



C. Thomand/REPORT DIGITAL-REA

ADMINISTRATIONS

La course d'obstacles des innovateurs

Plus que jamais, la sphère publique – État et collectivités territoriales –, cherche à se réformer. Mais les agents les plus innovants peinent parfois à mener leurs projets et les administrations ne savent pas toujours les valoriser.

La sphère publique est-elle innovante ? À cette question, Hughes Verdier, vice-président du cabinet de conseil BearingPoint, répond sans hésiter. « L'État innove bien plus qu'il y a une dizaine d'années, assure-t-il, et les réformes engagées sont bien plus ambitieuses que par le passé. » À ce mouvement, le consultant distingue trois causes principales. Les problèmes budgétaires d'abord, qui sont de plus en plus aigus dans les administrations publiques et qui imposent aux administrations de trouver des gains de productivité. Le modèle du secteur privé ensuite, qui exerce une influence indirecte mais bien réelle sur l'organisation des administrations. « Dans la période récente, les entreprises ont massivement investi pour améliorer leurs relations avec leurs clients, observe Hughes Verdier, et même si ça ne signifie pas

forcément que les services rendus sont meilleurs en fin de compte, les gens se sont habitués à une qualité minimale de l'accueil ou à la proposition d'offres sur mesure. Et ils en attendent autant de l'administration. » Enfin, la progression récente du nombre de contractuels dans la fonction publique a modifié la vie interne des administrations.

Quand l'innovation passe dans les rouages administratifs

Très naturellement, ces agents non titulaires ont apporté un savoir-faire et des idées issues de leurs anciennes expériences professionnelles, souvent effectuées dans le privé. « Et lorsque ce sont des cadres haut placés dans la hiérarchie, ajoute le consultant, leurs méthodes de management irriguent tout un service. » Au total, la sphère publique semble regarder de plus en plus du côté des entreprises privées

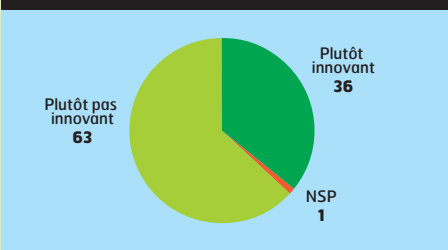
pour se transformer. « C'est une tendance qui s'est accentuée depuis une dizaine d'années, assure Hughes Verdier, indépendamment de la couleur politique des gouvernants. » Symbole de cette orientation, la loi organique relative aux lois de finances (Lof), votée en 2001 par la gauche et la droite, a réformé de fond en comble la présentation du budget de l'État pour la rapprocher des normes du privé et a généralisé l'introduction d'indicateurs de performance dans les comptes publics. « C'est une manière de faire du contrôle de gestion au sein de l'État, analyse un expert, même si ce terme est encore tabou dans les ministères. » De même, nombre de dispositifs proposés par les ministres successifs de la Réforme de l'État reprennent des méthodes de gestion courantes dans le privé, comme les chartes qualité ou la rémunération au mérite. Pourtant, si cet effort de réforme est ►►

Deux Français sur trois ignorent toujours l'innovation publique

Débat sur l'innovation dans le secteur public, réforme induite par la loi organique relative aux lois de finances (Lof), tentatives de rationalisation du secteur public ou délégations de services publics, pôles de compétitivité, remise des prix Territoria : la question sur la capacité du secteur public à innover est plus que jamais d'actualité.

En la matière pourtant, le jugement des Français est sévère, comme le révèle le sondage Ifop/Territoria/Acteurs publics : 63 % jugent le secteur public "plutôt pas innovant". Seuls 36 % sont d'un avis inverse. Ce déni d'innovation est commun à presque toutes les catégories de population. Même les salariés du secteur public sont une majorité à percevoir leur secteur comme "plutôt pas innovant", leur avis étant bien moins définitif que celui des indépendants et employeurs (74 %) et des salariés du secteur privé (70 %).

LE CARACTÈRE INNOVANT DU SECTEUR PUBLIC (en %)



Innover, pour quoi faire ?

