

Robert FRAISSE, *Commissariat Général au Plan, Président de l'Association « Services Publics ».*

Nombre de services publics actuels datent encore, dans leurs fondements essentiels, d'avant la seconde guerre mondiale. Pendant les trente années de la croissance, ces services ont beaucoup progressé mais surtout par extension, pour accompagner le développement économique et pour corriger les effets sociaux inégalitaires de l'industrialisation.

A l'origine, les services publics ont souvent été conçus comme des infrastructures élémentaires de la société, et, en tant que tels, sont dotés d'une grande stabilité. C'est le cas de la poste, de l'éducation, de tous les services qui ont structuré l'unité de la République.

Cette stabilité a été une qualité tant que les grands mouvements de la croissance bouscullaient les conditions de vie et déplaçaient les populations en les concentrant dans les villes. Mais la stabilité peut se révéler inertie dès lors que s'engage une nouvelle révolution industrielle. De nouvelles logiques de changement bouleversent les conditions antérieures et exigent des services publics, non plus une fonction de stabilisation à

laquelle ils ne sont plus adaptés dans le nouveau contexte, mais une fonction dynamique de restructuration sociale et culturelle autour des nouveaux paris industriels et technologiques ; une fonction d'anticipation des changements. Ces paris pour l'avenir, une partie d'entre eux se prennent depuis toujours dans les services publics — dans le domaine scientifique par exemple —. Mais la vitesse de mobilisation des connaissances et des talents individuels qu'appelle la mutation dans laquelle nous sommes entrés n'est plus compatible avec la majestueuse lenteur de l'évolution des grands services. Certains de leurs responsables l'ont déjà compris. Ou bien les services publics s'adaptent, dans leurs objectifs bien sûr, mais aussi dans leurs comportements et leurs structures ; ou bien, ceux qui croient toujours qu'ils constituent un pilier essentiel de la démocratie et du progrès verront se développer massivement, autour d'eux, des organisations fournissant des services analogues et concurrents, mais mieux adaptés aux mouvements du terrain. Cela tendra peu à peu à les réduire à un dernier carré d'infrastructures de la souveraineté et de l'identité nationales, vastes contenants dont l'unique vertu serait d'accueillir au mieux les initiatives multiples venant des acteurs économiques et sociaux.

Peut-être est-ce bien là le destin des services publics si l'on en reste à l'orientation classique. Nous pensons, quant à nous, que des services publics rénovés dans leur conception et leurs méthodes peuvent et doivent relever le défi des organisations à profit ; sans du tout sous-estimer l'apport de ces dernières, nous pensons qu'en offrant une autre forme de dynamisme, une autre forme de l'esprit de service, les services publics de demain ont un rôle capital à jouer. Mais ce ne seront plus tout à fait les mêmes. L'association volontaire a déjà préfiguré certains de leurs nouveaux aspects. Cependant elle aussi, souvent, est atteinte d'inertie, d'une inertie peut-être encore plus grande à cause des problèmes de survie qui la contraignent à des changements millimétriques dès qu'elle atteint une taille notable. Elle ne constitue donc pas la seule voie du futur pour la gestion des activités non marchandes, malgré les progrès possibles..

Ainsi, les services publics sont requis de changer, sauf à être réduits aux infrastructures « machinales » — matérielles et culturelles — qui charpentent la vie collective. Le système éducatif est une infrastructure, le système sanitaire aussi ; mais s'ils se réduisaient à cela, il serait abusif de continuer à les désigner du nom de services ; de même, sans doute, quoique dans une mesure moindre, la S.N.C.F. ou le métro urbain, qui sont non seulement des moyens de transport mais aussi des lieux de séjour. Une infrastructure n'est pas en soi un service.

Quelle modernisation ? Avec quels moteurs ?

Moderniser l'industrie ? Cette nécessité est maintenant entrée, via les technologies nouvelles et avec les rudesses qui les escortent, dans la conviction des citoyens. Moderniser les services publics ? La question

vient d'être posée au sommet de l'Etat. Cela se réalise ici et là, mais on ne peut pas dire que l'objectif soit encore globalement perçu par l'opinion. La difficulté qui se dresse devant l'ambition d'engager à une vaste échelle une modernisation des services publics tournée vers les besoins et les techniques des vingt prochaines années, provient de ce que ceux-ci, à la différence de l'industrie, ne se sentaient pas jusqu'ici, le dos au mur. Or, maintenant, ils le sont.

