

ENSEMBLE & AUTREMENT

**ACTION PUBLIQUE DURABLE
ET RESPONSABLE**

**Se poser les bonnes
questions !**



SOMMAIRE

ÉDITO	P 3
ENTRÉE EN MATIÈRE	P 5
SIX BONNES QUESTIONS À SE POSER :	
1 De l'intérêt général au bien commun, glissement sémantique ou évolution de la société ?	P 6
2 La fonction publique a-t-elle la main sur son propre récit ? Est-ce une cause de son manque d'attractivité ?	P 10
3 Une organisation publique doit-elle se poser la question de sa responsabilité sociale et de sa raison d'être ? Quelle compatibilité avec le projet politique ?	P 14
4 Dans un contexte de contraintes financières croissantes, d'évolution permanente des demandes de services de la part des citoyens/des élus et d'élargissement des champs d'action, comment envisager les rapports économiques entre usagers et services publics ?	P 17
5 Dans une période de déclin de l'autorité, d'éloignement physique, d'accélération numérique, comment conserver le lien à l'intérieur de nos organisations ?	P 21
6 La responsabilité durable de l'action publique passe-t-elle par la redéfinition du périmètre de cette action ? Et l'adaptation de nos organisations ?	P 25
LES MEMBRES DU CERCLE DES ACTEURS TERRITORIAUX	P 31

L'ensemble de ce document a été conçu, écrit et réalisé par **Estelle Chevassu**, journaliste indépendante ayant passé une partie de sa carrière en collectivité, **Séverine Bellina**, chercheuse consultante spécialiste de l'action publique et **Hugues Perinel**, fondateur du Cercle des Acteurs Territoriaux, journaliste, coach et médiateur.

ÉDITO

ENSEMBLE ET AUTREMENT, SE POSER LES BONNES QUESTIONS !



« Si j'avais une heure pour résoudre un problème dont ma vie dépendait, je passerais les 55 premières minutes à chercher la meilleure question à me poser, et lorsque je l'aurais trouvée il me suffirait de 5 minutes pour y répondre ». Cette citation, bien connue, attribuée à Albert Einstein a guidé les derniers travaux du Cercle des Acteurs Territoriaux, travaux dont l'aboutissement est ce livre blanc.

Nos organisations ont en effet tendance à se poser d'abord les questions qu'elles savent résoudre plutôt que celles qu'elles doivent résoudre, au risque d'investir dans les solutions connues, même si elles ne sont pas forcément adaptées... elles font ainsi « du neuf sur du vieux », elles empilent, n'arrêtent jamais rien ou si peu. S'alourdissant elles perdent cette capacité d'adaptation qui est, en ce qui nous concerne, la condition et la garantie de la continuité du service public.

Aussi dans ce travail collectif, avons-nous choisi de formuler six axes de questionnements non exhaustifs, qu'il nous faut résoudre, puis de confronter nos expériences, nos différences, nos croyances, mais aussi nos doutes, aussi bien comme acteurs publics que comme simples citoyens.

De l'intérêt général au bien commun, de la place du citoyen dans une démocratie qui se cherche, du projet politique à la responsabilité sociale de nos organisations, du périmètre de l'action publique à l'adaptation de nos organisations, de leur attractivité et du lien indispensable à préserver dans nos équipes, notre premier objectif est d'inviter le lecteur, quel qu'il soit, en se posant certaines questions, à porter un autre regard sur la sphère publique.

De ces échanges, de ces débats, de la rencontre avec les personnalités qui ont bien voulu nourrir nos réflexions et exprimer leurs points de vue est né ce livre blanc qu'il appartient désormais à chacune et chacun d'entre vous de s'approprier, de critiquer, de confronter à ses propres analyses, de transformer en action, une action publique durable et responsable.

Bonne lecture

Hugues Perinel

Fondateur et animateur
du Cercle des Acteurs Territoriaux

Le Cercle des Acteurs Territoriaux :

S'appuyant sur le partage d'expériences et le croisement de regards de ses membres (voir P 31), le Cercle des Acteurs Territoriaux s'applique à mieux comprendre et anticiper les impacts des mutations de notre société et des évolutions législatives sur l'action publique. Notre objectif est de proposer, de comparer, d'imaginer pour nos collectivités locales d'autres solutions organisationnelles et managériales, privilégiant la responsabilité, la confiance, l'expérimentation permanente et la réappropriation de la valeur travail dans un contexte de rééchelonnement des valeurs.

<https://www.lecercledesacteursterritoriaux.fr/>

ENTRÉE EN MATIÈRE

Du croisement de nos expériences d'acteurs publics sont ressorties six questions. Elles structurent la réflexion que nous vous livrons dans les pages suivantes, en voici l'essentiel.

