

Par Henri Savall, Professeur émérite à l'Université Jean Moulin Lyon 3,
Président-fondateur de l'Institut de Socio-Économie des Entreprises et des Organisations (Iséor),
et Laurent Cappelletti, Professeur titulaire de chaire au Conservatoire National des Arts et Métiers, directeur à l'Iséor

La productivité publique : un levier puissant de satisfaction des citoyens et de dignité des fonctionnaires



L'année 2018 pourrait être celle de la refondation du statut de la fonction publique avec les conclusions prochaines du Comité d'action publique 2022 installé par le président Emmanuel Macron. Dans ce contexte, il y a, classiquement, ceux qui ne veulent rien changer pour éviter « la casse du service public » et ceux qui réclament une réduction massive des dépenses publiques, sans jamais dire lesquelles. Sur les dépenses, il y a sans doute des économies à faire, par exemple au niveau de certaines agences de l'État, dont l'utilité est à remettre en question, ou du millefeuille territorial. Nonobstant, les besoins des services publics des Français apparaissent plus forts et plus légitimes que jamais, tels que sécurité, justice, éducation, santé, petite enfance, personnes âgées, migrants, revitalisation des centres des villes moyennes... L'équation à résoudre par les pouvoirs publics est davantage celle du développement des services publics, sous contrainte de ressources, que celle de leur rétrécissement. Or, dans les deux camps qui s'affrontent, le mot « productivité publique » est tabou alors que c'est la clé de l'équation proposée. Ainsi le cas de la fonction publique territoriale. Des études montrent, en effet, que les réserves de productivité y sont conséquentes. Par exemple l'étude du cabinet Sofaxis pour la Gazette des Communes, en novembre 2017, révèle que l'absentéisme a augmenté

téisme, jugé « normal », est estimé à 5 %, soit 8 jours par an. L'absentéisme réductible, de 4,5 %, représente l'équivalent de 76 500 agents à temps plein, ce qui correspond à une évaporation budgétaire ou, si l'on préfère, une perte de productivité publique d'environ 6 milliards d'euros par an. Ce chiffre, dont la valeur semblerait exagérée aux yeux de certains, s'explique aisément. En effet, le coût complet d'une heure de travail perdue n'équivaut pas à son seul coût salarial, comme beaucoup le croient, mais à la valeur ajoutée qu'elle aurait créée si cette heure avait été travaillée et produit les services publics attendus. Or, la valeur ajoutée horaire moyenne d'un fonctionnaire en France est de l'ordre de 50 € alors que son coût horaire salarial,

“Les collectivités disposent actuellement, de réserves de productivité inexploitées d'environ 12 milliards d'euros par an, aux seuls titres de l'excédent d'absentéisme et du non-respect de l'horaire de travail légal”

incluant les cotisations sociales, est de l'ordre de 30 € (1). En outre, un rapport de la Cour des comptes de 2016 a montré que le temps de travail moyen des agents territoriaux était de 1 562 heures par an au lieu des 1 607 heures légales, en raison d'avantages fériés divers. Cela représente une perte de production de services publics correspondant à 45 heures de travail par an et par agent. À l'échelle de 1,7 million de fonctionnaires territoriaux, la perte équivaut à la productivité publique de 76 500 agents soit encore une perte de production de services publics d'environ 6 milliards d'euros par an. Au total, les collectivités disposent donc, actuellement, de réserves de productivité inexploitées d'environ 12 milliards d'euros par an, aux seuls titres de l'excédent d'absentéisme et du non-respect de l'horaire de travail légal. Ce montant est qualifié de coût caché, car il n'apparaît pas explicitement, ni dans la comptabilité ni dans le budget des collectivités territoriales. De ce fait, ce coût caché n'est pas surveillé, contrairement aux dépenses publiques donnant lieu à des flux monétaires « visibles » qui sont, quant à eux, périodiquement audités par la Cour des comptes et les Chambres régionales des comptes. Le coût caché n'est pas pris en compte par le décideur public lors des prévisions bud-

gétaires. Les travaux de l'Institut de Socio-Économie des Entreprises et des Organisations (Iséor) ont montré que les coûts cachés que génère inéluctablement le fonctionnement des entreprises privées, de même que les organisations de service public, sont recyclables en création de valeur ajoutée à hauteur de 35 à 55 %. Dans l'exemple des collectivités territoriales, c'est entre 4,2 et 6,6 milliards de PIB supplémentaires qui sont en jeu. Ce recyclage s'obtient au moyen d'une meilleure implication du potentiel humain qui peuple les organisations de service public, de l'amélioration de leurs conditions de vie au travail et de l'accroissement de leur engagement individuel et collectif, grâce au développement du travail en équipe.

