquel avait succédé la Délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE).

L'autre décision, lors de la nomination des membres du gouvernement actuel et de la signature de leurs décrets d'attribution, a consisté à **rattacher au ministère du Budget la réforme de l'État**, précédemment associée au ministère de la Fonction publique.

Ce choix présente deux avantages et deux inconvénients. Du côté des avantages, la réforme de l'État ne se confond plus avec les questions de la Fonction publique : rattacher la première aux secondes, c'était réduire une ambition transversale à un seul champ. La fonction publique – son organisation, ses règles, la répartition de ses forces – est le terrain privilégié de la réforme de l'État, mais elle n'en est pas la finalité. Concrètement, le ministre chargé à la fois de la réforme de l'État et de la fonction publique semble en porte-à-faux, constamment partagé entre des fonctions de gestion, dont l'expérience prouve qu'elles l'accaparent en général, et des fonctions de conception et d'impulsion. Surtout, son autorité au niveau interministériel est insuffisante. Désormais, la réforme de l'État rejoint le périmètre du minis-

tère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, dont la puissance traditionnelle au sein du système gouvernemental pourrait profiter à l'impulsion réformatrice.

Ces avantages ne semblent cependant pas devoir l'emporter sur les inconvénients associés à cette formule. Tout d'abord, la modernisation de l'État est une question de première importance, dont les chantiers sont nombreux, et à laquelle doit par conséquent se consacrer **un ministre à part entière**. À l'heure actuelle, force est de constater qu'une seule personne est à la fois ministre du Budget – et ce au moment où la LOLF se met en place –, ministre de la Réforme de l'État et porte-parole du gouvernement, ce qui représente trois fonctions importantes ; d'autant que s'y ajoutent, en l'espèce, un mandat de maire-adjoint d'une ville de 50 000 habitants et un mandat de conseiller régional.

En second lieu, de même qu'il était anormal que la modernisation de l'État soit confondue avec les questions relatives à la seule fonction publique, de même **il serait contre-productif qu'elle se confonde avec une approche purement budgétaire**.

Ce même choix a déjà été fait à l'étranger, en particulier au début des années 1980 aux États-Unis, où la fonction de réforme de l'État et de stimulation du management public avait été confiée à une puissante direction du Budget. L'analyse qu'a faite Michel Crozier (1988, p. 17-20), avec d'autres, de ce choix est sans appel : *“au sein du Budget, les fonctions de management qui sont d'ordre qualitatif et à moyen ou long terme semblent complètement étouffées par les fonctions budgétaires à court terme qui sont en fait purement quantitatives (...) Après une quinzaine d'années d'expérience, l'échec paraît flagrant*

pour tous les observateurs". Et de conclure : *"on peut écarter de façon générale la solution qui consiste à fusionner l'agence de management avec le Budget"*. C'est pourtant le choix qui vient d'être fait en France.

Chaque contexte étant spécifique, on ne peut exclure que cette formule connaisse un succès ; mais la probabilité est forte que les préoccupations quantitatives et privilégiant le court terme chassent les préoccupations qualitatives et managériales indispensables à la modernisation de l'État sur le long terme. Sous la pression des déficits publics, le risque est accru que ce ministère privilégie les économies de court terme là où il faudrait rechercher des améliorations durables, y compris au prix d'un investissement à court terme. Enfin, son travail pourrait être en partie déconnecté d'autres champs pourtant essentiels de la réforme de l'État : la décentralisation, la déconcentration, l'innovation, l'évaluation des politiques publiques, la réforme de l'emploi public, etc.

Quel serait, alors, un dispositif préférable ?

Pour un ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la Modernisation de l'État

Un rappel du rattachement institutionnel de la réforme de l'État depuis 1958 peut utilement éclairer le sujet.

Le rattachement institutionnel de la réforme de l'État sous la V^e République – Le sujet apparaît explicitement en janvier 1963, sous le gouvernement de Georges Pompidou, Louis Joxe étant nommé ministre d'État, ministre de la Réforme administrative, jusqu'en avril 1967 ; Edmond Michelet lui succède au même rang avec en outre la fonction publique. Le sujet disparaît en mai 1968 pour refaire surface avec Jacques Chaban-

Delmas, qui nomme en juin 1969 Philippe Malaud secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la Fonction publique et des Réformes administratives, puis, en janvier 1971, Roger Frey, ministre d'État, ministre chargé des Réformes administratives, jusqu'en juillet 1972. À une brève exception près, le sujet n'apparaît plus dans les intitulés ministériels jusqu'en octobre 1980 : Jean-François Deniau est alors nommé ministre délégué auprès du Premier ministre (Raymond Barre), chargé des Réformes administratives. À partir de juin 1981, Anicet Le Pors occupe le même positionnement, la Fonction publique en plus. De 1986 à 1988, Camille Cabana est ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la Réforme administrative. Depuis 1988, le sujet a connu des appellations diverses : "réformes administratives," "modernisation de l'administration," la "réforme de l'État" étant de mise depuis 1995. Le sujet est porté par des ministres de différents niveaux (ministre d'État de 1988 à 1993, puis ministre, secondé d'un secrétaire d'État entre 2002 et juin 2005). Depuis 1995, neuf ministres ont eu en charge le sujet : MM. Claude Goasguen, Dominique Perben, Emile Zucarelli, Michel Sapin, Jean-Paul Delevoye et Henri Plagnol (secrétaire d'État), Renaud Dutreil et Eric Woerth (secrétaire d'État), enfin Jean-François Copé (*source* : DGAFP).

Trois remarques peuvent être faites. La réforme de l'État a été placée à plusieurs reprises directement auprès du Premier ministre, mais cela n'a plus jamais été le cas depuis 1988. Depuis 1986, le sujet n'a plus jamais constitué un portefeuille ministériel à part entière, étant relié à la fonction publique ainsi, de mai 1995 à avril 2000 et de mai 2002 à mars 2004, qu'à la décentralisation ou à l'aménagement du territoire. Enfin, au cours des dix dernières années, pas moins de neuf ministres ont eu en charge le sujet.

Morcelée parmi d'autres champs alors qu'elle est une exigence transversale, portée par des ministres n'apparaissant plus aux premiers rangs du gouvernement et se succédant à un rythme trop rapide, **la réforme de l'État ne bénéficie plus d'un ancrage favorable au sein de l'appareil gouvernemental.**

Sans trancher le débat, il est intéressant aussi d'observer **le rattachement institutionnel chez nos voisins européens.**

Si l'on s'en tient aux quinze États membres que comptait l'Union européenne avant son élargissement du 1^{er} mai 2004, cinq modes de rattachement apparaissent :

- le rattachement direct au Premier ministre : Autriche, Belgique, Irlande, Portugal, Royaume-Uni ;
- le rattachement au ministère de l'Intérieur : Allemagne, Grèce, Pays-Bas ;
- le rattachement au ministère des Finances : Danemark, Finlande, France (depuis juin 2005) ;
- le rattachement au ministère de la Fonction publique : Espagne, Italie, Luxembourg ;
- une agence spécialisée en Suède.

Compte tenu de tout ce qui précède, il conviendrait d'instituer un ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la Modernisation de l'État. Du point de vue sémantique, et les mots ont leur importance, **la "modernisation de l'État" gagnerait à se substituer à la "réforme de l'État"** : on réforme un matériel devenu inutilisable, tandis que la modernisation traduit mieux le mouvement continu qui doit animer l'État. Du point de vue institutionnel, cette configuration présenterait plusieurs avantages :

- le caractère transversal et interministériel de la réforme de l'État serait mieux assuré ;

- dans le travail gouvernemental, la réforme de l'État bénéficierait d'un surcroît d'autorité politique ;

- la continuité de l'effort pourrait être mieux assurée ;

- l'affichage politique serait meilleur, à destination du Parlement et des citoyens ;

- un ministre s'y consacrerait à part entière.

Ce ministre délégué disposerait pour son action de l'ensemble des agences intervenant dans le champ. Pour les questions de réforme de l'État, il serait le "chef de file" de l'équipe formée avec ses collègues chargés du Budget et de la Fonction publique.

Pour assurer la continuité de l'action dans sa dimension technique et administrative – en deçà du politique –, il faut "placer, aux côtés des ministres politiques, des ministres administratifs, c'est-à-dire des secrétaires généraux, dotés d'un vrai pouvoir et pour longtemps," comme cela se fait de longue date en Grande-Bretagne, en Suède ou au Canada (avec le titre de "sous-ministres"). Ce mouvement, amorcé avec **la création des postes de secrétaire général dans les ministères**, doit s'achever. Dans chaque ministère, un secrétaire général, assisté d'un adjoint spécialement chargé de la modernisation, et ayant autorité sur les directions, doit pouvoir s'appuyer sur une équipe projet dédiée.

Le travail interministériel des secrétaires généraux doit être amplifié, sous l'impulsion du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la Modernisation de l'État.

Facteurs d'échec

- L'absence de volonté politique et d'engagement personnel de l'autorité politique compétente.

