



## LES SERVICES PUBLICS, CA PEUT BOUGER I

A quoi servent les services publics ? A l'heure où l'Etat n'est plus -ou pas encore- à la mode, où le privé se pare de toutes les vertus de l'efficacité et où la baisse des prélèvements obligatoires devient une sorte d'ardente obligation de la fin de ce siècle, la question ne surprend plus guère. Et pourtant, jamais les citoyens n'ont paru autant demander de services collectifs : formation, solidarité, sécurité... Curieux paradoxe qui veut qu'on rejette les protections au nom de la l'initiative et qu'on exige en même temps, au nom du "droit à", une organisation collective .

Il faut y voir clair car cela concerne notre avenir. Or, depuis dix ans, les responsables publics transmettent de l'Etat une image brouillée, comme si chacun, en pareil domaine, devait pratiquer le contrepied. A l'étranger, tel grand pays dont le Président préconise le libéralisme économique contre l'Etat pratique, à usage strictement interne, une relance à base de déficits des budgets publics, restaurant un keynesianisme de fait. Ici, un parti héritier de la tradition colbertiste annonce la suppression de 40 000 emplois publics sans autre justification. Et à l'inverse, un sociologue, dont l'analyse des organisations bureaucratiques paraissait fonder les critiques les plus pertinentes faites par les libéraux aux services publics, se veut tout à coup rassurant : l'administration peut paraître plus légère même si elle ne diminue pas son personnel.

Les opinions indécises ou contradictoires sur l'avenir des services publics correspondent en fait à un consensus sur quelques idées très simples : l'efficacité des services publics doit être recherchée ; et on la mesurera selon des critères éprouvés : celui du coût, qui doit être réduit car les circonstances obligent à modérer la dépense ; celui du respect du droit, qui au contraire doit être développé, par souci d'assurer les libertés des citoyens et de réduire les contentieux. Qui pourrait souhaiter le contraire ?

Mais, à s'en tenir là, on manque l'essentiel. La décentralisation opérée, les possibilités offertes par les technologies nouvelles et, plus encore, l'évolution des besoins dans la société obligent à redéfinir, non seulement l'organisation, mais les missions des services publics. Partout, qu'il s'agisse de production de services, d'interventions sociales, économiques ou même d'activités régaliennes classiques, il faut s'interroger sur le service à rendre, mesurer les résultats de l'action, évaluer les fonctionnements réels, et les modifications à apporter en conséquence. Bref, adopter des méthodes et un esprit nouveaux.

Nous invitons donc à sortir des simplismes auxquels les idéologies ou les périodes électorales sont propices. Voici quelques-unes des conditions administratives, sévères mais à nos yeux indispensables, de l'effort à entreprendre.

1) Les procédures financières, qui conditionnent tout, doivent impérativement devenir plus intelligentes. Par tradition culturelle, les Français aiment débattre des principes et décider à leur niveau, pensant que "l'intendance suivra". Or, ceci est rarement vérifié : l'intendance, d'abord méprisée, finit par avoir le dernier mot.

Il faut donc rapprocher ce qu'on appelle l'intendance du lieu des décisions, concentrer toutes les capacités de réflexion et d'évaluation sur les moments utiles d'une action (avant, pendant, après).

Cela implique, du côté de l'Etat, des procédures

- plus réfléchies : mieux informée de l'avenir, et avertie des études déjà faites, l'action publique travaillera pour le long terme ;
- plus équilibrées : est-il sain que la direction du budget soit à la fois la partie qui réplique aux groupes de pression, et celle qui donne, sur la plupart des sujets, l'arbitrage définitif ? ;
- plus efficaces : les gains de productivité à attendre, notamment des technologies de l'information doivent être partagés entre les contribuables, les usagers et les personnels ; autant le dire et y intéresser ces derniers.

On sent de plusieurs côtés la volonté d'une allocation des ressources plus réfléchie après les mesures nécessairement brutales liées à la rigueur. Exemple d'orientation récente, l'attribution des crédits de report aux services qui les ont dégagés mettra fin à la pénalisation des gestionnaires économes de leurs deniers et aux achats précipités de fin d'exercice. Mais il faut aller plus loin : en l'état actuel des procédures, l'utilisation des postes libérés par les départs en retraite ou les mutations entraîne plus souvent de nouveaux effets pervers qu'une réelle réévaluation des tâches.