1 De l'intérêt général au bien commun, glissement sémantique ou évolution de la société ?

L'articulation actuelle de la notion d'intérêt général avec celle du bien commun questionne la définition descendante et désincarnée de l'intérêt général. La demande sociale et la capacité du politique à l'entendre font l'intérêt général. Dans cette période de « basculement », il est difficile d'appréhender un intérêt général confronté à de nouveaux enjeux. Pour beaucoup, il est urgent de prendre soin. En nous interrogeant sur la pertinence de notre action, sur la capacité à se remettre en question, notre place et notre rôle en tant qu'acteur public et sur le « comment on fait » avec cet enjeu du dialogue et de l'implication du citoyen.

2 La fonction publique a-t-elle la main sur son propre récit ? Est-ce une cause de son manque d'attractivité ?

Les services publics ont une valeur d'attractivité, de compétitivité mais ils ne savent pas bien la mesurer ou la rendre visible. Tout est question de pédagogie. Construisons le récit. (Im)posons dans le débat les questions qui font sens pour déterminer le service public pour quelle société ? Quel serait le coût de la préservation de l'espace public, de la santé... sans le service public ?

Parlons et communiquons sans complexe sur les métiers du service public, sur les impacts du pilonnage de la fonction publique par les élus, sur la différence de nos organisations, sur leur mode de fonctionnement, sur ce que veut dire « être fonctionnaire » aujourd'hui ?

3 Une organisation publique doit-elle se poser la question de sa responsabilité sociale et de sa raison d'être ? Quelle compatibilité avec le projet politique ?

Tout l'enjeu est d'utiliser cette démarche fondamentale de contribution au bien commun à bon escient. Il s'agit moins de nous interroger sur l'évident impact social de l'action publique que sur la manière dont nous intervenons.

La gestion et les cycles des crises systémiques questionnent la légitimité du temps politique et le champ de la responsabilité des institutions et de leurs élus. Leur responsabilité pourrait-elle ainsi devenir également sociale, c'est-à-dire une responsabilité de tous et pour tous ?

Emprunter le chemin de la responsabilité sociale, c'est accepter d'être dans une démarche d'intelligence collective qui ne peut exister sans intelligence individuelle. C'est intégrer cette responsabilité comme un élément structurant du projet d'administration en adéquation avec le projet politique.

4 Dans un contexte de contraintes financières croissantes, d'évolution permanente des demandes de services de la part des citoyens/des élus et d'élargissement des champs d'action, comment envisager les rapports économiques entre usagers et services publics ?

Ce sont bien les questions des enjeux, du sens, de la valeur symbolique et de l'efficacité sociale de la gratuité du service public qui sont posées ici. Par-delà les convictions idéologiques de chacun, se posent très concrètement les questions de la priorisation politique et de la gestion des services publics, face notamment à un public et à des besoins de plus en plus importants et divers, et face à des citoyens de plus en plus consommateurs. Quel nouveau modèle définir ? Ce qui n'est pas sans susciter nombre de questions, tant sur la quantité et qualité des services publics, que sur leur coût, le rôle des collectivités sur l'orientation et la régulation des consommations ou encore les financements, et notamment la question des financements alternatifs. Nous devons de poser le débat.

5 Dans une période de déclin de l'autorité, d'éloignement physique, d'accélération numérique, comment conserver le lien à l'intérieur de nos organisations ?

Nos différentes fonctions doivent être reliées, non pas par de simples organigrammes mais par un lien humain. Nos organisations sont des espaces de « dépendances assumées et d'interdépendance choisie ou du moins acceptée » qui construisent une identité et un collectif. Elles sont des espaces de dialogue, qui refondent les règles et l'autorité et définissent les fils de l'action commune. Nos organisations sont délibérées.

Le pouvoir d'agir qu'elles ouvrent, est sans doute un nouveau vecteur de sens. La gestion de la diversité, des acteurs, du temps, des outils notamment du numérique, est un de leur défi structurant en termes de management et de gouvernance. Avec cet enjeu majeur de parvenir à préserver des organisations à visage humain, à donner du sens (sans parfois en recevoir), à intégrer la dimension collective et cette indispensable appartenance à l'égard de son organisation.

6 La responsabilité durable de l'action publique passe-t-elle par la redéfinition du périmètre de cette action ? Et l'adaptation de nos organisations.

Du mondial au local, les acteurs et échelons s'imbriquent pour le meilleur et pour le pire dans la chaîne des décisions et actions. La coopération et la coproduction sont des facteurs clés d'efficacité et d'action.

Il est temps de parier sur l'intelligence collective de territoire avec des administrations protéiformes qui s'adapteront dans leurs procédures, déploiement de compétences, modalités d'actions et de services rendus à chaque nouvelle urgence. Administrations qui s'allègeront et expérimenteront en s'appuyant sur l'évaluation. Non sans interroger aussi, dans ce contexte de transformations et d'adaptation qui met en tension nos organisations et leurs équipes, le mode de navigation et leur capitaine en l'occurrence le binôme élu-DGS.

DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL AU BIEN COMMUN, GLISSEMENT SÉMANTIQUE OU ÉVOLUTION DE LA SOCIÉTÉ⁽¹⁾ ?

L'intérêt général est né des Lumières et a historiquement constitué le fondement, la justification de l'action publique. Si dans sa conception française, il apparaît comme l'expression de la volonté générale, les décisions en son nom se réfèrent le plus souvent à des valeurs d'ordre supérieur qui fondent la puissance publique. Et c'est ici, dans cette articulation puissance publique / service public, que la notion de responsabilité des acteurs publics prend tout son sens afin que l'action publique ne soit pas une puissance aveugle au nom de la « raison d'État » mais un service responsable en vue de l'intérêt général.

Encore faut-il que celui-ci, parfois perçu comme trop surplombant, trop descendant et en quelque sorte désincarné ne s'efface au profit du bien commun, sans autre forme de procès.

• Certains, comme Alain Giffard, directeur du Groupement d'intérêt scientifique « Culture-médias et numérique » proposent une différence éclairante entre intérêt général et bien commun : « L'intérêt général serait le bien du prince, dans le sens où il est de sa responsabilité, et vise les biens publics et les règles générales de la cité. C'est l'exemple classique du service public à la française dont la mission d'intérêt général est définie par la loi. Le bien commun, lui, implique plus que le respect de la loi, comme exprimant l'intérêt général. Il nécessite un engagement de chacun comme condition de fonctionnement de la règle. Le bien commun n'est pas une norme ; il n'est pas défini par convention ; mais il existe cependant comme objet d'une discussion entre personnes responsables ».

L'un n'est donc pas exclusif de l'autre et l'intérêt général ne disparaît pas au profit du bien

commun. Et si nous envisagions, pour prolonger cette lecture, qu'un service public responsable au service de l'intérêt général fasse partie du bien commun ?

• Pour d'autres, le risque est que l'intérêt général ne soit au fil du temps devenu une construction intellectuelle, un mot valise, qui s'il a encore du sens pour les agents publics, n'en a plus pour les citoyens. Comment en effet parler aujourd'hui d'intérêt général s'il ne s'accompagne pas d'une dynamique, d'un dialogue et de la réponse à une question : en quoi les politiques publiques mises en place servent les citoyens ? C'est alors la demande sociale et la capacité du politique à l'entendre, qui fait l'intérêt général.

• Pour d'autres encore, le glissement sémantique entre intérêt général et bien commun n'est en fait que la traduction d'une évolution sociétale. Nous sommes dans une période de « requestionnement » des notions de développement et de progrès. Les questions de responsabilité vis-à-vis des générations futures, de place de la nature dans le bien commun, de conditions d'un bien vivre ensemble et de garantie d'un épanouissement personnel ont pris le pas (en les enrichissant) sur celles de notre conception du progrès économique et social.

On voit ici la difficulté à appréhender un intérêt général, que le doyen Vedel jugeait « indéfinissable en ce sens que, selon les temps, les lieux et les opinions, elle (la notion) reçoit des contenus fort variables. » Un constat commun peut être que l'intérêt général doit faire face à « de nouveaux enjeux, de nouvelles alliances et une nouvelle gouvernance ».⁽²⁾

D'être efficace... à prendre soin

Pour beaucoup d'acteurs publics, la question se pose d'abord individuellement : « en 1970 il fallait être efficace, réactif dans un monde où les ressources étaient infinies, aujourd'hui il est urgent de prendre soin, de faire attention ... se pose la question : comment faire autrement ce que je faisais déjà ? » Une question quasi existentielle après des années au cours desquelles, entourés de collègues et d'élus qui « pensent bien public et intérêt général », beaucoup ont acquis la conviction que lorsque

l'on propose un service public, on le fait « naturellement » dans l'intérêt des uns et des autres, sans se poser véritablement la question de la cohérence, de la pertinence de la réponse de l'organisation. La crise sanitaire a révélé à quel point les acteurs publics sont les premiers à souffrir du décalage croissant entre leur univers de travail et les attentes d'une société en mouvement. Comment réinterroger alors notre vision et la confronter à celle des usagers ?

Aucune organisation publique n'existe par elle-même ou pour elle-même

Elle se pose ensuite au niveau de nos organisations. Faut-il rappeler qu'aucune n'existe par elle-même ou pour elle-même ? Nous abordons encore trop souvent nos missions sous l'angle de la forme et pas du fonds ou de leur finalité : « A quoi servons-nous ? Quelle est la finalité de notre action ? Est-il possible de faire évoluer nos missions ? Pouvons-nous envisager de faire muter notre propre système institutionnel ? « Alors que le projet politique devrait impérativement s'en emparer, peu d'organisations publiques ont la capacité de se remettre ainsi en question...