- Le manque de contact entre l'autorité politique et les responsables administratifs chargés d'animer le changement, notamment si un cabinet fait écran entre un ministre et un directeur d'administration centrale.
- La faible longévité – et parfois la faible disponibilité – des titulaires du portefeuille de la réforme de l'État.

Facteurs de succès

- Un engagement fort, public, constant et personnel au plus haut niveau politique possible.
- Un appui politique bi-partisan au Parlement.

Propositions

- Instituer un ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la Modernisation de l'État. Le ministre exerce cette mission à plein temps, sans cumul.
- Lui confier la responsabilité d'animer, pour ce qui concerne la modernisation publique, le travail interministériel de tous les secrétaires généraux des ministères.

5. Des hommes et des femmes

La cinquième composante semble la plus décisive et la plus délicate à maîtriser : les hommes et les femmes par qui le changement se réalise. Il s'agit, de façon schématique, de celui ou celle qui donne l'impulsion du changement et qui l'incarne (5.1.), de son équipe rapprochée (5.2.) et, naturellement, de tous les agents appelés à mettre en œuvre la réforme (5.3).

5.1. Choisir un leader pour porter le changement

Pour le meilleur ou pour le pire, un changement tend à s'incarner dans une figure, plus ou moins dotée en charis-

me, en légitimité ou en autorité – éléments impossibles à quantifier, mais qui n'en sont pas moins déterminants. Il s'agit de celui ou celle à qui revient la responsabilité de conduire le changement, et avec qui celui-ci finit souvent par s'identifier. **L'équation personnelle est clef** ; d'ailleurs, bien des changements ne commencent qu'avec la nomination d'une nouvelle personne à la tête d'une organisation. Les nominations aux postes de direction devraient d'ailleurs se faire au terme d'une procédure permettant aux candidats de se déclarer publiquement et de présenter, devant un collègue à définir, leur projet pour le service en question.

Dans l'esprit de ceux qui les ont vécus, les changements intervenus à la DREE, chez Nissan, à la DCN ou à la DGA sont inséparables, respectivement, des personnalités de Jean-François Stoll, Carlos Ghosn, Jean-Marie Poimboeuf et Jean-Yves Helmer.

Le choix de Louis Schweitzer pour changer Nissan – Avant de signer l'alliance avec Nissan, le président-directeur général de Renault, Louis Schweitzer, s'est adressé à Carlos Ghosn en ces termes : "Je n'ai qu'un candidat pour ce travail. Ce qui veut dire que si vous n'y allez pas, je ne signe pas". Carlos Ghosn était pour Louis Schweitzer la condition *sine qua non* de l'opération. D'origine libanaise et né au Brésil, Carlos Ghosn a fait ses études en France avant de travailler au Brésil et aux États-Unis. Au-delà de cette expérience multiculturelle essentielle pour "passer d'une culture à l'autre," il avait déjà mené avec succès des projets de restructuration, notamment le "Plan 20 milliards" chez Renault. Enfin, il avait compté parmi les premiers à apporter son soutien au projet, alors très controversé, d'alliance avec Nissan.

Un leadership d'un nouveau style à la DGA – En 1996 fut nommé à la tête de la DGA Jean-Yves Helmer. Celui-ci, ingénieur, disposant d'une expérience de 25 ans dans l'industrie automobile et maîtrisant les processus de restructuration qui y ont permis les augmentations de productivité que l'on connaît, est arrivé seul à la DGA, dans une maison traditionnellement dirigée par les ingénieurs de l'armement. Il a modifié la structure de direction, instauré le vouvoiement (c'est-à-dire "la distance qui permet de commander"), déménagé tous les directeurs pour les avoir à côté de lui, au même étage, et ainsi "s'imposer aux barons de la DGA".

En la matière, la notion de leadership semble aussi importante que délicate à définir : elle rassemble une capacité à faire partager une vision, à assurer la cohésion d'une équipe, à impulser un rythme, à écouter, à décider, à déléguer, à motiver des individus, etc. Il n'est pas anodin que la question du leadership, outre qu'elle n'a pas de traduction satisfaisante en français, soit absente des cursus de formation dans les écoles d'application de l'État. Dans d'autres pays européens ou occidentaux, le leadership est un champ académique à part entière, sujet de recherche et d'enseignement, donc de transmission. En Suède, le rôle du leadership dans la conduite du changement est particulièrement reconnu (Crozier, p. 25-27). Aux États-Unis, pour ne donner qu'un exemple, un professeur aussi important que James March a, des années durant, réfléchi avec ses élèves de l'université de Stanford sur le sens du leadership, à travers les œuvres de Shakespeare, Cervantès ou Tolstoï¹⁴.

En retour, le risque de cette personnalisation est que tout nouveau responsable veuille conduire "sa" réforme.

Or tout changement de direction n'implique pas forcément une nouvelle réforme. Et les cas étudiés le soulignent : le bon leader ne reste pas un homme (ou une femme) seul(e).

5.2. Réunir une équipe rapprochée

Réussir un changement, c'est d'abord construire la bonne équipe. Cette "garde rapprochée" peut être réunie en interne ou en faisant appel à des personnes d'autres administrations. La mobilité inter-administrative est à cet égard nécessaire mais se heurte souvent à la gestion des effectifs et au système des corps. Elle peut aussi faire appel à des équipes de consultants, comme ce fut le cas à la DCN.

La faculté laissée au dirigeant de choisir son équipe est essentielle, y compris en dehors des hiérarchies habituelles. Carlos Ghosn s'est entouré d'une équipe restreinte, qu'il a pu constituer selon ses vœux, grâce à l'appui de Louis Schweitzer : "C'est vous qui choisissez votre équipe. C'est tellement important qu'il est indispensable que vous vous sentiez en confiance avec ceux et celles qui vous accompagneront".

Carlos Ghosn forme son équipe – Un petit groupe a été sélectionné de mars à juillet 1999 : 17 noms sur la première liste qui deviendront une trentaine au fil des mois. "Trente hommes et femmes pour faire changer de cap à un colosse employant 140 000 personnes dans le monde". Ces personnes ont été choisies *intuitu personae* en fonction de quatre critères : la compétence (pour répondre aux dysfonctionnements majeurs repérés chez Nissan), l'enthousiasme ("quand ils étaient hésitants, j'abandonnais tout de suite"), l'ouverture ("quelles que soient la compétence de la personne et sa motivation, si j'avais le moindre soupçon d'une fermeture d'esprit sur le plan culturel (...) elle

(14) MARCH (J.) et WEIL (T.), *Le leadership dans les organisations*, préface de J.-C. THOENIG, Paris, Presses de l'École des Mines de Paris, 2003.

était écartée d'office") et venir de chez Renault ("il était indispensable que les gens qui venaient chez Nissan connaissent bien Renault"). Une fois la liste arrêtée, l'équipe a suivi un séminaire intensif de 48 heures consacré à la découverte du Japon et destiné à souder ses membres. Une fois sur place, l'adaptation de chacun n'a pas été facile, d'autant moins qu'il fallait éviter de créer un "clan de Français," distinct des autres salariés. Carlos Ghosn réunissait son équipe deux fois par an dans un endroit discret pour "soutenir le moral des troupes".

La constitution de l'équipe pose la question de la formation intellectuelle de ses membres. En dépit de lieux d'excellence, la conduite du changement dans le secteur public ne bénéficie pas en France d'un réseau suffisamment étoffé où échangeraient chercheurs et praticiens. Un modèle abouti est celui de la *Kennedy School of Government* de l'université de Harvard, aux États-Unis. Cette institution remplit simultanément les fonctions d'institut de recherches – avec des publications –, de centre de formation initiale et surtout permanente, enfin de fondation disposant de moyens financiers permettant d'encourager directement des innovations sur le terrain.

La réforme de l'ENA est à cet égard prometteuse. Sous la houlette de son directeur, Antoine Durlmann, le nouveau cursus, inauguré par la promotion 2006-2008, établit un lien plus fort entre pratiques administratives et enseignements, au sein desquels l'approche théorique et magistrale classique recule au profit des mises en situation et des études de cas. Sans doute faut-il aller plus loin pour développer la part, dans le cursus, des outils de management public et des techniques de GRH, de négociation, de communication, de gestion de projet ; mais ces enseignements, se prêtant

moins bien à une notation "scolaire," impliqueraient que l'ENA soit libérée de la contrainte du classement. Afin d'en dédramatiser l'importance, le recrutement dans les grands corps gagnerait à n'intervenir que dans un second temps, par exemple au retour de la mobilité, et sous la forme d'un concours interne.

La constitution de l'équipe soulève aussi la question de son lien avec l'organigramme habituel de l'organisation à transformer. Il n'y a pas de règle absolue, mais le fonctionnement "en mode projet," pour gagner en rapidité d'exécution, semble privilégié.

