

LE RENOUVEAU DU SERVICE PUBLIC A TRAVERS UNE POLITIQUE DE LA RESSOURCE HUMAINE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

————— Mme Karima BENYELLES (*)

Le service public qui est l'un des principaux fondements de la légitimité administrative, connaît à travers la crise de l'administration des problèmes profonds. L'exigence accrue de l'utilisateur du service public soumet ce dernier à une double pression.

- Une pression de gestion dont l'objectif est la recherche d'une productivité à accroître et à améliorer dans le souci de réduire les temps des réponses d'abord, et les coûts répercutés sur l'utilisateur ensuite (impôts, tarifs etc...)

- Une pression de "culture" qui correspond à l'exigence de la conscience collective à l'égard des conditions de vie, et à l'attente de l'utilisateur qui exige une qualité sans cesse améliorée.

La vision de l'administration est d'abord la recherche de l'utilité collective, avec un souci d'égalité des citoyens devant l'offre du service public qu'elle fait. Mais cette vision qui est forcément celle d'une administration centralisée évolue aujourd'hui sous la pression de l'utilisateur. Et la rénovation du service public qui doit être un débat permanent lié à la rénovation de l'administration publique, c'est aussi la réponse que peut faire l'administration à la demande du service public. La rénovation sera d'abord ce passage d'une stratégie de l'offre du service public, à une stratégie qui accorde l'importance à l'expression de la demande du service public, en réaffirmant le droit du service public par la réponse aux attentes particulières des individus. Et dans ce contexte, une administration décentralisée, est seule en mesure de répondre aux demandes diversifiées et spécifiques.

(*) Vice-Présidente de l'Association des diplômés de l'ENA d'Alger.

Alors comment arriver aujourd'hui, devant l'expression des demandes du service public, à maîtriser la complexité des situations et y répondre. Comment réhabiliter l'administration et le service public, organiser la réconciliation dans nos sociétés où souvent le divorce entre l'administration et l'utilisateur est presque consommé.

Dans nos différentes actions sur l'administration et les performances du service public, on a parlé de modernisation, de rationalisation des choix, parfois même de simplification tout en englobant dans ces concepts l'action sur les procédures, les techniques en reléguant l'élément humain en second plan. Alors au lieu de gérer la complexité nous avons créé la complication qui a éloigné un peu plus l'administration des administrés, en accentuant la frustration des agents de l'Etat et des Collectivités Locales.

Aujourd'hui, renover le service public ne peut se faire sans miser d'abord sur les hommes. Ils sont la véritable richesse de l'Etat, sa force d'action et d'innovation. Ils sont seuls en mesure de donner à l'administration cette capacité permanente d'adaptation à une réalité en constante mutation. Ils peuvent être les porteurs d'un nouveau sens du service public qui ne sera plus la simple exécution d'un acte administratif performant, mais qui redéploierait son utilité sociale et culturelle.

A mon sens, renover le service public, c'est d'abord développer au sein de l'administration une réelle politique de la gestion des ressources humaines.

L'approche ressources humaines dans l'administration

Dans le domaine de la gestion des hommes, la fonction publique a évolué plus lentement que les autres secteurs. Dans la logique d'obéissance et de hiérarchie qui caractérise notre administration s'est développée la méfiance qui s'exprime par l'excès de contrôle. L'administration n'a pas géré la ressource humaine, mais a fait de la gestion des personnels, qui même bien fait ne peut donner qu'une série d'opérations cloisonnées, parfois sans liaison entre elles, accordant de l'importance au contrôle de légalité, conformité et aux visas, dans l'esprit de la stricte application de la réglementation. Cette vision a fait perdre à l'administration

la perception de la motivation des agents, dans un contexte dynamique et cohérent. De ce fait, les fonctions "personnels" ont généré des "techniciens statutaires", n'ayant plus aucune prérogative et soumis à l'inertie de la réglementation de la fonction publique.