Et la question se pose à certaines plus qu'à d'autres, à titre d'exemple certaines intercommunalités, de nombreux organismes sans fiscalité propre (syndicats mixtes etc.) auxquels s'ajoutent tous ceux qui souffrent d'un manque de lisibilité de leur action, de clarté de leurs compétences. Tous devraient régulièrement se remettre en question pour savoir s'ils sont toujours en adéquation avec les attentes du moment et quelle est la réelle efficacité de leur action.

Ce pourrait être l'occasion de partager avec ses équipes le fait que si l'intérêt général, adapté à l'évolution de la société, doit rester le cœur de toute mission de service public, au service du bien commun, il faut accepter que la parole du citoyen compte en dehors du moment de l'élection.

C'est ce que nous propose Eric Molière (voir encadré page 9) « installer un dialogue dès le processus électoral terminé, au moment où se pose la question du comment on fait ».

L'occasion de s'apercevoir alors que certains projets sont possibles dans le champ de l'action publique, que d'autres vont revenir à la responsabilité citoyenne, d'autres au secteur associatif ou privé ». Une proposition qui bouscule nos organisations, perturbe nos élus dans leur légitimité, dérange les agents sur la qualité de leur action, nous interroge sur notre place et notre rôle, remet en question la répartition des lieux de pouvoir et de décision.

Avoir la démocratie participative que l'on mérite

Mais l'implication des citoyens pose une triple question : de quoi parle-t-on, avec qui et comment s'organise ce dialogue ?

Peut-on, objectivement, comme nous le fait remarquer Éric Molière (voir encadré page 9) « affirmer que la démocratie participative, telle qu'elle est exercée constitue un vrai dialogue entre les citoyens, ceux qui les administrent et leurs élus, un dialogue construit et animé comme autour d'un échange sur des expériences vécues par les citoyens, sur les épreuves qu'ils traversent tous les jours là où ils vivent ».

Pour une démocratie continue ? Notre erreur n'est-elle pas de croire que l'avis du citoyen n'est important que de temps en temps ? Comme le précise Dominique Rousseau*, entre une démocratie directe qui repose sur l'individu et une démocratie représentative qui repose sur l'électeur, l'idée est de « constituer le citoyen, grand absent, et de lui donner les institutions qui le font exister » et inscrire dans la constitution des « Assemblées délibératives de citoyens ».

**Radicaliser la démocratie, propositions pour une refondation », Le Seuil*

Reconnaissons que la démocratie participative sous sa forme actuelle est mise à mal et paradoxalement autant utilisée que critiquée par ceux qui la pratiquent. Pourtant de nombreuses démarches de participation citoyenne, correctement cadrées, fonctionnent, ajoutent de la légitimité à l'action publique et sont suivies d'effets⁽³⁾. De même que la démarche de « démocratie implicative » proposée par deux sénateurs mérite une lecture attentive⁽⁴⁾.

Mais pour formuler différemment notre propos, n'a-t-on pas la démocratie participative que l'on mérite, lorsqu'on la limite à un exercice obligatoire, pire un alibi, sans la moindre dimension pédagogique ni la prise en compte du temps que les citoyens sont prêts à y consacrer. Les questions sont-elles bien ciblées, bien préparées et dans un domaine sur lequel on peut réellement poser des questions ? N'est-ce pas une forme d'hypocrisie que d'aller demander à des citoyens de s'exprimer dans un domaine qu'ils ne connaissent pas ? Et d'ailleurs, peut-on tout soumettre au citoyen ? Peut-on leur donner le temps de se former et comment ? Et surtout écoutons-nous vraiment ce qui nous est proposé ?

Le dialogue et le débat ne s'improvisent pas. Et il faut savoir de quoi, pourquoi et comment on débat et quelles en sont les règles ? Au risque de créer une déception, une désaffection, des remises en question systématiques de l'autorité, et pire le sentiment, justifié, d'avoir été trompé.

Un exercice difficile, car si nous semblons (enfin) prendre conscience que le bien commun est ce qui nous appartient à tous et qu'il faut prendre soin, Aristote nous ramène à notre réalité humaine et notre actualité « Ce qui est commun au plus grand nombre fait l'objet des soins les moins attentifs. L'homme prend le plus grand soin de ce qui lui est propre, il a tendance à négliger ce qui lui est commun ». Merci à Kofi Yamgnane de nous permettre de conclure sur une note d'optimisme « Courage, l'homme est un risque à courir » !