Pour développer la productivité, la méthode pouvant s'appliquer aussi aux deux autres fonctions publiques, d'État et hospitalière, il convient d'en métamorphoser fondamentalement le management. S'agissant du temps de travail, les décideurs territoriaux pourraient courageusement appliquer la loi sur les 35 heures, selon un échéancier et des modalités pratiques négociées localement avec leurs agents. Concernant l'absentéisme compressible, les recherches montrent que sa cause racine réside non pas dans un soi-disant laisser-aller congénital des fonctionnaires, mais dans un grave déficit de management du potentiel humain, à tous les niveaux de l'organisation publique. Il n'est pas question, ici, d'un « mauvais » management, copie indigeste et inefficace dudit management « privé », que d'aucuns appellent le New Public Management. Ce que nous évoquons c'est un « bon » management, acclimaté au sec-

“Pour développer la productivité, la méthode pouvant s'appliquer aussi aux deux autres fonctions publiques, d'État et hospitalière, il convient d'en métamorphoser fondamentalement le management”

teur public, piloté par les décideurs territoriaux, porté par les cadres animateurs de leurs équipes, qui agit positivement sur les structures et les comportements. Les structures, pour mettre en place des dispositifs stimulants d'amélioration des conditions de travail, de formation, de rémunération, de recrutement et d'organi-

sation du travail des équipes. Les comportements, pour mieux motiver, promouvoir, accompagner et reconnaître de façon équitable la contribution des agents. Ce « bon » management des collectivités et, au-delà, de toute organisation publique, existe comme les exemples scandinave ou canadien le montrent, ainsi que des exemples français, insuffisamment mis en avant. En

“Il revient aux élus et aux managers publics de mener leur révolution copernicienne, plutôt que de s'isoler dans des attitudes plaintives qui exaspèrent les concitoyens lucides”

grandes lignes, il consiste à stimuler dans chaque équipe des actions pluriannuelles de repérage, par le dialogue, des dysfonctionnements qui perturbent le travail et qui entraînent des coûts cachés, en termes d'absentéisme, de rotation inadéquate du personnel, de maladies professionnelles, de défauts de qualité et de sous-efficacité. Puis, au moyen de groupes de projets participatifs, d'inventer et non pas de « singer » du privé ou d'autres organisations publiques, des actions d'amélioration adaptées puis d'en récompenser la bonne mise en œuvre (2). Au fond, rien de très compliqué, si ce n'est un soupçon de volonté politique, un zeste de formation innovante des managers publics et une once de rupture avec les principes managériaux classiques, du public comme du privé, infectés de taylorisme, fayolisme et weberisme anachroniques. En conclusion, il revient aux élus et aux managers publics de mener leur révolution copernicienne, plutôt que de s'isoler dans des attitudes plaintives, telles que « nous sommes à l'os »... - qui exaspèrent les concitoyens lucides. Symétriquement, il revient à l'État, au moyen des décisions qu'il prendra en 2018, de revivifier le statut des fonctionnaires, pour aider les élus et les managers publics à développer la productivité de leurs équipes de façon socialement responsable et mieux satisfaire leurs concitoyens, rendant ainsi leur dignité aux fonctionnaires, trop souvent soupçonnés de sous-efficacité. ■

“L'équation à résoudre par les pouvoirs publics est davantage celle du développement des services publics, sous contrainte de ressources, que celle de leur rétrécissement”

beaucoup plus (+28 %) dans le secteur public que dans le secteur privé, en France, depuis 2007. Il atteint le taux moyen de 9,5 % dans les collectivités locales, soit 15 jours par an, par agent, alors que le taux d'absenté-

1. Cappelletti, L. & Khenniche, S. (2017). Coproduire la performance socialement responsable des collectivités territoriales : résultats émergents d'une recherche intervention au sein d'une mairie. *Politiques et Management Public*, 34(1-2), pp.19-41.
2. Savall, H., Zardai, V. & Bonnet, M. (2008). Libérer les performances cachées des entreprises par un management socio-économique. Genève : International Labor Organization - Bureau International du Travail.