Le concept "gestion de la ressource humaine" est né dans l'entreprise. Il a été introduit implicitement par deux autres concepts: la rareté et la qualité. Son objectif: comment gérer les hommes pour arriver avec le minimum de personnel à avoir le résultat le plus performant en matière de qualité, de productivité et de coût. La ressource humaine est alors intégrée comme un élément fondamental de la stratégie globale de la gestion de l'entreprise. De manière assez similaire, la rareté des moyens humains notamment, et l'exigence d'un service public de qualité favorisent l'introduction de ce concept dans l'administration publique. Et les questions que nous posons aujourd'hui sont les suivantes:

- Comment répondre aux attentes de l'utilisateur sans niveler la diversité et offrir une meilleure qualité de service public.

- Comment réaliser notre mission de service public en optimisant nos moyens face aux contraintes budgétaires.

- Comment, avec un discours sur la modernisation qui suscite d'une part la crainte de la réduction des effectifs et d'autre part la crainte de la marginalisation des personnels non formés, comment mobiliser le potentiel humain, et en faire le porteur des idées novatrices et le catalyseur du changement dans l'administration.

Nécessairement d'abord par l'introduction de gestion des ressources humaines dans l'administration publique qui sera le développement d'une dynamique nouvelle qui fait partager un projet collectif, dépassant l'objectif fonctionnel et qui répond à des préoccupations sociales et politiques.

Les axes porteurs de cette politique de ressource humaine dans l'administration publique sont:

- Le développement de la participation
- La gestion dynamique entre les missions et les moyens.

- Une politique de formation
- Un appareil réglementaire qui prend en charge les motivations.

I- LE DEVELOPPEMENT DE LA PARTICIPATION

D'une administration de procédure qui est la nôtre, nous devons passer à une administration de responsabilité. La gestion participative en faisant intervenir les différents partenaires dans le processus de décision permet de faire passer l'administration d'une attitude autocratique qui est la sienne aujourd'hui à une attitude plus démocratique.

Cette gestion participative se situe à deux niveaux:

La participation à l'intérieur de l'administration:

L'administration tant dans ses services centraux que territoriaux doit développer la participation à l'élaboration des objectifs à réaliser et des normes à respecter.

Dans ce cas la première démarche est le passage d'un pouvoir hiérarchique à une relation contractualisée qui va développer la participation et la négociation entre les différents niveaux de l'administration. Elle permet de responsabiliser l'agent X ou la structure Y sur le produit d'un travail relatif:

- 1) à un objectif de "production" clairement assigné et défini.
- 2) une quantité de dossiers ou de procédures à traiter.
- 3) une qualité de service public à maintenir, puis à améliorer.

La deuxième démarche complémentaire est l'aboutissement de la relation contractualisée à la jouissance de l'attitude décisionnelle au profit des responsables. Cette jouissance ne peut s'opérer que si l'administration possède des normes indicatives permettant au responsable d'avoir des termes de référence pour sa prise de décision. Alors il pourra engager sa responsabilité propre pour apporter les réponses appropriées en fonction de la diversité des besoins et des sensibilités du public.

Et comme nous l'avons évoqué au début, à une stratégie de l'offre de service public succédera la stratégie "de la demande S.P. parce que les usagers ne seront plus considérés comme une masse homogène, cohérente et unique mais un ensemble plural et stratifié, porteur de besoins différenciés et nouveaux.

La participation extérieure:

L'administration doit développer le dialogue avec l'utilisateur en le faisant passer d'une attitude passive ou contestataire qui est la sienne aujourd'hui à une attitude critique. L'efficacité d'une action dépend de l'efficacité de l'administration et sa capacité de négocier avec les usagers et tous les partenaires liés à un problème. Les associations qui prolifèrent aujourd'hui constituent un cadre organisé idéal pour développer ce dialogue. Cette démarche doit aboutir à la création de cercles de qualité dans l'administration. Ces groupes d'innovation qui regroupent tant les fonctionnaires que les usagers peuvent à partir d'une analyse des situations déboucher sur les propositions à même d'améliorer la qualité du service public.