⁽¹⁾ Titre inspiré de USBEK & RICA
<https://usbeketrica.com/fr/article/de-l-interet-general-au-bien-commun>

⁽²⁾ Rapport sous le pilotage d'Hubert Allier, Charles-Benoît Heidsieck et Laurène Lavigne « Intérêt général : nouveaux enjeux, nouvelles alliances, nouvelle gouvernance »

⁽³⁾ https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/02/25/la-participation-citoyenne-au-chevet-de-la-democratie_6115180_3232.html

⁽⁴⁾ rapport d'information Pour une nouvelle dynamique démocratique à partir des territoires : la démocratie implicative
Françoise GATEL, Sénateur d'Ille-et-Vilaine (Union Centriste)
et M. Jean-Michel HOULLEGATTE, Sénateur de la Manche (Socialiste, Écologiste et Républicain). A retrouver sur www.senat.fr



POINT DE VUE

Eric MOLIÈRE

Directeur associé de Plein sens

PAS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL SANS DIALOGUE AUTOUR DES EXPÉRIENCES VÉCUES

Il faut poser la question du dialogue lui-même et des conditions dans lesquelles il s'organise. Peut-on objectivement affirmer que la démocratie participative, telle qu'elle est exercée constitue un vrai dialogue entre les citoyens, ceux qui les administrent et leurs élus, un dialogue construit animé comme autour d'un échange sur des « expériences vécues de la vie » par les citoyens, sur les épreuves qu'ils traversent tous les jours là où ils vivent, comme l'écrit Pierre Rosanvallon.

Nous en sommes loin et les gilets jaunes ont mis en évidence les conséquences de cette absence d'espace de dialogue entre deux élections, et ce besoin des individus d'exprimer, avec leurs émotions, les entraves du quotidien et parfois de toute

une vie, leurs expériences, leurs épreuves et qu'elles soient écoutées. Il n'y a pas d'intérêt général si on ne prend pas en considération ces expériences vécues, s'il n'y a pas de dialogue autour d'elles dans un cadre dialogique qui reste largement à inventer, parfois avec émotion et tension. Le consentement du citoyen est souvent évoqué, mais le consentement fait appel à un processus d'échange honnête entre « don et contre-don » et pérenne dans le temps. Il est consubstantiel au rapport à l'autre.

Le risque est que l'intérêt général ne soit qu'une construction intellectuelle s'il ne s'accompagne pas d'une dynamique qui se constitue dans ce type de dialogue et dans la réponse à une question : en quoi les politiques publiques

mises en place servent l'expérience positive des citoyens ?
Y compris l'expérience de contribuer à une forme progrès.

Ce dialogue devrait s'installer dès le processus électoral terminé, au moment où se pose la question du « comment on fait ». L'occasion de s'apercevoir alors que certains projets sont possibles dans le champ de l'action publique, que d'autres vont revenir à la responsabilité citoyenne, d'autres au secteur associatif ou privé.

Il est arrivé que l'intérêt général soit d'une certaine manière « privatisé » par l'action publique, ce qui a conduit des citoyens à se désengager...ceci est en train de changer !

LA FONCTION PUBLIQUE A-T-ELLE LA MAIN SUR SON PROPRE RÉCIT ?

EST-CE UNE CAUSE DE SON MANQUE D'ATTRACTIVITÉ ?

Largement entretenue par des think tank qui en ont fait leur fonds de commerce, l'idée circule que le service public et ceux qu'il emploie seraient une charge face à un secteur privé, seul véritable créateur de richesses et d'emplois, voire même un frein à son développement. Reconnaissons qu'avec son incapacité à communiquer sur lui-même, le service public a participé à la circulation de cette idée en se laissant petit à petit reléguer à un ensemble d'acquis, comme une toile de fond familière.

Un paradoxe quand on lit dans la presse les « marronniers » du classement des hôpitaux, des lycées, des villes, etc., qui montrent bien que les services publics ont une valeur d'attractivité, de compétitivité.

Un paradoxe, à la lecture de nombreux articles dont une récente tribune d'un collectif de 400 citoyens « *Les services publics sont notre avenir, leur réinvention est primordiale* » ou celui de Dominique Méda « *Secteur privé et administrations publiques contribuent tous deux à la création de richesse nationale* ». ⁽¹⁾

Que deviendraient en effet les acteurs économiques sans l'aide, l'intervention ou la contribution de la puissance publique ? Qui construirait les routes, les écoles, les équipements et, à quel prix ? Et peut-être, richesse inestimable qui mobiliserait des acteurs qui, sans lui, ne se parleraient pas ? Mais si le service public crée de la valeur, il sait très rarement la mesurer et encore moins communiquer sur elle.

La pédagogie au service de l'attractivité de la fonction publique

• **Tout est question de pédagogie** et cela devrait commencer par une volonté affichée de replacer le débat à sa juste place, c'est-à-dire passer de la question binaire du « trop de fonctionnaires » à celle de « quel service public pour quelle société » ? En d'autres termes redonner du sens à l'action publique et la rendre ainsi attractive pour les jeunes générations.