Des structures ad hoc pour conduire le changement

– En 1995, la SEITA a mis en place des "task forces" pour préparer la privatisation dans trois domaines précis : la communication, les ressources humaines et les questions financières. Les trois cellules se réunissaient pour traiter des sujets transversaux. Il s'agissait de petites équipes (pour éviter "la tour de Babel"), composées de membres de la direction et de leurs proches collaborateurs. Ces personnes ont été choisies pour leur expérience dans l'entreprise (carrière longue à différents postes, y compris dans les usines). Elles s'étaient imprégnées des réactions et des attentes des personnels sur le terrain. Ces groupes avaient toute liberté pour faire appel à des consultants extérieurs ou interroger le personnel de l'entreprise.

Pour préparer les Douanes à l'ouverture des frontières en 1993, une équipe interne ad hoc fut montée à la DGDDI, composée de personnes dédiées à la réforme, avec un mandat clair fixé par le directeur général. Cette équipe "projet" ne dépendait pas d'un service, mais était rattachée auprès de la direction.

La continuité de ces équipes s'avère essentielle à la constance de l'action,

évoquée *supra*. C'est là un des principaux facteurs de réussite du changement. Or, remaniements ministériels et alternances politiques se traduisent souvent par des changements de direction, rompant la continuité des équipes et des réformes en cours. Il est légitime qu'un nouveau pouvoir souhaite imprimer sa marque et choisir sa direction. Mais trop de changements engagés et bénéficiant d'un soutien non partisan souffrent de ces ruptures. C'est vrai en particulier en France, estiment les experts étrangers interrogés, en raison d'une part de la faible longévité des gouvernements depuis 1981 (hormis la période 1997-2002) et, d'autre part, du rôle que les cabinets ministériels occupent au détriment des directions permanentes des ministères.

(15) *Ce travers n'est d'ailleurs pas nouveau : André Tardieu, auteur en 1934 d'un ouvrage remarqué sur la réforme des institutions de la Troisième République, L'heure de la décision, le reconnaissait lui-même : quand un ministre veut être applaudi à bon compte, il lui suffit d'annoncer "la réforme administrative".*

5.3. Motiver tous les agents appelés à mettre en œuvre la réforme

"Il faut donner aux gens envie de changer, et maintenir cette envie" : tel est un des leitmotiv des entretiens. La question centrale est celle de la motivation. Sans motivation à *tous les niveaux* de la structure, le changement sera très difficile. Le problème est plus compliqué encore : le changement prend du temps, mais il est difficile de maintenir un niveau élevé de motivation sur le long terme. C'est pourtant ce qu'il faut réussir, en amont, pendant puis en aval du changement.

La motivation et ses conditions – "Partout, si le cap, la destination, est simple, si les objectifs sont précis et quantifiés, si la reconnaissance des résultats obtenus est réelle, les gens vous croiront, et vous donneront un de vos meilleurs atouts : leur motivation" ; Carlos Ghosn, conférence à l'IFRI, 5 mars 2004.

"Donner envie" de changer : cela peut renvoyer aux opposants à la réforme, qui sont en fait moins nombreux qu'on ne le pense. Ils sont d'ailleurs divisés en groupes aux motivations distinctes : (a) ceux qui estiment que le changement n'est pas nécessaire, (b) ceux qui se sentent menacés par le changement prévu et (c) ceux qui craignent de ne pas être capables de mettre en œuvre ce que leur confie le programme de changement. Il faut surtout donner envie de changer aux sceptiques, finalement les plus nombreux : agents de la fonction publique et citoyens devant lesquels on brandit de façon récurrente le talisman de la réforme de l'État, mais qui tardent à voir celle-ci se traduire dans les faits. Le scepticisme est proportionnel à la quantité de discours rabâchés sur "la réforme de l'État"¹⁵.

En amont, comment motiver, et ce dans les deux sens du terme ? Motiver la réforme : en faire partager les motifs, mais aussi motiver concrètement ceux qui devront la traduire en actes. Il a déjà été souligné combien il est important de partager la vision qui justifie le changement à venir. Cela se fait, rappelle un ancien ministre, "en mouillant sa chemise : il faut parler aux directeurs, parler aussi aux troupes, et montrer l'exemple, car vous nettoyez un escalier en commençant par la marche du haut". De ce point de vue, il "faut faire prendre conscience aux gens que le changement ne signifie pas qu'avant, 'ce n'était pas bien'". Le changement doit regarder de l'avant, non attribuer des responsabilités sur ce qui ne fonctionne pas bien.

"Donner constamment du positif et des perspectives aux agents" : le cas des Douanes – En 1985, le Livre Blanc de la Commission européenne sur l'achèvement du marché intérieur s'opposait sans nuance à la présence

douanière aux frontières, considérée comme *“la manifestation la plus éclatante de la division persistante de la Communauté”* (Commissariat général du Plan, *La France dans l'Europe de 1992*). La presse relayait alors volontiers l'idée selon laquelle *“plus de frontière, donc plus de douaniers”* (M. Charasse). J.-D. Comolli, alors DGDDI, se souvient de *“la pesanteur de l'atmosphère extérieure”* et du *“sentiment d'abandon”* qui poussaient les douaniers à *“rentrer la tête dans les épaules”*. L'intuition, qui s'est révélée juste, était que l'on ne pouvait conduire un tel changement dans un contexte si déprimé. L'espoir devait être ranimé puis constamment entretenu à travers un projet stratégique, donnant aux agents la certitude que l'institution se forgeait un avenir cohérent en se réformant. Cela a constitué un facteur de succès. La méthode consistait notamment à communiquer à l'extérieur sur les succès des Douanes dans leurs nouvelles missions (en matière de saisie de stupéfiants, de lutte contre les trafics), afin de valoriser aux yeux des douaniers leur propre métier dans ses orientations nouvelles et leur redonner un *“sentiment d'utilité”*.

Pendant la conduite du changement, il faut prévenir “les chutes de moral”. À cet effet, il faut *“pouvoir faire mesurer le changement aux personnels de façon tangible et positive, et ce le plus vite possible”* (Michel Scialom). Il faut pour cela organiser le processus de changement de façon à ce qu'il fasse apparaître, rapidement, de premiers résultats. Il ne suffit pas d'espérer l'apparition de premiers signes ; il faut, d'entrée de jeu, fixer certains objectifs simples et vraisemblablement à portée lors des premiers mois. Le meilleur carburant du changement sont ses premiers résultats.

Comment démotiver en quelques mots – *“Nous sommes à l'an I de la réforme de l'État”* : cette formule n'est pas seulement fautive, elle est contre-productive. Fausse, car l'État s'est déjà transformé à de multiples reprises et que la réforme de l'État constitue un processus continu qui a déjà connu, par le passé, des temps forts. Elle est aussi contre-productive, car elle envoie un signal démotivant à tous ceux qui ont porté, ou portent aujourd'hui, des projets de réformes et s'entendent implicitement dire que tout cela ne compte pour rien.

En aval, comment valoriser une réforme réussie et ceux qui y ont pris part ?

Se pose en particulier la question de la promotion, comme récompense concrète des agents ayant joué un rôle décisif dans un changement. On se heurte là à deux problèmes.

– Le premier renvoie à la place éminente du concours interne dans les mécanismes de promotion au sein de l'administration. Trop d'agents se voient renvoyés devant une copie d'examen, alors que leur contribution justifierait de l'avis de leur chef de service une promotion directe, laquelle est rarement possible. Une difficulté similaire apparaît pour l'attribution de primes, compte tenu des mécanismes indiciaires et des grilles de rémunération.

– Le second problème se rencontre aux échelons plus élevés de l'administration. Il concerne les conditions d'accès aux postes de responsabilité (chef de service, directeur et directeur général). Des personnels d'encadrement, ayant accompli la majeure partie de leur carrière dans un département ministériel et ayant positivement contribué à sa modernisation, ne peuvent pour autant accéder aux postes de direction de ce même ministère

(16) Par exemple, un tiers des conseillers d'État et la moitié des maîtres des requêtes sont actuellement en service à l'extérieur du Conseil d'État (source : www.conseil-etat.fr).

auxquels leur expérience et leur compétence les destinent. En effet, ces postes sont pourvus par décret en conseil des ministres, sans procédure préalable et transparente de dépôt de candidature, donc sans audition et sans évaluation possible des projets de service et des qualités personnelles des candidats. Une forte proportion de ces postes revient aux membres des grands corps de l'État (Conseil d'État, Inspection générale des Finances, Cour des comptes)¹⁶. Cette pratique, qui a peu d'équivalent à l'étranger, n'est pas sans conséquence sur les perspectives de carrière des personnels auxquels il vient d'être fait référence et, partant, sur leur motivation.

Facteurs d'échec

- Sous-estimer la personnalisation d'un changement, laquelle tend à rejeter les questions de fond à l'arrière-plan.
- Sous-estimer les effets dynamiques d'entraînement ou au contraire de répulsion que peut provoquer celui ou celle dans lequel s'incarne le changement.
- Croire que le changement est l'affaire d'un seul responsable.
- Croire que la cohésion d'une équipe de direction va de soi.