II- LA GESTION DYNAMIQUE ENTRE LES MISSIONS ET LES MOYENS

Le problème de l'adéquation entre les missions de l'administration et ses moyens notamment humains est un des problèmes majeurs de notre administration, et explique un certain nombre de situations. A ce titre d'exemple, nous pouvons citer l'existence d'une part de chômeurs diplômés et d'autre part d'un sous encadrement chronique de l'administration locale.

Il est donc important de développer en premier lieu les capacités d'analyse prospective de l'administration en imaginant l'évolution des métiers et qualifications en mesure de répondre aux besoins et à la nécessaire évolution des missions du service public.

En deuxième lieu, il faut mettre en place une gestion prévisionnelle des effectifs en rapport avec les profils de carrière.

Alors nous pourrions aboutir à une cohérence entre l'évolution de l'administration et la gestion de la ressource humaine.

III - LA POLITIQUE DE FORMATION.

Elle doit susciter la plus grande des attentions et de mobilisation parce-qu'elle n'est pas uniquement un outil de qualification; elle reste l'élément moteur du développement et du changement social.

Si la formation administrative initiale a de tout temps été plus ou moins prise en charge par les systèmes éducatifs, la formation continue n'est pas ancrée tant dans la pratique administrative que l'édifice réglementaire de la fonction publique. Donc je ne m'arrêtera pas à la formation initiale, bien que les contenus ont souvent besoin de s'adapter aux réalités nouvelles et à la mutation de l'administration. L'Ecole Nationale d'administration doit être à l'avant-garde de ce processus et insister à travers le contenu pédagogique à la consolidation d'une éthique de l'administration pour former un commis de l'Etat respectueux de la chose publique, de l'Etat de droit, de la neutralité, et devenant l'élément stabilisateur dans le processus démocratique. Mais j'insiste sur la formation continue, car elle constitue le levier essentiel d'une politique de la ressource humaine.

En effet, il est vital pour l'administration que la carrière d'un agent soit jalonnée d'action de formation qui corresponde à des étapes précises dans sa carrière. La compétence détenue à l'entrée dans la vie administrative se périmé très vite si elle n'est pas entretenue, et la formation initiale ne peut valider à vie les aptitudes du fonctionnaire. Les rigidités qui existent dans notre administration sont souvent dûes à une absence de capacité d'analyse, d'anticipation, des mutations et d'adaptation de la part du fonctionnaire. Et celles-ci ne peuvent exister que si les hommes sont bousculés dans leur inertie bureaucratique par la formation qui est une perpétuelle remise en cause qui change les modes de raisonnement et les pratiques.

La formation continue doit être consacrée par les textes de la fonction publique comme un droit du fonctionnaire et une obligation de l'administration et du fonctionnaire, parce qu'il est le lieu commun vers lequel converge l'intérêt des deux. Elle doit s'exprimer en besoins constants et en besoins prioritaires:

– Les besoins constants sont toutes les actions de formation régulières liées au recrutement, aux examens professionnels, à l'adaptation au poste, à l'avancement.

– Les besoins prioritaires sont toutes les actions particulières liées aux besoins spécifiques d'une administration.

Dans ce cadre, il serait judicieux d'imaginer la création d'un crédit de formation ouvert pour tout cadre qui exerce depuis un certain temps et qui a besoin de parfaire ses connaissances dans son domaine d'intervention pour accroître soit sa qualification, soit sa compétence, soit son efficacité.

En effet, le cadre d'aujourd'hui se trouve dans un environnement complexe soumis à l'exigence de l'utilisateur et au développement des technologies, il est obligé de développer sa capacité à mobiliser l'organisation. La formation continue doit alors impliquer dans un processus progressif et actif d'intégration des différentes dimensions de l'exercice de la responsabilité.