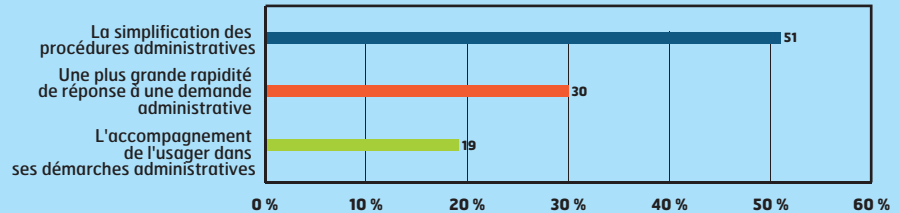
Interrogés sur les effets prioritaires de l'innovation dans le secteur public, les Français optent à 51 % pour la simplification des procédures administratives. Au deuxième rang, ils citent une plus grande rapidité de réponse à une demande administrative (30 %), puis, dans une moindre mesure, l'accompagnement de l'utilisateur dans ses démarches administratives (19 %).

Leurs opinions sont moins tranchées en revanche quand il s'agit de désigner l'élément le plus susceptible de favoriser l'innovation dans les services publics. Ex æquo à 35 %, une plus grande motivation des agents publics et une volonté accrue des pouvoirs publics. Près d'un tiers des sondés cite également la nécessité d'investir davantage de moyens dans les services innovants. C'est surtout vrai chez les sympathisants de gauche, leurs opposants de droite mettant plus volontiers en exergue la motivation des agents.

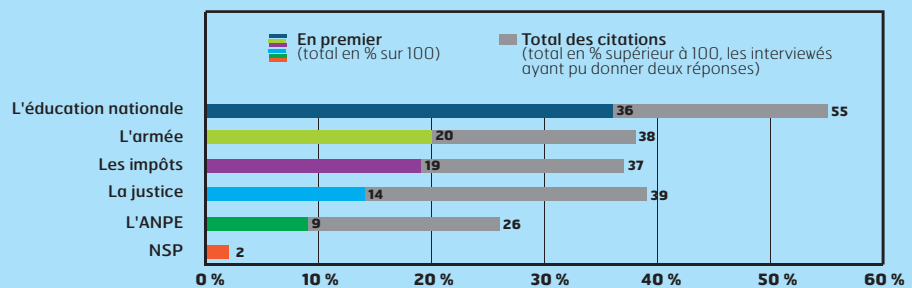
L'éducation devant les impôts

Plus l'innovation est proche, mieux elle est ressentie. C'est en effet la commune qui est perçue comme l'échelon administratif le plus innovant (29 %), juste devant la région (27 %) – citée en tête par les sympathisants socialistes. Dans le même temps, l'Europe, dont on dénonce volontiers l'éloignement, est jugée comme l'échelon le plus innovant par deux Français sur dix – c'est surtout le cas des moins de 35 ans –, loin devant le département, échelon administratif méconnu, et surtout l'État. Celui-ci, en dépit de nombreuses

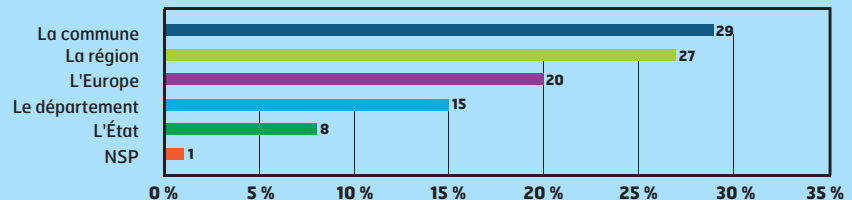
LES EFFETS PRIORITAIRES DE L'INNOVATION DANS LE SECTEUR PUBLIC (en %)



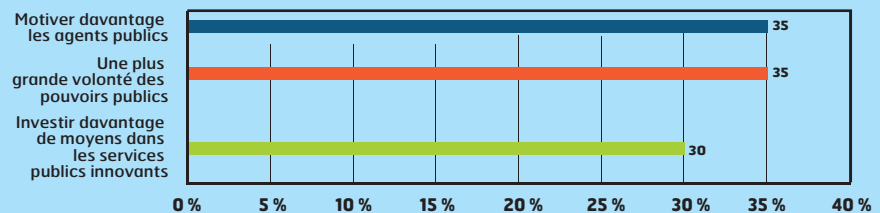
LE SERVICE REPRÉSENTANT LE MIEUX UN SERVICE PUBLIC INNOVANT (en %)