Facteurs de succès

- Choisir les responsables appelés à conduire un changement non seulement en fonction de leurs compétences techniques, mais aussi de leur expérience managériale et de leur leadership personnel.
- S'entourer d'une équipe dont les membres sont choisis *intuitu personae*. Créer le niveau le plus élevé possible de cohésion et de confiance au sein de cette équipe (séminaires, retraites, etc.). En assurer la continuité.
- Observer et maintenir la motivation de tous les acteurs tout au long du

changement, notamment en valorisant les premiers résultats.

Propositions

- Introduire dans le cursus des écoles du service public une réflexion, nourrie de témoignages, sur le leadership, ses composantes et ses effets.
- Inclure la conduite du changement dans les cursus des écoles du service public. Amplifier l'échange d'expérience à la faveur de séminaires de formation continue.
- Modifier les conditions de nominations aux postes de direction d'administration centrale, par une procédure permettant aux intéressés de faire acte de candidature et de présenter leur projet. Repérer, via les secrétaires généraux des ministères, de façon coordonnée et interministérielle, les cadres susceptibles de se voir confier des missions de direction.

6. Un pilotage

Piloter, c'est maintenir le cap dans la durée jusqu'à ce que les objectifs soient atteints. Cette sixième composante dans la conduite du changement est celle qui permet de lier ensemble les précédentes. Les acteurs interrogés ont soulevé notamment trois aspects principaux : gérer le rythme du changement (6.1.), bénéficier d'un cadre budgétaire offrant une visibilité suffisante (6.2.) et faire appel, ou non, à des consultants extérieurs (6.3).

6.1. Gérer le rythme du changement

Le temps constitue un ingrédient clef de la conduite du changement. Il représente tant une ressource sur laquelle compter qu'une contrainte avec laquelle il faut composer. Gérer le rythme du changement est donc essentiel, depuis la conception de la

réforme jusqu'à la vérification de sa mise en œuvre et l'évaluation de ses premiers résultats.

À chaque étape du changement, son rythme : autant la préparation du changement requiert de la circonspection, autant son exécution plaide pour des délais serrés. La conduite du changement connaît donc un rythme discontinu, fait d'accélération et de ralentissements, de temps de maturation et de moments d'action décisifs.

La préparation requiert du temps, non seulement pour définir le changement lui-même, mais aussi pour s'assurer qu'il est partagé par la plus grande proportion possible de parties prenantes. Pour C. Ghosn, "la méthode d'élaboration du plan devait être le gage de son futur succès" : le peu de temps dont il disposait, C. Ghosn l'a d'abord consacré à l'analyse du terrain et à l'écoute du personnel, à travers des réunions à tous les niveaux de l'entreprise, avec les fournisseurs et les clients, au Japon comme dans le reste du monde, rencontrant plus de mille personnes en trois mois. Pour M. Bernard, s'il y a eu "de vraies révolutions" à l'ANPE, elles ont toujours été précédées d'un délai conséquent pour expliquer les réformes, laisser mûrir les esprits, "porter le changement sur le terrain, face aux agents". Avant de lancer le changement de statut par exemple, "six mois de négociations informelles, de *brainstorming* et d'appropriation de la problématique" ont été nécessaires. Cette préparation a compté dans la réussite de cette réforme, qui n'a déclenché que deux journées de grèves : les approches brutales sont vaines, car "si l'on arrive à piéger les gens une fois, on ne peut pas le faire deux fois".

Sauter des étapes ne donne qu'une illusion de rapidité et n'aboutit jamais à des résultats satisfaisants. "Une des

leçons que je tire de ma propre expérience, c'est que j'étais allé trop vite," a reconnu Alain Juppé.

L'exécution gagne, à l'inverse, à suivre un rythme rapide.

– D'abord parce que le changement occasionne forcément une transition perturbante : des méthodes ou des structures sont abandonnées avant que d'autres ne soient instaurées et validées. L'incertitude n'instaure pas un climat favorable ; d'où la nécessité de ne pas prolonger cette transition.

– Ensuite, on l'a vu, parce que le meilleur combustible pour alimenter le changement, ce sont ses premiers résultats tangibles. C. Ghosn considère ainsi la rapidité d'exécution comme "un paramètre d'une importance capitale," car si les premiers résultats du changement arrivent dans un délai court, ils aident à générer un "cercle vertueux de la réforme" en suscitant "une confiance grandissante dans le projet et en motivant les troupes". Cette exigence de rapidité était d'autant plus forte que les salariés de Nissan avaient fait l'expérience de plans de redressement successifs qui avaient tous échoué. Si les premiers résultats tardent à venir, les remises en question de la réforme apparaissent vite et la motivation à poursuivre les efforts s'essouffle. J.-F. Stoll confirme qu'il faut pouvoir présenter rapidement de réelles avancées, non seulement pour nourrir l'intérêt et "la fierté des agents" à participer au changement, mais aussi pour conforter le soutien accordé par l'autorité politique.

Cette rapidité dans l'exécution n'est pas pour autant toujours souhaitable. L'exécution sur une longue durée peut aider à atténuer l'intensité d'un changement et contribuer à son acceptation. Par exemple, la restructuration des forces armées sur une longue

durée (plus de dix ans) a permis d'éviter le recours à des lois de dégage-ment des cadres. Au total, la réforme a été coûteuse car longue, mais le fait de la conduire dans la durée a permis de la rendre moins brutale qu'ailleurs. D'où un dilemme dont il faut peser chaque branche avec soin, précisé-ment dans la phase de préparation.

Au moins faut-il que cette longue durée ne se mue pas en horizon incer-tain : elle doit être balisée, rythmée, d'échéances intermédiaires. Certains cabinets de conseil, sollicités par des administrations en réforme, ont mis au point des systèmes de planification de la conduite du changement, étape par étape ("*time boxing*").

6.2. Un cadre budgétaire offrant une visibilité suffisante

Pour gérer cette durée, il faut disposer d'une visibilité suffisante, souvent supérieure à une année. C'est ce que doit offrir le cadre budgétaire, notam-ment à travers **les contrats de perfor-mance ou de progrès**. Ceux-ci per-mettent d'organiser une visibilité sur les moyens à venir pour la structure en phase de changement et d'assurer celle-ci de bénéficier d'une partie des gains de productivité obtenus. Tout effort de réforme est profondément dissuadé si ses résultats sont accaparés par le Budget ; il est indispensable qu'un contrat négocié en amont fixe le partage des gains de productivité entre la structure qui les réalise et le Budget qui les reversera au "pot commun".

La pluriannualité budgétaire est souli-gnée par tous les acteurs comme indispensable. La DREE a négocié une contractualisation budgétaire sur trois ans qui lui permettait de conserver les mêmes moyens sous réserve d'une réduction d'effectifs, et de bénéficier des gains de productivité obtenus. Ces contrats triennaux de performance ont

instauré une fongibilité des crédits et de mettre en regard objectifs et moyens, ce qui était en quelque sorte une préfiguration de la LOLF.

Les contrats de progrès passés entre l'État et l'ANPE – Ils ont servi d'outil de négociation avec le ministère des Finances et contribué à garantir la continuité des réformes. En contre-partie des engagements pris par l'Agence pour se réformer et prendre en charge de nouvelles prestations, l'État assurait son soutien financier, au-delà du principe de l'annualité budgétaire, pour des périodes de quatre ans. Les contrats ont été "sources de stabilité" (S. Clément) en assurant un cadre fixe au changement. Ils n'ont pas seulement bénéficié à l'ANPE, mais ont représenté un inté-rêt pour toutes les parties prenantes de la réforme : Bercy a pu suivre l'u-sage qui était fait des augmentations de crédits et, en tenant la DGEFP informée des évolutions de l'Agence, ils lui ont permis de jouer réellement son rôle de tutelle. Par ailleurs, les engagements pris de part et d'autre ont été soumis à des comités d'éva-luation, dont la composition garantit l'objectivité.

La même visibilité doit être accordée aux acteurs clefs de la réforme, mieux assurés de la durée de leur mandat. On pourrait imaginer, comme en Suède, que les directeurs d'adminis-tration centrale ou les préfets soient nommés pour une durée déterminée, correspondant à un contrat fixant leurs objectifs et leurs moyens.

Le pilotage des réformes en Suède : priorité au temps long – Les direc-teurs généraux d'administrations cen-trales, d'ailleurs choisis selon une procédure assurant une grande sélec-tivité, disposent en général d'un contrat d'emploi de six ans renouve-

lables, assortis d'objectifs également contractualisés. Le président de l'Agence centrale fiscale, nommé par le ministre des Finances pour une durée déterminée, traverse par conséquent les alternances. Les budgétisations se font sur des périodes longues – trois ans –, permettant une plus grande souplesse dans l'emploi des fonds et offrant une meilleure visibilité.

gnement des systèmes d'information constituent le gros des besoins (environ 1,5 milliard d'euros), suivis par la formation (500 millions d'euros) et le conseil en organisation et stratégie (200 millions d'euros). Si les établissements et les entreprises publics sont les premiers clients (environ 50 %), l'État représente 30 % de l'activité, suivi des collectivités locales (source : Syntec).