Après de longues années de soutiens publics sans faille à la sidérurgie, on a pu voir que ces soutiens ne faisaient rien d'autre que prolonger le passé de cette activité économique. On pourrait montrer aujourd'hui que l'automatisme des budgets alloués aux services publics conduirait ces derniers vers des impasses similaires depuis que s'est imposé le corset budgétaire. Cet automatisme est tempéré, dans le fonctionnement actuel de l'Etat, par trois éléments : la discussion budgétaire annuelle, dont les progrès possibles, mais la rationalité courte — l'addition d'inflexions annuelles ne fait pas une décision à moyen terme — ; les priorités du Plan à moyen terme, qui sont établies pour amener les Ministères à restructurer certains de leurs objectifs ; enfin, les évaluations des corps d'inspection et de contrôle, dont la grande précision est sans commune mesure, on le sait, avec les conséquences structurelles souvent faibles qui en sont tirées. Habitué à ne changer, jusqu'ici, qu'à travers l'accroissement de leurs ressources, les services publics commencent à peine, dans l'ensemble, à savoir transférer des moyens d'un objectif à un autre. Leur personnel qui, souvent, s'identifie au service — valeur de la conviction professionnelle mais aussi, handicap — fera tout pour s'y opposer dans l'état actuel des conceptions de la continuité du service et en l'absence d'une suffisante formation des agents les préparant à un avenir de mouvement.

Or, les outils technologiques les plus modernes dont les services publics, avec tout le tertiaire, vont bientôt disposer, créent un immense pouvoir de flexibilité des objectifs et des fonctions intermédiaires, tout à fait favorable à de nouvelles organisations de la permanence et l'unité du service. Une politique des petits pas ne sera pas toujours suffisante. Dans le cas des grands systèmes publics intégrés, cette politique encourt souvent le risque de l'absorption par la structure existante : l'inertie et la tendance des grandes organisations à la reproduction auront tôt fait de phagocytter initiatives et expériences, quitte à sauver l'apparence du nouveau. A bien des égards, le moment est favorable aux changements : l'effort engagé dans l'industrie crée une stimulation ; l'inéluctable contrainte budgétaire tient lieu de contrainte extérieure pour les organisations publiques administrées.

Cependant une difficulté importante provient de ce qu'aucun des acteurs du système politique n'est, isolément, bien placé pour amorcer le mouvement. Le gouvernement est toujours peu à l'aise pour agir sur sa base arrière, a fortiori lorsque celle-ci rencontre la base sociale de sa majorité. L'opposition politique tient des propos qu'elle ne saurait appli-

quer étant au pouvoir. La technocratie administrative croit encore trop souvent qu'elle tirera plus d'avantages de négociations de l'immobilité que de la flexibilité. Les syndicats sont traditionnellement, dans ce domaine, plus catégoriels que modernisateurs — cela peut-il changer ? — Les agents sont craintifs : ils ont besoin que des vues d'avenir explicites les sécurisent en mettant en perspective les changements nécessaires.

Refuser les tentations d'isolement

Devant cette difficulté stratégique et pour créer les conditions du changement, certains pensent qu'on ne peut agir sur les services publics que par de fortes pressions extérieures. D'autres croient que de l'intérieur seul, peuvent naître des progrès utiles dès lors que les orientations de la politique sont fixées. Il apparaît aujourd'hui que la pression qui naît de la demande des usagers devant la contrainte budgétaire doit être combinée avec le soutien aux initiatives internes. Plus précisément, il faut encourager une relation plus intense entre le service public lui-même et son environnement : un environnement plus présent et plus exigeant. Comment amorcer le développement de ces relations à double sens ? Nous nous limiterons à mentionner quelques orientations, en rapport avec les thèmes de ce Colloque, qui ont trait au rôle des agents publics et aux relations entre les agents et les usagers.

Agents ou acteurs de service public ?

S'agissant du rôle des agents, il faut d'abord redire que les services publics sont des services avant d'être des administrations. La continuité de la réponse aux besoins doit prévaloir sur la continuité interne de l'organisation. Mais il demeure qu'aucune transformation d'envergure ne peut y être introduite de façon durable sans obtenir que les agents y prennent la part la plus active. Pour nous, c'est là un point crucial des progrès à rechercher, dès lors que ces progrès seront fondés non plus sur le principe d'une expansion quantitative, mais sur la transformation qualitative des tâches publiques.

Accroître l'initiative des agents, obtenir qu'ils deviennent des acteurs de la modernisation des services, cela suppose de réunir diverses conditions qui sont loin de l'être toujours aujourd'hui, et dont dépend pourtant dans l'avenir l'efficacité des organisations publiques. On soulignera quelques-unes de ces conditions.