L'ÉCHELON ADMINISTRATIF LE PLUS INNOVANT (en %)



LE FACTEUR LE PLUS IMPORTANT POUR FAVORISER L'INNOVATION (en %)



réformes, ne parvient pas à se départir d'une image de monolithe immuable... faute d'une politique de communication adaptée ? Rien n'est moins sûr. Car les services publics de l'État qui communiquent le plus sur leurs nouveautés ne sont pas ceux que les Français citent comme les plus représentatifs d'un service public innovant. En tête, l'éducation nationale, régulièrement jugée "archaïque", recueille 55 % des suffrages – certes plus nombreux à gauche qu'à droite –, tandis que les impôts, pourtant au cœur des processus innovants avec

la télédéclaration, n'arrivent qu'en quatrième position sur cinq. Les impôts talonnent la justice – qui semble ne pas pâtir de l'effet Outreau et séduit surtout chez les artisans et commerçants – et... l'armée ! Celle-ci obtient de très bons scores auprès des moins de 24 ans et des électeurs de Jean-Marie Le Pen. Bonne dernière, l'ANPE paraît ne pas encore parvenir à incarner le service public moderne de l'emploi annoncé par le gouvernement. Comme quoi, en matière d'innovation publique, tout est histoire de perception.

Aurélien Seigne

►►► salué par la plupart des experts et affiché par les gouvernements, les Français doutent de sa réalité. Selon notre sondage (*lire p. 81*), 63 % d'entre eux estiment que le secteur public est "plutôt pas innovant" et 35 % pensent qu'une plus grande volonté des pouvoirs publics serait nécessaire pour favoriser l'innovation dans les services publics.

Les Français feraient-ils preuve d'un excès de scepticisme? Pas si sûr. "En fait, il y a partout dans la sphère publique des pratiques innovantes destinées à mieux prendre en compte les attentes des usagers, décrypte Bertrand de Quatrebarbes, président de l'association France qualité publique, mais les administrations éprouvent encore bien des difficultés à généraliser et à pérenniser ces innovations." Comme toute organisation tentaculaire, l'État n'est pas franchement un paradis pour innovateur. "On vous met des bâtons dans les roues tant que votre projet n'a pas fait ses preuves, poursuit Bertrand de Quatrebarbes, et si vous finissez par obtenir des résultats, rien ne dit que vous en récolterez les fruits." En cas de succès, il n'est pas rare en effet que l'agent innovateur soit évincé du processus qu'il a lui-même élaboré au profit d'un de ses supérieurs. Résultat, la nouvelle pratique encore balbutiante peut connaître une grave crise de croissance une

QUAND L'INNOVATION VIENT DES RÉGIONS

La réforme de l'État ne doit pas se faire depuis Paris. C'est peut-être le principal message à retenir des premières Rencontres régionales de la modernisation de l'État, qui se sont déroulées à Lyon le 21 septembre

et à Marseille le 26 octobre. Elles ont été l'occasion pour les responsables des services déconcentrés de présenter les innovations qu'ils développent à l'échelon local. Parmi

les bonnes pratiques mises en valeur à Lyon, figuraient l'élaboration d'une charte de coopération commune par les directions départementales rhodaniennes des ministères de l'Équipement

et de l'Agriculture, la numérisation des dossiers des juges d'instruction au tribunal de grande instance d'Annecy ou encore la certification ISO 9001 du bureau du service national de Lyon. Un mouvement à suivre.

naires, la généralisation du procédé à tous les directeurs d'administration centrale a nécessité la publication d'un décret en août dernier. Avec à chaque fois tous les délais de rédaction que cela suppose... Second obstacle de taille: l'évaluation de la performance des agents n'est pas aussi aisée dans le public que dans le privé. "On peut mesurer les résultats d'une entreprise sans trop de difficulté: part de marché, chiffre d'affaires, bénéfices, avait souligné Philippe Séguin, le Premier président de la Cour des comptes, en mai dernier. Il en va différemment pour l'État. D'abord et tout simplement parce que les objectifs poursuivis sont beaucoup plus variés, plus qualitatifs et plus difficilement identifiables." Beaucoup d'administrations contournent l'obstacle en effectuant des sondages pour connaître la perception par

