

DIXIT

Tahiti

REVUE ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET CULTURELLE DE POLYNÉSIE FRANÇAISE

2010 - 2011

DIXIT en ligne
www.eco.netfenua.pf

PORTRAITS

Les Polynésiens,
leur travail et la crise

p. 07

CATASTROPHES NATURELLES

L'année de tous les dangers

p. 34

RÉVOLUTION

dans les Communes

p. 42

RETRAITE

Comment bien la préparer

p. 68

LA CHINE S'INTÉRESSE-T-ELLE

à la Polynésie française ?

p. 178

LES ABYSSES DU PACIFIQUE

Nouvel Eldorado ?

p. 218

ENERGIE

La bataille des prix

p. 244

QUAND LA MISÈRE

est bien réelle au soleil

p. 252

CLASSEMENT

premières entreprises

premiers employeurs

p. 119

200

EN MOUVEMENT
LES CHIFFRES



L'IPF a été créé
en 1998 par la JCF

N°19 1700 pages

Management du service public

Faire émerger la notion de « *service* »

Nous avons été interpellés à plusieurs reprises ces derniers mois sur le rôle et la mission du service public, notamment lors de la publication des divers audits de la Chambre territoriale des comptes. Aussi la Polynésie a-t-elle sollicité de l'État la venue d'une mission d'assistance élargie pour la gestion du chantier de réforme de notre système public, et c'est la survie de tout un système qui est mise en balance par le rapport Bolliet. La population a largement adopté les reproches qui sont faits à la fonction publique : coûts budgétaires excessifs, inadéquation du service rendu par rapport aux besoins réels, concurrence déloyale et même atteinte aux libertés. La dimension de l'expertise dans tous les champs essentiels de l'action publique doit s'accompagner d'une dimension humaine du management public : la gestion des équipes, des projets, la mesure et le suivi de la performance collective, le contrôle des coûts et la gestion des ressources humaines.

Alors même que la notion de service public évoque plus une entité juridique qu'un état d'esprit, il n'est pas surprenant que l'on peine à faire émerger un schéma de management ou de culture d'entreprise du service public en Polynésie française.

Morale et déontologie du service public

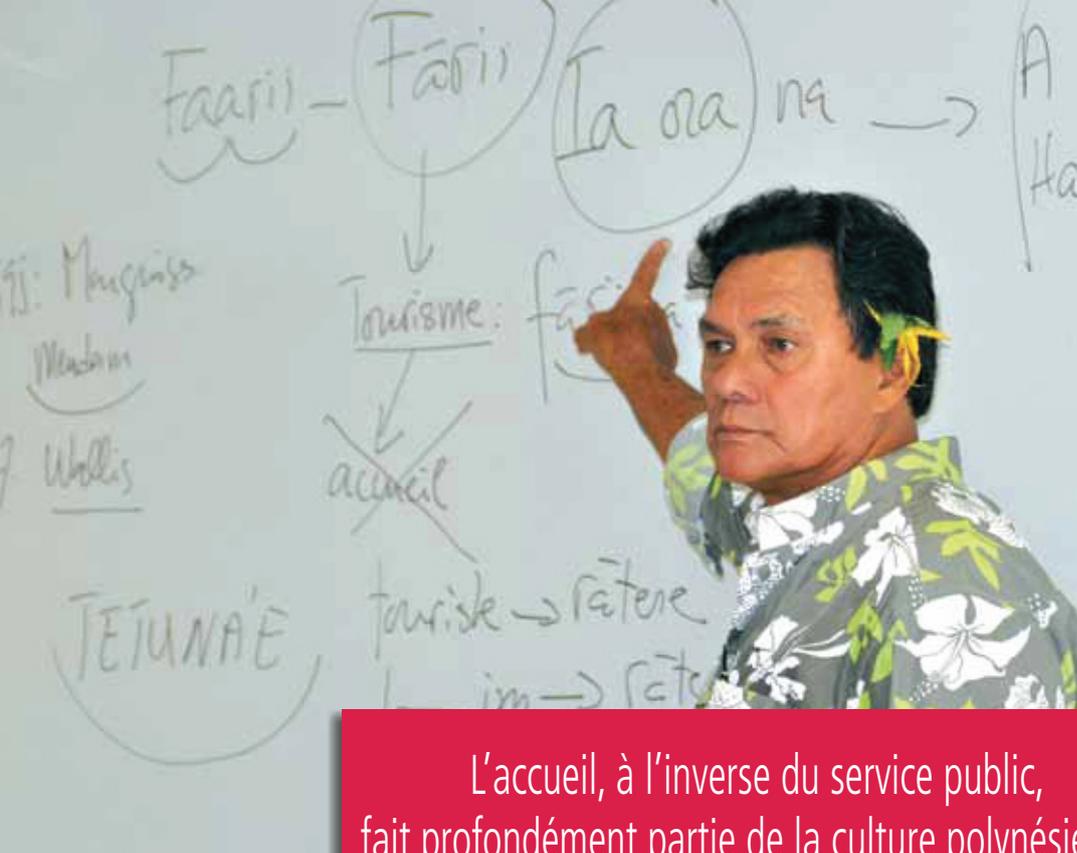
Au-delà du rôle et des missions, au-delà des technicités et des compétences, l'action trouve son sens dans l'éthique du service public, qui regroupe au sens large les notions d'égalité, de continuité, d'adaptation, d'accessibilité, de neutralité, de transparence, de confiance... Un énarque impliqué pendant de longues