2) Une gestion plus conséquente des personnels est donc tout aussi nécessaire. Contrairement à ce que beaucoup pensent, le statut de la Fonction Publique est utile. Non qu'il faille protéger les personnels contre une collectivité publique qui serait plus mauvais patron que d'autres ou que l'on doive compenser des insuffisances de rémunérations par rapport à un secteur privé qui serait plus généreux : mais parce que les fonctionnaires sont nécessairement soumis à un principe d'adaptation de leurs fonctions aux besoins du service public dans une société qui bouge ; si le grade dans le corps doit être garanti, l'emploi doit pouvoir changer. Toutes les grandes organisations produisent leur statut, autant pour des raisons d'efficacité que de protection du personnel.

Encore faut-il rappeler fermement que le statut ne tient pas lieu de gestion du personnel : l'adaptation des personnes et des fonctions, le système des récompenses, l'évaluation du travail d'équipe et du travail individuel doivent être élaborés, si possible, dans les intérêts du service public et dans celui des personnels. Mais on ne doit pas dissimuler que, dans certains cas, ils ne coïncident pas. Il faut par exemple savoir affecter les meilleurs aux actions les plus exposées ou dans les zones prioritaires. L'égalité des usagers devant le service public doit l'emporter sur l'égalité des personnels ou l'avancement à l'ancienneté.

Ces problèmes ne sont pas nouveaux. Ils comportent des solutions. Il est nouveau que les responsables de la gestion des personnels les abordent ouvertement avec les organisations syndicales.

3) Ces orientations appellent une organisation plus responsable, des services capables de dialoguer avec leurs usagers comme avec leur personnel et d'engager sur plusieurs années des programmes dont l'efficacité puisse être appréciée. Cela ne va pas sans obstacles.

Le cloisonnement ministériel oblige tout service désireux d'aller de l'avant à dépendre non seulement de son ministre, mais des directions -Budget, Fonction Publique- d'autres ministères. Conclusion : il faut rénover les procédures interministérielles.

La décentralisation, en même temps qu'elle responsabilise les collectivités locales sur leurs compétences nouvelles, crée un risque supplémentaire de cloisonnement. Elle suscite le besoin d'une coopération et d'une réflexion transversale, communes aux diverses personnes publiques en charge d'un même service. Elle oblige à redéfinir les modes d'intervention, les objectifs et les priorités des services de l'Etat.

.../

L'informatique et la bureautique appliquées à l'administration, permettent de dégager des moyens. Mais elles doivent être bien adaptées aux services à rendre, pour contribuer à l'efficacité de l'ensemble.

On le voit, le poids des compétences ministérielles, la décentralisation, les technologies nouvelles, peuvent conduire à une déresponsabilisation des services. Mais l'exercice plein de la responsabilité des fonctionnaires est possible, en décloisonnant l'action publique, en affichant plus clairement ses objectifs, en évaluant ses effets réels. Cela exige : un travail interministériel plus nourri, ne négligeant pas l'arbitrage des dossiers d'importance moyenne ; un dialogue plus actif entre les collectivités et l'Etat, lequel peut utilement conseiller là même où il ne doit plus décider ; une implication plus forte des personnels dans l'introduction des technologies nouvelles. Les services du Premier Ministre, les commissaires de la République comme l'ensemble des services extérieurs de l'Etat, mais aussi les comités techniques paritaires sont directement concernés.

\*

\* \*

Il serait insolite que l'administration, qui a souvent servi d'exemple aux entreprises (prise en compte d'objectifs complexes, techniques de prévision pluriannuelle, garanties sociales), se voie aujourd'hui refuser les moyens de moderniser ses procédures et ses outils de gestion.

Pour y parvenir, il faut, et il suffit, que soit entreprise une action sur un petit nombre de points, mais stratégiques : rationalité des procédures d'allocation des ressources, politique du personnel, organisation autorisant l'évaluation des services rendus aux usagers, en particulier.

Le débat politique s'annonce plein de bruit et de fureur sur des problèmes abstraits, utilisés pour mobiliser les ressentiments. Mais plutôt que de théoriser sur le plus ou moins d'Etat, pourquoi les hommes politiques ne diraient-ils pas précisément comment ils s'estiment capables de rendre plus efficaces les services que la collectivité fournit quotidiennement aux citoyens ?