tions, à l'image de la ville d'Angers, qui a insufflé une culture de la qualité à tous les étages de la municipalité (*lire pages suivantes*). "Innover est sans doute plus aisé dans la territoriale car le décideur politique est plus proche des fonctionnaires et peut réellement incarner les projets en cours, reconnaît Hélène Giraud, chargée de mission qualité à Angers. Les agents peuvent en outre suivre la mise en place d'un dispositif du début à la fin, ce qui est impensable à l'échelle d'un ministère." L'État devrait-il lâcher la bride à ces gestionnaires locaux? Beaucoup d'experts le pensent et comptent sur la Lolf pour amorcer un cercle vertueux. "Mais au-delà de cette seule question, il faut que les agents soient encouragés à prendre des risques, quitte à faire des erreurs, martèle Bertrand de Quatrebarbes. Or, de ce côté-là, l'État a encore de gros progrès à faire." La réactivation de commissions d'innovation, un temps instaurées dans quelques ministères, pourrait également favoriser la reconnaissance des agents les plus innovants. Enfin, la plupart des fonctionnaires ayant mené des projets de transformation au sein de l'administration insistent sur l'importance de la consultation interne. "Il ne faut pas mégoter sur le temps passé pour expliquer le changement, remarque l'un d'eux, même s'il ne faut pas non plus attendre une adhésion totale avant de se lancer." Pour ce cadre, face à toute tentative de modernisation, les effectifs se divisent en quatre quarts. "Le premier est composé des leaders sur qui on peut compter, le second de ceux qui ont besoin d'être entraînés, le troisième des attentistes méfiants et enfin le dernier quart regroupe ceux qui seront de toute façon opposés au changement, décrit-il. Le tout, pour le manager, est de faire en sorte que le second quart rejoigne le premier et que le quatrième ne rallie pas à sa cause le troisième." Et pour mener à bien ce travail de persuasion, les responsables ont tout intérêt à jouer à fond la carte de la communication interne et à faire en sorte que les agents puissent apporter leur pierre à l'édifice. Après tout, ce sont souvent eux qui connaissent le mieux les attentes des usagers. ●

« On vous met des bâtons dans les roues tant que votre projet n'a pas fait ses preuves et si vous finissez par obtenir des résultats, rien ne dit que vous en récolterez les fruits. »

fois privée de son initiateur. "Plus largement, les changements fréquents de responsable dans les services déconcentrés nuisent à l'émergence d'innovations en faveur des usagers, assure Bertrand de Quatrebarbes, chaque nouveau directeur ayant sa marotte ou redécouvrant l'eau chaude, ce qui entame sérieusement la motivation des agents."

Outre ces difficultés inhérentes à l'éclosion des innovations, le secteur public cumule d'autres handicaps. Ils proviennent avant tout des contraintes législatives et réglementaires. "Pour remplacer les glissières de sécurité des routes dans un coin des Vosges, se souvient un fonctionnaire, un agent avait eu l'idée d'utiliser du bois, ce qui permettait à la fois de faire travailler les entreprises locales et d'utiliser un matériau écologique. Eh bien, une telle initiative qui paraissait de bon sens a exigé des années avant d'être mise en œuvre." De la même manière, beaucoup de changements nécessitent la publication d'un décret, voire le vote d'une loi. Exemple: même si nombre de ministères avaient peu à peu instauré des primes au mérite pour leurs hauts fonction-

le public de leurs pratiques nouvelles. Une méthode qui comporte toutefois certains biais, comme celui de voir le degré d'exigence des usagers augmenter à mesure que de nouveaux services sont proposés.

Le rôle essentiel des agents

Ces freins au changement concernent-ils tous les échelons administratifs? Pour beaucoup d'observateurs, les collectivités territoriales disposent en la matière de marges de manœuvre plus importantes. "Elles sont souvent plus réactives, relève Éric Bignand, le directeur du secteur public chez Microsoft France, car confrontés de manière plus directe aux désirs des habitants." Et ce spécialiste cite l'exemple du département du Bas-Rhin, qui s'est appuyé sur des outils bureaucratiques pour améliorer le suivi des dossiers des administrés. "Aujourd'hui, n'importe quel agent du conseil général peut connaître l'état d'avancement de la démarche d'un habitant, explique Éric Bignand, et l'informer en conséquence." De même, certaines collectivités placent véritablement l'usager au cœur de leurs préoccupa-

Laurent Fargues