• **Tout est question de pédagogie**, cela veut dire répondre à ceux qui, utilisant une image éculée et datée du fonctionnaire, la rendent suffisamment abstraite pour

rencontrer l'adhésion la plus large autour d'un discours à charge et clivant. Mais répondre ne veut pas dire être sur la défensive, comme trop souvent. C'est au contraire mettre en avant l'immense variété de métiers existant dans le service public et les voies pour y accéder, et le faire dans une langue accessible à tous, en d'autres termes, donner envie ! Le récit de la fonction publique serait bien plus clair s'il traitait des métiers plutôt que des grades, ce serait également l'occasion de consolider les collectifs et de redonner du sens à ces métiers.

- **Tout est question de pédagogie**, c'est communiquer sans complexe, proposer par exemple une journée sans services publics sur un territoire et analyser les conséquences sur les acteurs économiques et privés. C'est aussi rendre visible ce qui ne l'est pas, comme le partage, la préservation et l'entretien par le service public de la richesse créée : préservation de l'espace public, préservation du capital humain... Une mission qui concourt davantage à la recherche d'une efficacité sociale qu'à l'atteinte d'une performance économique, et par essence difficilement mesurable !
- **Tout est question de pédagogie**, à l'égard des élus. Encore trop peu d'entre eux

s'investissent dans les ressources humaines de leurs organisations, portent un véritable discours sur le service public, sur la noblesse de la fonction publique et (re)donnent de la fierté à ceux qui en font partie et à d'autres l'envie de la rejoindre. Nous avons le devoir, avec eux, de répondre à cette absence complète de conscience des effets produits par le pilonnage du service public et la dévalorisation des acteurs publics. Il s'agit là d'une énorme source de frustration pour les personnels, surtout à une époque où les leviers de reconnaissance se raréfient. Témoignons le plus souvent possible aux agents de leur création de valeur.

Balayer devant notre porte

Beaucoup d'entre nous, à des postes où la gestion de la complexité est une réalité quotidienne ont, grâce à leur expérience, à des lectures, des formations ou un accompagnement appris qu'il faut savoir discerner ce qui dépend de nous et ce qui n'en dépend pas. Appliquons ce discernement en nous attachant moins à dissenter sur la nature du service public, qu'à intervenir sur la manière dont nous l'exerçons. Appliquons également ce discernement tels des ambassadeurs du service public, et plutôt que de nous focaliser sur un sujet certes fondamental mais sur lequel nous n'avons pas la main, comme la question du point d'indice et globalement de la rémunération, tentons d'actionner d'autres leviers.

Les pistes sont nombreuses et le récent « Rapport sur l'attractivité de la fonction publique territoriale » comme le dernier « Panorama des métiers territoriaux »⁽²⁾ ainsi que les propositions de FP21 et La Cordée⁽³⁾ en fourmillent. Quelques réactions à leur lecture :

- Nous avons la liberté et le devoir de travailler sur le management de nos équipes, l'allocation de nos ressources, et notre efficacité. Plutôt que de nous enfermer dans des procédures sans nous poser la question de leur pertinence, de ce qu'elles peuvent

apporter au bien-être collectif, l'objectif de la création de richesse, sujet encore tabou, devrait être le souci constant des managers. La question est de savoir comment, dans un secteur non-marchand, contribuer à la création de richesses. Rassembler ses équipes, leur montrer où elles sont créatrices de richesse, leur expliquer à quoi elles servent, écouter leurs observations, leur donner la possibilité d'expérimenter certaines de leurs propositions, sont autant de moyens de redonner du sens à leur travail et de donner envie à de nouveaux talents de les rejoindre.

- Nous devons sortir de la logique « l'administration n'est là que pour appliquer les décisions ». Et nous savons que ce rôle convient à certains. Ce qui fait la valeur ajoutée de l'administration, d'une direction générale et de ses services, c'est la capacité de montrer un « autrement » à celles et ceux qui prennent in fine les décisions, qui après leur appartient. Et cela peut aller jusqu'à inciter les élus, notamment dans des plus petites collectivités à se former, notamment au management.

- Nous devrions rendre plus intelligibles nos organisations et leur mode de fonctionnement. Le débat ne porte pas sur la nature du service public. Qui sait, à la différence de la plupart des entreprises privées, que nous rassemblons plus de 200 métiers qui doivent répondre à plusieurs logiques, politique, économique, sociale, environnementale ? Qui comprend notre processus décisionnel matriciel avec des élus d'un côté et une administration de l'autre contre un processus beaucoup plus direct et laissant plus de place à l'initiative dans le privé ?

Il en résulte le plus souvent une totale incompréhension de ce fonctionnement qui paraît inefficace et une confusion entre le manque de spécialisation et le manque de compétence. Il nous faut assumer ces différences, les remettre à leur juste valeur et communiquer sur elles.