années dans le développement du Pays parle de vocation, sinon de sacerdoce : « *Je suis entré à l'ENA car dans ma famille, le sens de l'intérêt public et le dévouement à l'intérêt général faisaient partie intégrante de l'éducation. Mes deux grands-pères sont morts au champ d'honneur. Pour moi, le plus beau métier du monde est de servir le public, de servir la Nation au travers de son administration* ». De fait, être admis à l'ENA était à l'époque une forme d'adoubement, le dévouement à la cause commune étant un métier noble. On va même jusqu'à évoquer la « mystique » du service public et de l'intérêt général... On retrouve ces mêmes valeurs dans la fonction militaire avec une différence de taille toutefois : on ne demande pas au civil de mourir pour sa patrie.



« La notion de service public désigne juridiquement l'ensemble des activités exercées par ou pour le compte de la puissance publique, dans le but de satisfaire une demande sociale considérée comme devant être disponible pour tous. Par extension, elle est devenue un mythe doté d'une dimension idéologique qui a ainsi légitimé la construction de l'État-Providence ou diverses institutions sociales ».

Définition proposée par l'encyclopédie en ligne Wikipedia



L'accueil, à l'inverse du service public, fait profondément partie de la culture polynésienne.

Quand les valeurs polynésiennes viennent à la rescousse

Quid alors du service public en Polynésie française ? « *Il s'agit purement et simplement d'un plaquage du modèle français* » indique un fonctionnaire territorial transfuge de l'État. « *Ce n'est pas dans la culture du Pays. On impose par la pression du droit et par le commandement... Ça marche plus ou moins... et avec l'affaiblissement du pouvoir politique, on voit apparaître toutes sortes de féodalités²...* ».

Et pourtant, on peut, par des voies détournées, réussir cet « aggloméré », et créer un « lien » fédérateur pour arriver à adapter les valeurs du service public à notre culture polynésienne.

De l'alimentaire à la prise de conscience

Les jeunes gens en difficulté qui entrent au GSMA (Groupement du service militaire adapté) ont du mal à intégrer le sens profond du « *dévouement en tout temps et en tout lieu* » ou encore les notions « *d'honneur, de franchise et loyauté*¹ ». S'ils ont bien intégré que le service militaire adapté est pour eux une « *deuxième chance* », force est de reconnaître que ce choix répond en premier lieu à un besoin purement alimentaire. N'est-ce pas ce qui motive le plus souvent les candidats au fonctionariat ? Interrogés sur le sens du « Code du volontaire », les jeunes sont bien en peine de décrire le sentiment qui les anime.

Certains découvriront en métropole la fierté de l'engagement au sein de l'armée. Pour ceux qui restent, l'insertion est plus difficile. Les animateurs d'ateliers de recherche d'emploi au sein du GSMA s'efforcent d'adapter les valeurs du Code du volontaire à la vie d'entreprise et aux qualités professionnelles recherchées par des employeurs pour faire vivre sur le terrain civil la devise du volontaire : « *la réussite par l'effort et le travail* ».

Confusion autour de la notion de service

En Polynésie, les temps de guerre sont lointains et servir la patrie ou servir le public ne sont pas des valeurs intrinsèques. Nous n'avons pas ou peu la culture du service public. Les profession-

nels du tourisme international nous reprochent même de n'avoir pas de culture du service tout court ! Cette qualité est souvent confondue avec une forme de servilité. Comme l'indique un ancien responsable des ressources humaines dans l'administration : « *On n'est pas là pour servir et pour s'intégrer dans un organisme où on a sa place ; on entre par copinage... Ici, on n'a pas la culture du service public, ici c'est la culture de l'arrangement* ». Qu'il est donc difficile de manager dans un système dénué des valeurs qui le fondent !