6.3. La question du recours à des consultants extérieurs

Que ce soit à la DCN, à la DREE ou à l'ANPE, l'appel à des consultants extérieurs pour contribuer à la définition d'un changement et/ou à son pilotage apparaît fréquent. Sur l'utilité de ce recours, les avis restent partagés. Pour les uns, une aide extérieure lors de la conception du changement est indispensable pour éviter de garder "le nez dans le guidon" et pour "connaître d'autres expériences et s'en inspirer" (*benchmarking*). Pour d'autres, "le changement doit émaner de l'intérieur et les aides extérieures demeurer ponctuelles". Pour ce qui concerne le pilotage du changement, les avis sont plus homogènes : "on ne peut conduire le changement avec des personnes extérieures à l'institution," leur rôle devant se limiter à celui de témoins ou d'experts sur des points très précis. Le risque est de donner l'impression d'une défaillance de l'encadrement, qui serait ressentie comme telle par les agents.

Le rôle des consultants dans le secteur public est en croissance – Depuis 2002, le secteur public compte en France parmi les quatre plus importants clients des cabinets de conseil, après la banque, l'industrie et les services. Il représentait 12 % du chiffre d'affaires des cabinets de conseil en 2003, soit un marché d'environ 2,5 milliards d'euros par an. L'informatique et l'accompa-

La tendance est à la hausse, encouragée par la refonte du code des marchés publics, qui facilite l'achat de prestations intellectuelles. Au niveau européen, le secteur public et les associations représentent désormais le premier client des cabinets de conseil. La plupart des cabinets ont créé des équipes dévolues au secteur public. Il faut noter qu'une proportion importante de ces équipes dédiées est composée... d'anciens fonctionnaires ; par exemple, c'est le cas de la moitié de la centaine de personnes du pôle secteur public chez Ineum Consulting (*Le Monde*, 1^{er} février 2005). Cela appelle réflexion, pour expliquer que des hauts fonctionnaires rejoignent le secteur privé afin d'y conseiller les structures qu'ils viennent de quitter. Quelle information cela donne-t-il sur l'attractivité du secteur public ? A-t-on idée du coût caché que cela représente ?

De l'avis de la plupart des personnes interrogées, l'administration a suffisamment de ressources pour pouvoir organiser, en son sein, des équipes de "consultants internes," administrateurs ayant déjà conduit des changements et pouvant venir aider une autre entité à préparer puis éventuellement mener un changement. Cela suppose de capitaliser le savoir-faire, de valoriser vraiment ceux qui le détiennent et de se donner la flexibilité nécessaire pour organiser, au sein de l'administration, des détachements de courte durée.

Sans doute faut-il **évaluer, pour mieux le maîtriser, le recours à des consultants extérieurs**. L'appel à des cabinets de conseil constitue souvent une pratique indispensable, mais on ne peut exclure qu'il soit parfois une solution de facilité. Il est une option en général coûteuse. C'est pourquoi une évaluation ex-post de la contribution des consultants devrait être rendue systématique. Ces évaluations devraient abonder une base de données interministérielle. À l'occasion de chaque mission confiée à des cabinets extérieurs, le transfert de compétences vers les administrateurs en place doit être assuré ; la capitalisation des savoir-faire au sein de l'administration doit être recherchée.

Un risque final, en terme de pilotage, est de déclarer victoire trop tôt. Si l'objectif du changement est déclaré "atteint," alors les forces du mouvement font relâche et les tropismes habituels reprennent. Le changement, avant d'avoir pu s'enraciner, est déjà remis en cause, ou détourné. Ce risque semble réel concernant la LOLF, par exemple ; cette réforme est d'une ampleur si importante qu'elle a déjà donné lieu, à juste titre, à de nombreux commentaires positifs. Mais certains frôlent les communiqués de victoire : or rien n'est joué tant que n'auront été évalués les impacts réels de la LOLF.

Facteurs d'échec

- Précipiter la phase de préparation.
- L'état de "sur-confiance" des promoteurs du changement.
- Faire faire (sous-traiter à des consultants) par crainte d'échouer soi. Oublier que l'on ne sous-traite que ce que l'on ne sait pas faire (qualitativement) ou ce que l'on ne peut pas faire (quantitativement).
- Déclarer victoire trop tôt.

Facteurs de succès

- Avoir un calendrier clarifiant les étapes et le rendre public.
- Planifier la possibilité de réussites visibles à court terme.
- Ouvrir des horizons temporels plus long que le budget annuel, notamment grâce à des contrats de progrès.

Propositions

- Établir un bilan quantitatif et qualitatif des interventions de consultants extérieurs pour des missions de stratégie et de réorganisation dans le secteur public.
- Faciliter la mise en place, au sein de l'administration, d'équipes de "consultants internes" susceptibles d'être détachées pour des missions de courte durée.

CONCLUSION

“Il n’est pas vrai que les Français soient plus difficiles à gouverner que d’autres – à condition qu’ils soient loyalement informés, qu’on les associe à l’action et que leur volonté ne soit pas continuellement ignorée ou bafouée par ceux qui les gouvernent”.

Pierre Mendès France

Cette affirmation, extraite de l’ouvrage publié par Pierre Mendès France en 1962, *La République moderne*, demeure juste aujourd’hui. Il en va du gouvernement comme de la modernisation de l’État, celle-là étant inséparable de celui-ci. Et l’on voudrait écrire, paraphrasant l’ancien président du Conseil, qu’**il n’est pas vrai que les réformes soient plus difficiles à conduire en France qu’ailleurs**, à condition qu’elles participent d’une vision légitime, qu’elles prennent en compte les caractéristiques de leur terrain comme les enjeux du moment, qu’elles s’appuient sur des équipes compétentes et motivées, associant à l’action les parties prenantes, et que leur mise en œuvre avec méthode soit portée par une volonté politique constante.

Sur chacun de ces points, partant du terrain grâce à plusieurs études de cas, ce *Cahier* s’est efforcé de souligner les facteurs d’échecs et de réussite pour conduire le changement. L’approche s’est voulue opérationnelle. Elle n’interdit pas, *in fine*, quelques réflexions plus larges ; d’une part pour éclairer quelques paradoxes qui accompagnent la réforme de l’État, d’autre part pour exposer les conditions auxquelles pourrait s’instaurer un cercle vertueux du changement au sein du secteur public.

1. Paradoxes de la réforme de l’État

Analyser la conduite du changement au sein du secteur public offre un point de vue intéressant pour observer l’État aujourd’hui : ses atouts, ses défis, ses contradictions. Au fil des entretiens sont peu à peu apparus trois paradoxes

de nature à éclairer le champ de la réforme de l’État.

1.1. Le paradoxe budgétaire

Il faut réformer pour économiser, mais il faut dépenser pour réformer.

La situation des finances publiques n’est pas bonne. Aucun gouvernement n’a encore réussi à retourner profondément et durablement la part de la dette publique dans le produit intérieur brut. Cette proportion augmente à nouveau rapidement depuis quatre ans.

La rigueur budgétaire est donc un des principaux facteurs déclenchant le changement, au point qu’économiser les deniers publics s’impose parfois comme le but dominant de la réforme, au détriment d’autres objectifs, notamment l’amélioration du service public rendu à l’usager ou les conditions de travail des agents. Mais bien réformer exige des moyens budgétaires, permettant d’accompagner le changement, par exemple pour faciliter le reclassement ou une nouvelle implantation géographique des agents.

L’état actuel des finances publiques a donc un effet ambivalent. Aiguillon en faveur du changement, il limite par ailleurs les moyens qui lui sont pourtant nécessaires. Or une réforme différée ou mal menée finit par coûter cher. Pour plusieurs des acteurs interrogés, l’état des finances publiques devient tel que celles-ci n’offrent plus les moyens suffisants pour conduire le changement de façon pertinente et surtout durable. “L’impasse” budgétaire se double d’une impasse managériale.

Aussi est-il indispensable de concevoir la réforme de l’État comme un investissement. Tout chef de projet, lorsqu’il

réussit à réaliser des économies, doit pouvoir en conserver une proportion, définie à l'avance, pour la redistribuer en interne, soit sous la forme d'investissement bénéficiant à la structure, soit sous la forme de récompenses individuelles.

1.2. Changer sans changer de système

Plusieurs acteurs interrogés soulignent qu'il leur faut **conduire des changements au sein d'un système qui demeure, lui, inchangé** et dont des cadres fondamentaux sont de puissants freins au changement.

Des progrès sont en cours. La LOLF a vocation à améliorer la fongibilité des crédits et à augmenter l'autonomie – mais aussi la responsabilité – des gestionnaires. La réforme du code des marchés publics peut, là encore, faciliter l'action.