Dans ce contexte les grandes Ecoles de formation administrative (ENSAG - ENA) doivent développer le marketing-formation pour analyser et devancer les besoins de l'administration en formation continue pour être à même d'offrir une «carte» qui répond à l'attente de l'administration. De nouvelles formes de pédagogie doivent s'ancrer dans nos systèmes éducatifs (notamment la pédagogie active), et le management public qui balbutie chez nous ne doit plus être considéré comme une mode, mais un mouvement dans la remise en cause des habitudes, de l'évaluation des performances, et de la maîtrise des systèmes organisés complexes.

en avant, son aptitude à apprendre à négocier avec les fonctionnaires; la société civile, son aptitude à faire un autre partage des responsabilités en passant d'une attitude hiérarchique à une relation contractualisée. Rénover le service public c'est d'abord avec les hommes de l'administration qui ne seront plus les personnels disciplinés et figés mais des personnels motivés et créateurs. Alors on pourra passer d'une administration autocrate à une administration démocrate, qui renoue avec le fondement de sa légitimité : le service public.

Débat

Question:

Mme BENYELLES a parlé de divorce entre le pouvoir et le fonctionnaire, je dirai qu'il y a surtout divorce entre le citoyen et l'administration.

Réponse:

Il faut organiser la réconciliation dans nos sociétés où souvent le divorce entre l'administration et l'utilisateur est consommé. Je dirai qu'il y a rupture de confiance entre le fonctionnaire et l'Etat et entre l'administration et l'utilisateur. En 1989, 92% du personnel des collectivités locales est un personnel d'exécution et plus de la moitié du personnel n'a aucun niveau d'instruction. Juridiquement, les deux tiers de ce personnel est vacataire, c'est à dire qu'il ne bénéficie même pas du statut de fonctionnaire, le reste du personnel se répartit comme suit:

- 7 % de personnel de maîtrise
- 1,4 % de personnel d'encadrement (secrétaires généraux de commune y compris) plus de 1 % de ce personnel est issu de la promotion interne. Aujourd'hui, dire qu'il faut renover le service public sans parler d'une mise en place d'une politique de ressources humaines, est une aberration. Si on ne met pas en place une gestion prévisionnelle pour faire basculer ces chiffres, une politique de formation on ne peut pas améliorer le service public. Si on ne met pas en place un édifice

réglementaire qui prend en charge les motivations, exemple du personnel des collectivités locales qui est resté sans statut particulier jusqu'en 1990 et qui est aujourd'hui soumis à l'alternance politique, ce n'est pas un débat théorique. Dans les collectivités locales 50 % du personnel qui occupaient des emplois supérieurs au niveau des communes sont renvoyés du fait de l'alternance politique. Aujourd'hui, si on ne met pas en place une politique de ressources humaines basée sur une dynamique, une cohérence qui prend en charge tous ces aspects, on n'aura jamais de renouveau de service public. La préoccupation aujourd'hui nous arrivons à l'alternance politique avec une assemblée populaire nationale qui va changer, avec un gouvernement représentant de tendances politiques, est-ce que nous allons bouleverser l'administration? Ce sont des interrogations auxquelles il faut réfléchir en praticien de l'administration publique.

BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE RENOUVEAU DU SERVICE PUBLIC

I- OUVRAGES

- BERGERON Pierre G.
La gestion moderne: théorie et cas. Québec: Morin, 1989

- BELGIQUE –Secrétariat d'Etat à la modernisation et à l'informatisation des services publics.
Stratégie d'actions prioritaires pour la modernisation des services publics. Bruxelles : Inbel, 1986.

- BODIGUEL J.L.; ROUBAN Luc
Le fonctionnaire détrôné? L'Etat au risque de la modernisation. Paris : Presses de la FNSP, 1991.

- BOUCHARD Phd. (Sous la direction de)
La réforme administrative dans les pays francophones. Canada : Acadi, 1991.