Des feuilles de route très « floues »...

Pour le manager, faire émerger un esprit d'entreprise est une tâche rude, alors même que s'ajoute une autre difficulté : celle du manque d'objectifs. Comme nous le confie un cadre « *La plupart des personnes ont été « placées »... on ne leur demande pas d'atteindre des objectifs, car on ne leur en a pas fixés* ». Or, pour être porteur d'une mission, que ce soit dans le service public ou dans une entreprise privée, il faut fixer une destination, il faut donner du sens à l'action. Si l'on voit apparaître ces dernières années des « feuilles de route » ou des « lettres de mission » destinées aux chefs de service et aux dirigeants d'établissement, celles-ci se limitent souvent à traduire des objectifs (parfois irréalistes, souvent imprécis), omettent presque toujours de préciser les moyens et les délais de réalisation et rarement elles indiquent les critères d'évaluation des résultats.

Lors d'un atelier de travail très productif composé d'un groupe d'agents communaux chargés d'accueil dans leur commune respective, a été rédigé « *une charte d'accueil dans nos communes* », plaquée il est vrai sur le canevas d'une initiative communale métropolitaine (« la charte Marianne »). Si la majorité des participants ont avoué ne pas adhérer aux valeurs fondamentales du service public (que certains ont même découvert à l'occasion de ce séminaire, malgré une moyenne d'ancienneté importante au service communal), tous savaient mettre en parallèle de ces notions, celles beaucoup plus proches de la culture de l'accueil polynésien, et notamment les valeurs profondes et authentiques de l'hospitalité.

Cela a été rendu possible par un maître en l'art de la filiation des mots, John Mairai, homme de théâtre et journaliste. John a rappelé le sens de l'hospitalité aux participants en travaillant sur l'ascendance du mot « accueil » ou « *faiiraa* », tel qu'il existait dans les temps anciens. Il a improvisé un « *orero* » de plus de trois heures sur le thème de l'accueil qui a laissé les agents communaux interloqués et plus d'un très émus. Il s'agissait tout simplement de se rappeler les fondamentaux de l'accueil polynésien : *Tavi* et *Tuitera'i* - autrement dit « *ce qui est à moi est à toi* ». À partir de ce moment, s'est opéré par le cœur un transfert intellectuel des valeurs du service public. Car l'accueil polynésien dans sa plus pure tradition trouve sa splendeur dans une autre forme d'abnégation de soi.



Le sens de l'accueil, à l'inverse de celui du service public, fait profondément partie de la culture polynésienne. En jouant sur ces leviers culturels, John Mairai s'est aussi improvisé manager d'une équipe le temps de son allocation. La passion est mobilisatrice. « Ici, où tout se fait à l'intuitif, tous ont adhéré sans réserve à ses propos, car ils se sont reconnus dans son discours » témoigne un observateur de la scène. Dans le même ordre d'idées, un membre d'une institution territoriale qui a longtemps managé des équipes explique : « Ou tu as du charisme ou tu n'en a pas. Ou tu arrives à convaincre par ton exemple, ta conviction et ton discours - tu fais adhérer, on est fier de dire « j'y étais ! »... Si tu arrives à insuffler ceci à ton équipe, tu peux dire que tu as réussi... car quand tu réussis à entraîner tes collaborateurs, ils vont bien au-delà de ce qui est attendu d'eux - tu ne vas pas avoir à les prier pour donner un coup de collier - et tu auras le sourire en plus ».

« C'est le chef qui donne le ton »

Le management des hommes dans le service public, comme dans le privé, est une histoire d'exemple. On peut accepter d'un chef qu'il soit dur, à condition qu'il soit juste. « Vous-même, vous ne vous passez rien » est une belle manière toute polynésienne de reconnaître à son chef la légitimité de sa fonction. Un retraité militaire qui a exercé une deuxième carrière dans la fonction publique territoriale partage cet avis : « C'est le chef qui donne le ton ». Et à tout bien réfléchir, il s'agit peut-être moins de règles de management que de règles de comportement. Il rajoute que manager les hommes dans la fonction publique (mais cela vaut aussi pour le privé) se fait à partir de trois leviers : rémunération, avancement et reconnaissance. Encore faut-il au préalable une organisation du travail objective et cohérente apte à ordonner ces dispositifs en protocoles équitables...