- Terminons par un focus sur les voies d'accès qui doivent être revisitées :
 - > Le contenu des concours et notre rôle dans les jurys, avec à la fois une exigence accrue de culture générale et une adaptation aux réalités des nouvelles générations.

- > Le temps du recrutement, parfois des mois entre l'identification du besoin et la rencontre avec un candidat, comment s'étonner qu'il ait rejoint un employeur plus réactif ?
- > La qualité de l'accueil de jeunes collègues dans nos collectivités qui crée parfois de terribles déceptions. Sur tous ces sujets, nous avons la main... en nous rappelant cette maxime, « les jeunes ne sont pas nous en moins vieux ».

Et pour conclure sur notre propre récit, observons que la plupart des héros de nombreuses séries télévisées, policiers, médecins, pompiers, infirmiers, magistrats... sont des acteurs publics.

⁽¹⁾ Publiés le 15 janvier 2022 et le 14 février 2022 sur [lemonde.fr](https://www.lemonde.fr)

⁽²⁾ A lire impérativement

https://www.transformation.gouv.fr/files/ressource/rapport_attractivite%20fonction_publique_territoriale.pdf

<https://www.cnfpt.fr/s-informer/nos-actualites/le-fil-dactus/panorama-metiers-territoriaux-2017-2019/national>

Dans le club Finances de la Gazette des communes, les collectivités contribuent pour 6 % à la création de richesse nationale.

<https://www.lagazettedescommunes.com/790999les-collectivites-contribuent-pour-6-a-la-creation-de-riche>

⁽³⁾ <https://fp21.fr/>

<https://www.la-cordee.org/>

DANS UNE PÉRIODE DITE DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE, QUE VEUT DIRE « ÊTRE FONCTIONNAIRE » AUJOURD'HUI ?

Le terme « transformation » est-il approprié ?

A la différence des textes précédents très encadrés, cette fameuse loi de Transformation de la fonction publique n'est-elle pas en fait plus ouverte et moins contraignante ? On a le sentiment qu'elle donne des outils, notamment en termes de latitude dans le recrutement des contractuels

et qu'il reste aux acteurs locaux à choisir de s'en emparer ou pas, c'est à dire de choisir quelle fonction publique ils souhaitent avoir demain. Un choix qui ne se pose pas de la même manière selon que l'on est dans la territoriale, à l'Etat ou dans l'hospitalière et qui remet au goût du jour le débat sur le statut. Faisons d'abord le constat

qu'il existe un véritable décalage entre la réalité de nombreuses collectivités qui ont un recours ancien et fréquent aux contractuels et des prises de positions probablement liées à la période électorale et revenons sur le débat. Un débat qui semble en fait, comme le dit Anicet Le Pors « le prolongement du débat entre unité et diversité ».

- Pour certains le statut est une indispensable garantie, mais adaptable. Une garantie car il permet effectivement au fonctionnaire d'agir quotidiennement sans pouvoir être l'objet de pression, d'intimidation, de demandes particulières. Surtout dans une période comme celle que nous vivons où le monde politique explose et voit émerger de nouvelles formes politiques et des idées extrêmes. Riche de son lot de droits et d'obligations, il protège l'agent, mais aussi le citoyen. La question de son adaptabilité dépend de l'intention que l'on met derrière ce mot et du courage managérial des dirigeants dans son utilisation.

- D'autres considèrent que l'on se focalise beaucoup trop sur la forme, sur les moyens et pas assez sur les résultats, sur ce à quoi nous servons et qui nous paye. Le sujet n'est pas d'être fonctionnaire, contractuel de droit public ou de droit privé, le sujet est le résultat, ce que l'on produit... à partir du moment où l'on respecte tous les principes du service public. Un cadre déontologique adapté au

service public rappelant les droits et les devoirs doublé d'une convention collective pourraient être aussi efficace et offrir plus de souplesse aux politiques RH. La question n'est-elle pas après tout de réussir à faire travailler ensemble des personnes venant d'horizons différents et de compétences différentes, le fonctionnaire n'ayant pas le monopole de l'intérêt général, de même que le concours ne garantit pas les valeurs qui portent une personne.

- Pour d'autres encore, on ne peut vouloir une fonction publique qui s'adapte sans adapter ses modes d'accès, de recrutements et la diversité de ses effectifs. En quoi recruter des agents contractuels serait-il un dévoiement du statut dans la mesure où ces derniers sont soumis au même droit public, aux mêmes valeurs, etc. ? L'immense majorité de contractuels aussi neutres et engagés que leurs collègues fonctionnaires en est la preuve.

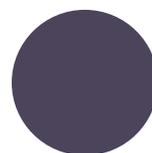
Derrière ces visions différentes, plusieurs préoccupations communes.

- La première est celle de l'attractivité et du souci de la compétence et des

savoir-être, en d'autres termes, trouver la bonne personne à la bonne place, et la fidéliser.