Malgré les progrès enregistrés, la gestion des ressources humaines reste le principal obstacle, notamment en raison de l'éclatement de la fonction publique en nombreux corps et de la difficulté à promouvoir ou récompenser les agents contribuant au changement. Avec plus de 900 corps en présence, la fonction publique d'État est en miettes. Une réforme du système actuel apporterait une grande facilité dans la conduite des multiples changements à venir au cœur de l'appareil administratif.

1.3. Le paradoxe de la réforme réussie

Il arrive qu'un changement réussi se retourne contre l'administration concernée. Bien des acteurs interrogés reconnaissent un risque en la matière. Ce paradoxe revêt différentes manifestations.

En premier lieu, une réforme réussie ne rencontre pas toujours auprès de

l'opinion publique la reconnaissance attendue. À l'instar des trains qui arrivent à l'heure, il semble qu'une réforme réussie connaisse une moindre renommée que les réformes avortées. Il faut valoriser les réformes réussies, ceux qui les portent, et encourager tout ce qui peut "disséminer" les leçons de réformes récentes ou en cours, afin d'assurer une sorte d'apprentissage collectif de l'État en matière de conduite du changement.

En deuxième lieu, loin d'être récompensé, le changement mené à bien peut s'avérer pénalisant. D'une part, les gains d'efficacité et de productivité se traduisent – du point de vue des acteurs – par une perte de pouvoir dans le système global. À la DGA par exemple, le sentiment domine que cette réforme, "qui devrait être citée en exemple," semble *in fine* lui porter tort : son poids au sein du ministère de la Défense ayant diminué avec ses effectifs, la DGA est en situation de faiblesse lors des arbitrages. Le sentiment est similaire aux Douanes : les gains de productivité réalisés, avance-t-on, sont supérieurs à ceux enregistrés dans les "grandes" directions du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Mais pesant moins lourd que celles-ci, les Douanes y gagnent une moindre reconnaissance.

D'autre part, il semble que des efforts supplémentaires soient en priorité demandés aux administrations qui ont déjà apporté la démonstration qu'elles savaient se réformer ; c'est l'impression au ministère de l'Équipement, réputé "efficient" et vers lequel on se tourne donc volontiers lorsqu'il s'agit de geler des crédits. Il en est de même pour la DGA, qui est mise à contribution plus que d'autres dans les réductions budgétaires : "on est parti pour payer deux fois". Au contraire, ailleurs dans l'État, des administrations réputées "irréformables" restent à l'écart des efforts.

En dernier lieu, il arrive qu'une administration se soit tellement bien réformée... qu'elle disparaisse, happée ou récupérée par d'autres : ce fut le cas de la DREE, désormais fondue dans la nouvelle direction générale du Trésor et de la politique économique. Une manifestation plus extrême de ce paradoxe serait que les services de l'État qui se réforment le mieux soient voués à quitter le périmètre public.

Il y a là un obstacle diffus mais potentiellement puissant face à la dynamique de changement, qu'il convient au contraire de rendre perpétuelle.

2. Du changement ponctuel au mouvement continu

Annoncer sans fin "la réforme de l'État," l'ériger en moment dramatique, en proclamant "l'an I" tous les dix-huit mois, ce n'est pas la servir. Ce qu'il faut, au contraire, c'est dédramatiser et "routiniser" le changement, l'installer en quelque sorte dans le logiciel permanent de l'État. Les seuls modèles d'organisations pérennes sont ceux capables de remises en cause permanentes, spontanément ouverts à de nouvelles formes d'action et d'administration, capables de détecter les meilleures pratiques et de les diffuser largement.

Tous les acteurs rencontrés évoquent ainsi "**un cercle vertueux du changement**" dans lequel les réformes réussies aident à conduire les suivantes. Le changement ne s'apparente donc pas à un moment, borné dans le temps par un début et une fin. Il a vocation à devenir un processus permanent. Plutôt qu'une fin, c'est un point d'irréversibilité qu'il faudrait atteindre afin d'enclencher une dynamique d'amélioration continue, à la condition de veiller à la cohérence d'ensemble du processus de changement, en distin-

guant nettement les étapes et en aménageant des temps de pause ou de "digestion" entre les réformes successives.

Pour y parvenir, il faut que chaque changement réussi rende le changement suivant moins difficile à conduire. Encore faut-il dépasser une approche formaliste et évoluer vers **une conception élargie de ce que signifie un changement réussi**. Dans cette optique, le changement n'est pas réussi si s'il se contente d'atteindre les objectifs qui, sur le fond, étaient fixés (par exemple améliorer la qualité du service rendu d'un facteur X, ou réduire les coûts d'un facteur Y). Car cet objectif est peut-être atteint au détriment d'un autre aspect, ou au prix de la marginalisation d'un acteur.

Selon cette conception élargie, **un changement est réussi lorsqu'il vérifie les dix critères suivants**¹⁷ :

1. sur le fond, naturellement, il satisfait les motivations profondes de la réforme (*contra* : le nouveau dispositif, bien que formellement mis en place, n'est pas plus efficace que le précédent) ;
2. il aboutit à une situation d'ensemble plus satisfaisante que le statu quo *ex ante* si le changement n'avait pas été opéré (*contra* : l'amélioration constatée sur les objectifs fixés se fait au détriment d'autres objectifs que ne concernait pas la réforme, selon le principe des vases communicants) ;
3. il ne s'en tient pas à une approche a minima mais a su intégrer le maximum d'idées innovantes (*contra* : le changement, défini par en haut, n'a intégré aucune des idées émergeant en cours de processus, en provenance de tous les niveaux de la hiérarchie) ;
4. il est ancré dans des critères de légitimité et de justification (*contra* : le

(17) Ces dix points sont inspirés d'une typologie devenue classique dans les théories de la négociation ; cf. PEKAR LEMPEREUR (A.) et COLSON (A.), *Méthode de négociation*, Paris, Dunod, 2004.

changement a été mis en œuvre par la seule contrainte, ou en invoquant uniquement des pressions extérieures : “Bruxelles,” “les déficits,” etc.) ;

5. il maintient, et si possible améliore, les relations entre les acteurs de l’organisation (*contra* : traumatisée par le déroulement brutal de la réforme, l’organisation est désormais plombée par des relations exécrales entre les acteurs qui la composent : par exemple entre dirigeants / dirigés, centre / services déconcentrés, directions opérationnelles / services communs, etc.) ;

6. il respecte le mandat fixé par l’autorité de tutelle (*contra* : à la faveur du jeu d’acteurs internes, le changement a été détourné des intentions initiales) ;

7. il tient compte des intérêts des parties prenantes qui, bien qu’absentes du champ immédiat, sont intéressées à la réforme : typiquement, les usagers, les organismes partenaires, etc. (*contra* : le changement s’est accompli sur le dos de partenaires extérieurs qui, lorsqu’ils s’en rendront compte, auront les moyens de se faire entendre) ;

8. il est fondé sur une communication claire, exempte de malentendus (*contra* : le changement a été réalisé à la faveur d’ambiguïtés et de malentendus qui, lorsqu’ils se révéleront, nourriront blocages et conflits) ;

9. il a suivi un processus ayant permis tout ce qui précède et qui, désormais validé par les parties prenantes, pourra être reproduit ultérieurement (*contra* : le processus suivi n’a pas donné satisfaction et ne peut servir de feuille de route pour un prochain changement) ;

10. il diffuse ailleurs dans l’administration des leçons et des bonnes pratiques (*contra* : il reste confiné dans un espace segmenté de l’administration).

C’est en tâchant de respecter ces dix principes qu’une conduite raisonnée du changement permettra de **faire vivre, en lui rendant sa modernité, le principe d’adaptabilité qui est au fondement du service public**. Avec l’égalité et la continuité, l’adaptabilité – ou mutabilité – restent plus que jamais trois principes essentiels à conforter dans les faits.

ANNEXE 1

Liste des personnalités rencontrées

Le titre indiqué est celui en vigueur lors de l'entretien ou de l'audition ; est ajoutée, le cas échéant, une responsabilité passée au titre de laquelle la personnalité était sollicitée. Le contenu de ce Cahier du Plan n'engage aucunement la responsabilité des personnes interrogées.

Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)

Francis Bonnet, *sous-directeur des Ressources humaines, des Relations sociales et de l'Organisation, DGDDI*

Michel Boudet, *chef du bureau Organisation, DGDDI*

Michel Charasse, *ancien ministre du Budget, sénateur du Puy-de-Dôme*

Jean-Dominique Comolli, *ancien directeur général des Douanes et des Droits indirects*

Anne Kletzen, *chercheuse, Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP, CNRS)*

François Mongin, *directeur général des Douanes et des Droits indirects*

Jean-Claude Saffache, *ancien chef de service à la DGDDI, trésorier-payeur général de la région Nord-Pas-de-Calais*

Direction des relations économiques extérieures (DREE)

François Benaroya, *conseiller technique au Cabinet du ministre des Affaires européennes, ancien conseiller économique à la Direction, DREE*

Philippe Delleur, *chef de service, DREE*

Jean-Marie Demange, *sous-directeur Analyse financière et Information, DREE*

Jean-Daniel Gardère, *ancien directeur général du CFCE, conseiller économique à Bruxelles*

Clara Gaymard, *présidente de l'Agence française pour les investissements internationaux*

Christophe Lecourtier, *directeur de cabinet adjoint du ministre délégué au Commerce extérieur*

Philippe Moraillon, *directeur de la DREE*

Jean-François Stoll, *trésorier-payeur général, ancien directeur de la DREE*

François Villeroy de Galhau, *ancien directeur général des Impôts, président-directeur général de CETELEM*

Défense nationale, Direction des constructions navales (DCN) et Délégation générale pour l'Armement (DGA)

Louis Gautier, *conseiller-maître à la Cour des comptes, ancien conseiller du Premier ministre pour la Défense*

Philippe Magnien, *secrétaire général, DCN*

Vice-amiral d'escadre Alain Oudot de Dainville, *major général de la Marine*

Yves Reymondet, *commissaire-colonel de l'armée de l'Air, conseiller au Cabinet militaire du Premier ministre, puis à l'état-major de l'armée de l'Air*

Alain Richard, *ancien ministre de la Défense*

Capitaine de vaisseau Anne-François de Saint-Salvy, *adjoint au sous-chef d'état-major Programmes de la Marine*

Michel Scialom, *conseiller pour les Affaires industrielles auprès du chef d'état-major de la Marine*

Jacques Tournier, *délégué général adjoint pour l'Armement*

Hughes Verdier, *directeur exécutif, responsable du Secteur public, Bearing Point*

Agence nationale pour l'emploi (ANPE)

Evelyne Antonio, *ancienne directrice d'agence, à la Direction de l'audit, Direction nationale de l'ANPE*

Michel Bernard, *directeur général de l'ANPE*

Michel Bon, *ancien directeur général de l'ANPE*

Françoise Bouygar, *chef de service à*

la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

Stéphane Clément, délégué adjoint, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Jean-Louis Daguerre, directeur général adjoint, ANPE

Raymond Lagré, directeur régional, Direction régionale Midi-Pyrénées, ANPE

Seita et Altadis

Frédérique Bartlett, secrétaire générale, CGT-Tabac

Gérard Blanc, directeur des Ressources humaines - France et Cigarettes

Michel Charasse, ancien ministre du Budget, sénateur du Puy-de-Dôme

Christian Codron, directeur de l'usine des tabacs de Riom

Jean-Dominique Comolli, ancien directeur de Cabinet du ministre du Budget, co-président du groupe Altadis

Gérard Davion, secrétaire général de l'UNSA / FSAS

Antoine Filippi, directeur des Relations sociales

Christian Geffroy, secrétaire de la CGT-Tabac

Bernard Machabert, responsable Ressources humaines de l'usine des tabacs de Riom

Gilbert Montant, secrétaire de la CGT-Tabac

Experts étrangers

David Albright (Royaume-Uni), chef de projet au sein de la Prime Minister's Strategy Unit et du Prime Minister's Office of Public Services Reform

Jacques Bourgault (Canada), professeur d'administration publique, université du Québec à Montréal

(UQAM) et École nationale d'administration publique (ENAP)

S. E. Jocelyne Bourgon (Canada), représentante permanente du Canada auprès de l'OCDE, greffière du Conseil privé, secrétaire du Cabinet du gouvernement du Canada de 1994 à 1999

Yann Duzert (Brésil), professeur, Fondation Getulio Vargas, animateur auprès de la Présidence brésilienne d'un programme de formation destiné à accompagner le mouvement de réformes au Brésil

Jean-Louis Hérvault (Canada), chef du Bureau du Québec, Ottawa

Gary Matthews (États-Unis), directeur des Affaires internationales, Académie nationale d'administration publique

Geoff Mulgan (Royaume-Uni), directeur de la Prime Minister's Strategy Unit

Wolfgang Nowak (Allemagne), ancien conseiller du Chancelier Schröder, porte-parole de l'Alfred Herrausen Gesellschaft

Dr. David Osborne (États-Unis), ancien conseiller auprès du Vice-Président Gore, animateur de la "National Performance Review", collaborateur du Public Strategies Group

Jamie Rentoul (Royaume-Uni), directeur adjoint de la Prime Minister's Strategy Unit

Adriaan Schout (Pays-Bas), professeur associé, Institut européen d'administration publique

Dr. Wendy Thomson (Royaume-Uni), conseillère du Premier ministre britannique pour la Réforme de l'État

Barry White (États-Unis), Council for Excellence in Government, après une carrière de trente ans au sein de l'Office of Management and Budget

David Willets MP (Royaume-Uni), député, ancien conseiller pour les études de Margaret Thatcher et Shadow Secretary for Pensions et Social Security

Janice Wykes (Australie), *secrétaire adjointe chargée de la Réforme de l'État au sein du Cabinet Implementation Unit, Bureau du Premier ministre*

Autres personnalités rencontrées

Marc Benayoun, *vice-président, The Boston Consulting Group, Paris*

Renaud Dorandeu, *professeur des Universités, directeur des études, École nationale d'administration*

Renaud Dutreil, *ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État*

Vincent Léna, *conseiller référendaire à la Cour des comptes, secrétaire général du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics*

Elisabeth Lulin, *inspectrice générale des Finances, présidente-directrice générale de Paradigmes etc.*

Claude Martinand, *vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées*

Francis Mer, *ancien ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, président du Comité d'évaluation des stratégies ministérielles de réforme*

François-Daniel Migeon, *conseiller de M. Éric Woerth, secrétaire d'État à la Réforme de l'État*

Serge Vallemont, *directeur honoraire du Personnel et des Services, ministère de l'Équipement, ingénieur général des Ponts et Chaussées*

Ont apporté leur contribution aux travaux du groupe Ariane

Aurélien Colson, *chef de projet, rédacteur de ce Cahier du Plan, chargé de mission, Commissariat général du Plan*

Les études de cas ont pu compter sur les contributions des membres suivants du Commissariat général du Plan :

Sylvie Bénard, *chargée de mission, chef de projet du groupe Cosmos*

Pierre-Yves Cusset, *chargé de mission*

Nathalie Guichard, *assistante*

Bruno Hérault, *chargé de mission, chef de projet du groupe transversal Aleph*

Cécile Jolly, *chargée de mission, chef de projet du groupe Isis*

Lucile Schmid, *chef du Service de la modernisation de l'État, chef de projet du groupe Sigma*

Marguerite Lebrec, *chargée d'études (du 08.03. au 08.10. 2004)*

François Géraud, *stagiaire (du 02.10. 2003 au 09.07. 2004)*

Mounir Corm, *stagiaire (du 07.07. au 20.09. 2004)*

Chantal Quinquies, *stagiaire (du 13.12. 2004 au 11.03. 2005)*

ANNEXE 2

Bibliographie

Sur la conduite du changement et la réforme de l'État en général

ADAM (G.), REYNAUD (J.-D.), *Conflits du travail et changement social*, PUF, 1978

ALBERTINI (J.-B.), *Réforme administrative et réforme de l'État en France : thèmes et variations de l'esprit de réforme de 1815 à nos jours*, Economica, 2000

BLANC (C.), *L'État stratège, garant de l'intérêt général*, rapport du groupe de travail du Commissariat général du Plan, 1993

BRUNHES (B.), "Moderniser l'État, moderniser le service public", *Futuribles*, n° 287, juin 2003, p. 29-39

BURDEAU (G.), *L'État*, Seuil, 1970

CONSEIL D'ÉTAT, *Perspectives pour la fonction publique*, La Documentation française, 2003

CROZIER (M.), *État modeste, État moderne. Stratégies pour un autre changement*, Fayard, 1987

REVUE ESPRIT, "Le pari de la réforme", dossier spécial, mars-avril 1999, p. 138-229

FAYOL (F.) ET KERVILLA (M.-C.), "Réformer avec les fonctionnaires", *Le Monde Initiatives*, n° 37, janvier 2005.