Les « managers » de service public, détenteurs d'une « portion de la puissance publique » sont responsables du respect des valeurs inscrites dans la Constitution et de celles qui sont imposées par la relation à l'usager citoyen. Ils doivent aussi assurer que leurs collaborateurs subordonnés soient investis de cette même mission.

L'introduction dans la rémunération d'une certaine différenciation par la notation, par l'application de primes individuelles proportionnelles à l'efficacité supposée des employés bute sur l'égalitarisme ambiant, et les syndicats manifestent des réticences

constantes à tout progrès qui serait fait dans ce sens. Dans un grand service public à gestion privée, la Chambre territoriale des comptes avait pointé du doigt un système de versements de primes basées sur des critères non adaptés ou obsolètes (tenue vestimentaire, assiduité...). Or, si les syndicats ont fini par admettre le principe d'une refonte des grilles d'évaluation sur la base des compétences professionnelles, ils n'ont pas été d'accord pour conditionner le versement des bonus à cette évaluation !

Sécurité de l'emploi - Pas d'obligation de résultat

Le ressentiment de la population vis-à-vis des fonctionnaires, vient aussi de ce sentiment de protection face à la perte d'emploi. Le principe de la « mise en disponibilité » permet même de quitter son poste et de retrouver celui-ci au bout de plusieurs années !

Un fonctionnaire résume ce sentiment : « Entre le public et le privé, il y a une grosse différence : tu es protégé, il n'y a pas de sanction. Que tu sois performant ou pas, tu ne risques pas ta place. L'avancement se fait à l'ancienneté et non au mérite. Le système protège ceux qui répondent à l'archétype du fonctionnaire ». Un autre chef de service est plus virulent encore dans ses propos : « Les ressources humaines dont nous disposons sont composées de 20 % de personnes qui tirent la charrette, 50 % qui font leur travail et rien de plus, et les 30 % restants sont des tir-au-flanc : ces derniers pèsent très lourdement sur le système ».

Dans le plus pur sens de la pensée libérale, Jack Welch, grand patron américain de General Electric a toujours refusé de rentrer dans la politique en raison d'une bureaucratie paralysante. Il reproche au secteur public le manque d'obligation de résultats : « Dans le secteur public, on ne crée pas de la valeur. Il suffit d'augmenter les impôts pour régler les ardoises ». Il rajoute : « Le gouvernement est criblé de bureaucratie, de gaspillage et d'inefficacité. Ceux qui osent s'exprimer sont sanctionnés. C'est un monde rempli de compromis, de népotisme et d'arrangements ».³

Quand l'administration passe la main au privé

Le périmètre du service public qui consistait primitivement à assurer des missions régaliennes de la puissance publique, a énormément évolué en raison de divers besoins et circonstances et notamment sous la pression de l'usager. On a admis qu'il fal-

lait éviter de vouloir tout faire (dirigisme) à la place de tout le monde. On a admis que le privé savait mieux faire dans un certain nombre de domaines. On a confié par délégation à des entreprises privées des missions de service public (EDT, TEP, Marama Nui, TSP, etc.) avec des prérogatives de puissance de service public.

Par ailleurs, le mouvement associatif est devenu un relais considérable du service public et, partant de là, des relations institutionnelles se sont créées. Il existe même dans le domaine du sport des délégations de service public. L'administration s'appuie beaucoup sur les associations d'intérêt général ou d'utilité publique : elles participent sur le terrain à l'exercice de la puissance publique.

Dérapages et pratiques jugées abusives

Il est dans l'air du temps de réduire le périmètre de l'administration, on veut la restaurer dans son cœur de métier. On a donc peu à peu introduit des notions empruntées à la gestion privée. En France, la culture du résultat, culture dominante de l'économie privée, a commencé à pénétrer dans l'administration depuis une bonne quinzaine d'années.