- BURGAT P. ; JEANRENAUD C.
Services publics locaux. Demande, offre et financement. Paris : Economica, 1987.

- CARBOJO J.
Droit des services publics. Paris : Dalloz, 1990.

- Centre des Etudes Politiques Economiques et Sociales CEPESS.
Défi et enjeux de la modernisation des services publics.
Bruxelles: CEPESS, 1988, pp.119

- CHEVAKKUER J.
Le service public. Que sais-je. Puf: Paris, 1987.

- Commissariat général du plan.
Le pari de la responsabilité. Rapport de la commission «Efficacité de l'Etat». Paris : la Documentation Française, 1989.

- CONAC G.

Les grands services publics dans les Etats francophones d'Afrique noire. Paris : Economica, 1984.

- COUVERYLLE Andrée.

Les concessions de service public des collectivités locales. Paris: Sirey, 1983.

- CREP - UNSPIC.

Performances des services publics locaux : analyse comparée des modes de gestion. Paris : Litec 1990.

- CROZIER Michel.

Etat modeste, Etat moderne : stratégies pour un autre changement. Paris : Fayard, 1987.

- DUPUIS Georges.

Service public et pédagogique, réflexion sur la formation d'administrateurs. Paris: Serpic - France - Sélection, 1989.

- EL ABDAIMI et AL.

Les services publics marocains face aux changements. Toulouse : Presses de l'Institut d'Etudes Politiques, 1987.

- ENAP.

Le dirigeant d'organisme et son conseil pour une rénovation de l'administration publique. Québec: ENAP, 1985.

- FIALAIRE J.

De la décentralisation du service public d'éducation nationale. Thèse 3ème cycle. S. I. 1987.

- FRAISSE R. BLOCH-LAINE, F. (préf.).

Le service public demain. Paris: Economica, 1989.

- Gouvernement du Canada

Fonction publique 2000 : Le renouvellement de la fonction publique au Canada. Canada : Gouvernement du Canada, 1990.

- GUEDON M.J.

Sur les services publics. Paris: Economica, 1982.

- IISA.

La haute fonction publique en Belgique et dans les pays industrialisés. Recrutement, carrières et formation. Bruxelles : IISA, 1988.

- JEANNEAU B.

Droit des services publics et des entreprises nationales.
Paris : Dalloz, 1984.

- JOCELIN J.

Le Budget de programme : un outil moderne de gestion. Paris : Puf, 1987

- LINOTTE D. MESTRE J. L.

Services publics et droit économique. Paris : LITEC, 1982-83, 2T.

- MESTRE A.

Les services publics de l'administration tunisienne. Tunis : CREA, 1977.

- OCDE

Le service public de l'emploi dans un marché en évolution. Paris : OCDE, 1984.

- PLANTEY A.

Réformes dans la fonction publique. Paris, LGDJ : 1985.

II- ARTICLES

- AL-MORSI A.

Le développement de la préparation du budget général (services publics) grâce à l'utilisation du concept d'analyse de système. (en arabe). Arab journal of administration, jor, 1987, n 2, pp. 120-146

- BACCOUCHE N.

La réforme administrative en Tunisie. Revue Internationale des sciences Administratives, pp. 98-108.

- BAINA A.

La réforme de l'enseignement secondaire annoncée dans le discours royal du 17 Juin 1987. Revue juridique, politique et écono-

mique du Maroc. 1988, n 20, pp. 21-50.

- BARBE R.

Le renouveau du service public: une démarche participative.
Revue administrative, 1990. n 256, pp. 348-350.

- BARBE R.

Renouveau du service public. Séminaire gouvernemental du 11 juin 1990. Revue administrative 1990. n 255, pp.257-259.

- BASQUIAT J.P.

La modernisation de l'administration. Futuribles, FRA, 1988, n 124, pp. 29-47.

- BAYLET J.M.

La démarche du gouvernement en matière de modernisation du service public: Démocratie locale, FRA, 1990. n 57, pp. 2-3.