FAUROUX (R.) ET SPITZ (B.), dir., *Notre État : le livre vérité de la fonction publique*, Robert Laffont, 2001

FAUROUX (R.) ET SPITZ (B.), dir., *État d'urgence - Réformer ou abdiquer : le choix français*, Robert Laffont, 2004

FRANÇOIS (J.-J.), *Des services publics performants, c'est possible !*, First, 2004

GUILLAUME (H.), DUREAU (G.) et SILVENT (F.), *Gestion publique : l'État et la performance*, Dalloz, 2002

GUYON (C.) et ALII, *Moderniser les services publics : mission possible*, Les Éditions d'organisation, 1998

HUREAUX (R.), "Le bêtisier de la réforme de l'État," *Commentaire*, n° 107, automne 2004, p. 757-764

LACASSE (FR.), VERRIER (P.-E), *30 ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, Dunod, 2005, notamment la contribution de F. BASSANINI sur les leçons de l'expérience italienne, p. 57-82

MARINI (Ph.), dir., *Services publics : réussir le changement*, Prélude et Fugue, 2004

MONTBRIAL (T. DE), dir., *Réformes-révolutions – Le cas de la France*, actes du colloque de l'Académie des sciences morales et politiques, PUF, 2003

PADIOLEAU (J.-G.), *Le réformisme pervers. Le cas de la réforme des pompiers*, PUF, 2002

PADIOLEAU (J.-G.), "Une piété française : 'la réforme de l'État'", *Le Débat*, n° 119, mars-avril 2002, p. 20-34

PICQ (J.) dir., *L'État en France – Servir une nation ouverte sur le monde*, rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, rendu au Premier ministre, mai 1994

PICQ (J.), "Faut-il réformer notre État ? : exigences et leviers de changement", *Revue française d'administration publique*, n° 75, août-septembre 1996, p. 473-482

ROUBAN (L.), "La classe politique française face à la réforme de l'État", *Pouvoirs locaux*, n° 55, décembre 2002

ROUBAN (L.), "Quelle réforme pour l'État en France ?", *Futuribles*, n° 263, avril 2001, p. 5-22

SCHMID (L.), "Crise et réforme de la haute fonction publique", *Notes de la Fondation Saint-Simon*, 1997

THOENIG (J.-Cl.), "La réforme de l'État, ou comment s'en débarrasser ?", *Pouvoirs locaux*, n° 55, décembre 2002

TROSA (S.), *Moderniser l'administration – Comment font les autres ?*, Les Éditions d'Organisation, 1995

TRUCHET (D.), "Unité et diversité des grands principes du service public", *AJDA*, numéro spécial, juin 1997

VALLEMONT (S.), *Gestion dynamique de la fonction publique : une méthode*, rapport du Commissariat général du Plan, 2000

TENZER (N.), *France : la réforme impossible ?*, Flammarion, 2004

"Moderniser les administrations publiques", *Cadres CFDT*, n° 399, mai 2002, p. 3-62

Expériences étrangères

ANNUAIRE EUROPÉEN D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, "25 ans de réformes administratives en Europe : pour quel avenir ?" *Bilan et perspectives*, volume n° 25, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Faculté de droit et science politique, 2002

BRAUN (G.), *La réforme de l'État à l'étranger*, rapport d'information sur une étude comparative portant sur la réforme de l'État à l'étranger, Sénat, 31 mai 2001

ENAP-OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (Québec), "La réforme britannique après 20 ans : éléments de bilan", *Télescope*, volume 7, numéro 3, septembre 2000

GOMEZ (M.-J.), "La modernisation de l'État en Espagne", *Gérer et Comprendre*, septembre 1996, p. 16-24

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Pour de meilleurs services aux citoyens : un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*, Bibliothèque nationale du Québec, 1999

GRINDLE (M.), *Designing Reform : Problems, Solutions, and Politics*, Kennedy School of Government, Harvard University, Faculty Research documents de travail, novembre 2000

KETTL (D. F.), *The Global Public Management Revolution – A report on the Transformation of Governance*, Washington, DC, Brookings Institution, 2000

MEININGER (M.-C.), dir., et PAUZIES (J.-C.), collab., *La modernisation des services publics dans cinq pays d'Europe : étude comparative. Introduction générale*, Institut international d'administration publique, mai 1999

OCDE, "Construire aujourd'hui l'administration de demain. La réforme de la gestion publique : un objectif commun", *PUMA*, note de synthèse, n° 9, juin 2001

OSBORNE (D.), *Banishing Bureaucracy : The Five Strategies For Reinventing Government*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1997

TALBOT (C.), "La réforme de la gestion publique et ses paradoxes : l'expérience britannique", *Revue française d'administration publique*, n° 105/106, 2003, p. 11-24

Processus

DUPUY (F.), *L'alchimie du changement*, Dunod, 2001

KOTTER (J. P.), "Leading Change : Why Transformation Efforts Fail", *Harvard Business Review*, mars-avril 1995, p. 59-67

LULIN (E.), dir., "Comment fait-on pour réformer ?", *Sociétal*, n° 34, 2001

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT ET DE LA DÉCENTRALISATION, *Comment piloter le changement dans l'administration ?*, journées d'étude, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, Délégation interministérielle à la réforme de l'État, compte rendu du 27 novembre 1998

PEKAR LEMPEREUR (A.) ET COLSON (A.), *Méthode de négociation*, Dunod, 2004

SCHICK (A.), "Opportunité, stratégie et tactique pour la réforme de la gestion publique", *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 2, n° 3, décembre 2002, p. 7-39

TENZER (N.), "Qui a peur de la réforme?" et "Petit vade-mecum de la réforme", *Le Figaro*, 26 et 27 janvier 2004

Place des usagers

BON (M.), "Sur la réforme de l'État : de l'utilisateur au client", *Commentaire*, volume 25, n° 97, printemps 2002, p. 13-18

BRUNHES (B.), dir., rapport du Groupe n° 5 : *Syndicalisme, négociations et conflits sociaux dans le service public*, ENA, promotion "Victor Hugo", décembre 1990

DUPUY (F.), *Le client et le bureaucrate*, Dunod, 1998

WELLER (J.-M.), *L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Desclée de Brouwer, 1999

Études de cas

ANPE

ASSEMBLÉE NATIONALE, rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les aides à l'emploi, 27 juin 1996

BON (M.), "Sur la réforme de l'État : de l'utilisateur au client", *Commentaire*, vol. 25, n° 97, printemps 2002, p. 13-18

ÉTAT / ANPE, Premier contrat de progrès État / ANPE (1990-1993) ; Deuxième contrat de progrès État / ANPE (1994-1998) ; Troisième Contrat de progrès État / ANPE ; Orientations pour le quatrième contrat de progrès

MARIMBERT ET JOLY, *Le rapprochement des services de l'emploi*, rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, La Documentation française, 2004

MINEFI, DREE, Douanes

BERT (T.) ET CHAMPSAUR (P.), *Construire ensemble le service public de demain*, rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, janvier 2000

BRANA (P.), *Les conventions européennes de coopération douanière*, rapport de l'Assemblée nationale, n° 2448, juin 2000

CHOUSSAT (J.), PALLEZ (F.) ET PAVE (F.), "Contre l'ankylose administrative. Gros plan sur l'administration des finances", *Annales des Mines*, "Gérer et Comprendre", n° 34, mars 1994, p. 72-86

CONSIGNY (P.), *La gestion de la fiscalité et du contrôle des marchandises, après la disparition des frontières douanières et fiscales intracommunautaires, au 1^{er} janvier 1993*, rapport, 1991

KLETZLEN (A.), "La Douane face aux trafics de cigarettes et de monnaies", *Études et données pénales*, n° 94, CESDIP, 2003

KLETZLEN (A.), "La Douane, un acteur de la justice pénale", *Questions pénales*, CESDIP, janvier 2003

PAULARD-LAPANATS (Cl.), *Les douaniers français, la frontière et la construction européenne*, IHESI, janvier 1999

PERNOT (J.-M.), "Le ministère des Finances et la mission 2003 : regards sur une réforme manquée", *Revue de l'IRE*, n° 39, 2002, p. 115-155

SERENI (J.-P.) ET VILLENEUVE (Cl.), *Le suicide de Bercy : la réforme est-elle impossible en France ?*, Plon, 2002

SIWEK-POUYDESSEAU (J.), "Les syndicats des Finances face au plan de modernisation", *Politiques et Management public*, 10 (3), septembre, 1992, p. 179-189

STOLL (J.-F.), "Réforme de l'État et gestion par la performance", *Esprit*, décembre 2002, p. 192-200

Défense, DGA, DCN

CONZE (H.) (éd.), *rapport du groupe de travail sur l'avenir de la DCN*, ministère de la Défense, Paris, 1996

GAUTIER (L.), *Mitterrand et son armée : 1990-1995*, Grasset, 1999

LEVI (J.-D.) et VERDIER (H.), *De l'Arsenal à l'Entreprise*, Albin Michel, 2004

ROUSSELY (F.), "Réforme de l'État et réforme de la défense", *Défense nationale*, n° 8, 1996, p. 33-55

COMITÉ POUR L'HISTOIRE DE L'ARMEMENT, *Les origines de la Délégation générale pour l'armement*, Centre des hautes études de l'armement, 2002

L'ARMEMENT, *Réforme de la DGA*, numéro spécial, décembre 1996-janvier 1997

L'ARMEMENT, *La DGA et la réforme de l'État*, numéro spécial, décembre 2002

Nissan

GHOSN (C.), *Réforme ou révolution en milieu inconnu : le cas de Nissan au Japon*, conférence à l'Institut français des relations internationales (IFRI), 5 mars 2004

GHOSN (C.) et RIES (Ph.), *Citoyen du monde*, Grasset, 2003

MAGÉE (D.), *Comment Carlos Ghosn a sauvé Nissan*, Dunod, 2003