— La répartition des tâches, la définition des rôles individuels devront permettre que la qualité du travail accompli vis-à-vis des usagers soit un enjeu réel pour les agents publics ; que cette qualité constitue une gratification de l'effort accompli aux divers échelons, et pas seulement aux échelons élevés où cette situation paraît dès aujourd'hui naturelle ; l'introduction des technologies de l'information en offre une occasion.

— *Les profils de carrière devront ne pas être détachés du niveau de participation des agents aux activités des services; les agents devront ainsi pouvoir formuler des projets d'avenir professionnel en des termes plus stimulants que ceux de la progression à l'ancienneté, et comportant des profils suffisamment variés ; la diversité des profils offerts doit être le fait d'une politique générale et non une pratique d'exceptions car, contrairement à certaines apparences, elle est le seul moyen de gérer rationnellement une politique de prsonnel demain.*

— *La recherche de nouvelles modalités de fonctionnement des services devra faire reposer plus largement l'accomplissement des missions sur l'intéressement et la responsabilité collective des personnels, et moins sur l'application, sous garant hiérarchique, de normes et de règles multipliées ; une certaine « autogestion » interne, mise en rapport avec l'intérêt des usagers, devrait être expérimentée pour des missions précises et des niveaux d'exécution déterminés.*

— *Parallèlement, l'évaluation, par les services et par des instances extérieures, des résultats obtenus, devra être systématisée.*

— *La mobilité des personnels devra être organisée positivement, en particulier pour ceux qui veulent promouvoir expérimentation et initiatives nouvelles à l'intérieur comme à l'extérieur des services publics, mais aussi, plus généralement, pour que les restructurations ne conduisent pas à des traumatismes.*

— *Une formation continue des agents conçue de façon active, en situation de changement, est évidemment un élément indispensable de cette rénovation ; de nouveaux principes d'action — vitesse et fiabilité du travail, personnalisation des relations... —, ont à être enseignés et incorporés à la politique de recrutement.*

Pression ou responsabilité des usagers.

Mais, pour progresser dans la réponse aux nouveaux besoins, les services publics doivent établir une relation réelle avec leurs usagers, citoyens ou entreprises : une relation non spéculaire, qui permette de renvoyer aux services autre chose que le simple reflet de ce qu'ils sont et de ce qu'ils souhaitent.

De nombreuses expériences et dispositions récentes vont dans le bon sens. Mais le risque est permanent que cette relation avec les usagers se ramène à un rituel ou à des consultations formelles, notamment quand l'intérêt à court terme des agents entre en conflit avec celui des usagers. Or, les différends usagers-Administration sont à regarder en face et doivent recevoir des réponses : ni l'usager alibi de la persistance d'un service, ni l'usager captif de son fonctionnement, ni l'usager dépourvu de tout moyen de faire connaître et peser son avis, ne sont des situations acceptables. D'une manière générale et en l'absence d'une situation de marché, l'intervention des usagers doit être partie intégrante des nouvelles conceptions des services. Sinon, elle fonctionnerait comme une pression purement

extérieure, de surcroît socialement discriminante : ceux qui se font entendre et respecter sont déjà les plus favorisés et ceux qui s'organisent en groupes de pression.

Les usagers sont au contraire à considérer comme parties prenantes à la conception, à la gestion et à l'évaluation des services. Cela peut aller de la simple consultation dans les services de souveraineté à l'encouragement à la création de services par les usagers eux-mêmes à l'autre extrême, en passant par l'organisation d'une participation réelle aux organes de gestion. Ainsi, d'une part on pourra limiter les additions institutionnelles destinées à assurer une interface de « relations publiques » à la périphérie des services, additions qui, au-delà du strict nécessaire, engendrent plus de coûts bureaucratiques et d'écrans protecteurs que de bénéfiques démocratiques ; d'autre part on organisera cette relation avec les usagers comme un débat à ouvrir sur tous les points où des partenaires distincts ont des points de vue distincts, et aux niveaux mêmes où le problème se pose.

On soulignera enfin, les rapports très étroits qui existent entre les progrès à faire dans ces deux directions. Il est vain d'attendre des améliorations durables dans un service clos sur lui-même : les crises internes, hiérarchiques et autres, qui s'y révèlent sont étroitement liées au caractère fantasmatique d'enjeux de travail fondés sur l'application de la règle ; de l'autre côté, les usagers dont les attentes sont satisfaites sont ceux qui ont pu avoir un échange réel avec les agents du service : c'est vrai de la santé et de l'éducation, mais aussi bien de la police et des impôts.

Ces quelques remarques ne constituent pas, à elles seules, un projet. Mais les suivre interdit, en tout cas, de verser dans un technicisme modernisateur qui se présenterait volontiers aujourd'hui comme thérapie-miracle des dysfonctionnements des grandes organisations.