- BENAÏSSA Saïd

Modernisation et rationalisation de la gestion des entreprises et services publics en Algérie. Revue Intégration, 1982 n 1.

- BENBADIS A. KESHRANI F.

Le SGT et l'évolution du droit de la fonction publique algérienne.
Revue de droit public. 1980, n 1 p. 109-116.

- BONWITT B.

Réforme de l'administration publique: des missions aux objectifs:
In l'administration sous bureaucratie. Revue Internationale des sciences administratives, 1989, n 2, pp. 225-275.

- BOUZELY J. C.

La modernisation du service public local. Revue administrative, 1989, n 247 pp. 60-62.

- BUSSERY H.

Réhabiliter les services publics. Projets, FRA, 1989, n215, pp. 2-5.

- BRAHIMI M.

Quelques questions à la réforme de l'entreprise publique. Revue

Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques,
1989, n 1, pp. 89-144

- CABANA C.

Maladministration et réforme administrative. Revue des affaires administratives, mars 1990, n 9, pp. 5-13.

- COULOMBE P.E.

Evolution de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique québécoise. Can. P.A., 1984, n 3, pp. 418-428

- DELAPALME B.

Internationalisation et décentralisation de l'enseignement. Formations professionnelles et apprentissages, 1988, n 36, pp. 415-416

- DELIGNY J.C.

Moderniser l'administration. Pourquoi ? Quand ? Comment. Revue administrative, 1990, n 255, pp. 270-277

- DELVOVE Pierre.

Services publics et libertés publiques. RFDA, 1985, n 1, pp 1-11.

- DRAI R. TRUCHET D. CHEVALLIER J. BIGOT F.

La Service public. Informations sociales, FRA, 1987, n 4 pp. 1-92

- FRAYSSINET J.

La Fonction publique et la réforme administrative. Annuaire européen d'administration publique, 1988, n 10, pp. 415-422

- HENRY - MENINGER Marie-Christine.

Le « Grand chantier » de la modernisation : vers le renouveau du service public ? L' Année Administrative, 1989, pp 9-24.

- HERTZOG R. DUCHEMIN M. A. collab. ECKERT G. collab.

Innovation et gestion des grands services publics. Annuaire des collectivités locales, FRA, 1988, pp.293-353

- JEGOUZO Y.

Evolution et réformes des structures du gouvernement à des administrations et services publics du secteur étatique Revue administration, 1985, pp. 9-33.

- KHEROUF M.

La Commune tunisienne entre la tradition et le renouveau. Revue tunisienne du service public. 19-20, 1976, 6-12 1977

- LEMAS P. R. MOSTELLER M. C.

Aider à l'émergence de services publics locaux modernes. Cahiers de la fonction publique, FRA, 1989, n 68, pp. 10-11

- LONG M.

La modernisation de l'administration.

Revue de la recherche juridique. droit prospectif, FRA, 1990 n 1, pp. 53-76

- LONG M.

La Modernisation de l'administration. Revue administration, 1989, n 145, pp. 17-26

- PECHEUR B. MONTLECLERC M.L

Renouveau et cohérence de la fonction publique. Cahiers de la fonction publique, 1989, n 75, pp. 10-11

- POLLITT C.

Modernisation des structures administratives: l'expérience britannique. Revue française d'administration publique, n 9, 1991, pp. 64-90.

- POPPE C.

Les Contribuables et l'administration fiscale. Revue française d'administration publique, 1988, n 45, pp. 51-54.

- RHOMARI M.

La tendance à l'approche managériale dans les E.N.A d'Afrique.

Cahiers africains d'administration publique, 1988, n 31, pp. 223-242.

- RUTAKE P.

L'Adaptation de l'administration, dans ses missions, ses structures, et son personnel, à la nouvelle situation économique: le cas de la Tunisie. In: Evolution économique et réformes administratives. XXème congrès international des sciences administratives,