Les contraintes qui pesaient sur le processus décisionnel et sur la réactivité du système en raison du parcours du combattant administratif et financier ont favorisé l'émergence des « satellites ». Les établissements présentant un caractère industriel ou commercial pouvaient basculer sur un système permettant une flexibilité tant dans la gestion financière budgétaire et comptable, qu'au niveau du recrutement et de la gestion. Aussi en périphérie de l'administration a-t-on vu se multiplier des établissements industriels et commerciaux. On est allé encore plus loin dans ce mouvement en créant des SEM. Au nom de la rigueur, la Chambre territoriale des comptes dénonce des dérapages et des pratiques jugées abusives. Comme l'indique un dirigeant de SEM : « L'outil est bon... L'usage qu'on en fait n'est pas bon ! »

D'ailleurs on constate aussi les mêmes dérives dans la gestion des ressources humaines que dans l'administration : favoritisme ou, à l'inverse, mises au placard en fonction du pouvoir politique, et avec chaque changement de gouvernement, on remet en cause la vocation même des établissements et on change de direction dans tous les sens du terme.



Comment une SEM peut-elle mener un projet d'entreprise ?

Dans ces conditions, il est bien difficile de mener un projet d'entreprise. À cette précarité se rajoute la gestion du paradoxe consistant à concilier intérêts publics et privés. Car s'il paraît assez cohérent de faire prévaloir une logique d'entreprise à l'intérieur de ces sociétés d'économie mixte locales, la gestion des ressources humaines est délicate. Il y a confusion entre « mélange des genres » et « opportunité de la vision du privé ». L'orientation politique que l'on veut ou que l'on ne veut pas donner aux dirigeants de SEM divisent en interne les membres des conseils d'administration. « Il ne s'agit pas d'une simple entreprise privée dont l'objectif principal est la rentabilité, nous sommes tenus par les objectifs des gouvernements », indique un politique.

Dans ce même esprit, un ancien membre du gouvernement explique : « Il s'agit de faire prévaloir l'intérêt général sur l'intérêt de l'administration elle-même. Vous n'êtes pas dans

une société privée pour gagner de l'argent, vous êtes là pour faire prévaloir le droit de la collectivité et des usagers ; s'il en coûte à la collectivité, ça n'est pas ton souci ! ».

Éthique et « spécificités locales »

Qu'en est-il de la gestion de l'humain ? Les managers d'entreprises doivent gérer le développement personnel de leurs collaborateurs et assurer l'efficacité de leur production. Les services publics sont au croisement de ces mêmes préoccupations, dans la mesure où les problèmes de gestion économique interfèrent avec les problèmes de gestion des ressources humaines. Les hommes et les femmes acteurs de ces services sont d'autant plus performants et attentifs aux usagers que leurs conditions de travail répondent à leurs préoccupations. L'exercice de management dans un service public impose de réfléchir sur les responsabilités confiées à ses collaborateurs et sur les attentes des différents partenaires et usagers. Cette réflexion sur la nature de l'éthique professionnelle des cadres du service public doit

prendre en considération tous les aspects socio-économiques et culturels de notre Pays - nos fameuses « spécificités locales ».

En métropole, les entreprises offrent aux cadres supérieurs des opportunités de réalisation de soi supérieures et des niveaux de rémunération sans commune mesure avec celles de la fonction publique. Ce n'est pas encore le cas en Polynésie où le phénomène est inversé, en tout cas en ce qui concerne les salaires. Mais des changements profonds doivent nécessairement s'opérer dans nos institutions, où l'on ne pourra plus se prévaloir de la sécurité de l'emploi dans un contexte où les préconisations d'économies passent nécessairement par des mesures drastiques. ■

Régine Jouvin

NOTES :

- 1 - Extraits du « Code du Volontaire » du GSMA.
- 2 - La féodalité est un type d'organisation de la société. Ce système repose sur une cascade de relations de fidélité, échappant au pouvoir central, et se dispersant entre les mains d'un certain nombre de nantis.
- 3 - Jack Welch, *Winning* - Editions Harper Business.

Révétons la valeur de votre expertise !



Cabinet de conseil en organisation et en management, nous nous engageons à révéler tout le potentiel de votre expertise par un subtil et pertinent dosage de recommandations stratégiques, et des soutiens opérationnels parfaitement adaptés à votre contexte.

Nous ne nous substituons pas aux décideurs. Nous construisons avec vous des solutions innovantes et uniques, car elles prennent appui sur votre culture d'entreprise, pour donner à votre organisation une nouvelle dynamique.

Pour mener à bien vos projets de transformation, nous respectons les principes de la transparence et de la confidentialité, et vous accepterez que nos conseils soient libres, éclairés et sans complaisance.

XS
 executive solutions
 Audit - Conseil - Recrutement

Route de l'Eau Royale - Arue - BP 140 400 - 98701 Arue - Tél/Fax: (689) 831 832 - Mobile: (689) 70 30 60 - e-mail: xs@executive.pf
 www.executive.pf