- L'autre est de faire vivre ensemble des équipes avec leurs enjeux de déroulement de carrière, de rémunération, comment les justifier, les assumer ? Comment éviter les clans d'un autre âge entre l'image éculée du fonctionnaire rigide, opposé à l'innovation, à la souplesse, à la flexibilité, et du contractuel recruté pour acheter de la paix sociale ou de l'électorat ? Mais après tout n'est-ce pas le « boulot » (éminemment complexe) des DRH et des DGS de travailler à cette équité interne ? Revient alors la question de la place et du rôle des élus dans les recrutements et la gestion des RH, une place et un rôle qui mériteraient d'être revisités.

- Enfin qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels, la déception sera la même si la promesse de sens faite à des nouvelles générations sensibles à la responsabilité sociale des organisations qu'ils souhaitent intégrer n'est pas tenue par manque de vision et de moyens.



UNE ORGANISATION PUBLIQUE DOIT-ELLE SE POSER LA QUESTION DE SA RESPONSABILITÉ SOCIALE ET DE SA RAISON D'ÊTRE ?

QUELLE COMPATIBILITÉ AVEC LE PROJET POLITIQUE ?

RSO, entreprises à mission, raison d'être, on assiste depuis quelques années à une véritable révolution dans le monde des entreprises. La Loi Pacte y a participé en leur permettant de redéfinir leur rôle dans la société. Une loi qui souligne « l'intérêt social » d'une entreprise et « la prise en considération des enjeux sociaux et environnementaux de son activité ».

Et si cette vague à l'œuvre actuellement dans le privé s'imposait plus que jamais comme une évidence aux acteurs publics, partant du principe que public comme privé ont sur un même territoire une responsabilité conjointe face aux urgences sociales, économiques et environnementales.

Non seulement nos collectivités locales ont un impact économique et social non négligeable dans la société en tant qu'organisation (acheteur, employeur, gestionnaire de patrimoine...), mais elles exercent de plus des responsabilités et des compétences

mobilisées au premier chef dans l'aménagement, l'utilisation et la préservation de l'espace et dans la production du cadre de vie au quotidien.

Notre propos n'est pas ici de proposer la responsabilité sociale comme la réponse unique aux multiples questions qui se posent aux élus et aux dirigeants territoriaux, sachant que beaucoup d'entre eux selon l'expression de l'un d'eux « font déjà de la RSO comme Monsieur Jourdain fait de la prose ».

Notre propos n'est pas non plus de surfer sur une nouvelle mode managériale, nous avons depuis quelques années pu juger des conséquences de certaines.

Notre propos est simplement d'utiliser cette démarche fondamentale de contribution au bien commun, d'en extraire les interrogations qu'elle suscite afin de nous remettre en question, moins sur l'évident impact social de l'action publique que sur la manière dont nous intervenons.

Le temps politique est-il adapté aux cycles de crises systémiques ?

Nous posons déjà cette question dans le livre blanc « Ensemble & autrement »⁽¹⁾ que nous avons publié il y a 2 ans, au tout début de la crise sanitaire : le temps politique est-il adapté aux cycles de crises systémiques ? La crise sanitaire a montré à quel point la temporalité d'un seul mandat, dont on sait que la première année est une mise en route et la dernière consacrée à la réélection, est inadaptée à la fois aux crises à venir et aux enjeux à 15 ou 30 ans qu'elle a fait apparaître au grand jour. Face au double défi de gérer d'une part le quotidien et d'autre part d'anticiper et répondre

aux grandes transitions : démographiques, environnementales, technologiques, citoyennes, sociétales, face à de nouvelles urgences, de nouvelles crises, dont nous savons qu'il est impossible de définir la nature à l'avance, nos organisations et leurs élus ont à se questionner autrement :

- Comment leur « responsabilité » jusque là essentiellement juridique et morale, et qui s'applique à des personnes (physiques ou morales) autonomes qui répondent de leurs actes, pourrait-elle aussi devenir « sociale » c'est-à-dire une responsabilité de tous et pour

tous ? Il s'agirait alors d'une troisième responsabilité. Mais celle-ci ne serait jamais personnelle, toujours mutuelle, toujours inter-organisationnelle, puisque « sociale » ; elle se tient entre les acteurs de la société, puisque personne ne peut contrôler ses impacts tout seul, une sorte de coresponsabilité avec l'ensemble des acteurs d'un territoire : les agents, les élus, l'ensemble des

acteurs publics, les citoyens, les associations et les entreprises.

- Une autre question concerne plus le niveau où cette responsabilité doit s'exercer pour nos organisations... Est-ce parce qu'elles sont des entités inscrites dans la société, donc de fait responsables en tant que telles... ou sont-elles responsables territorialement de rassembler les acteurs ?

RSO et projet politique, une compatibilité à inventer

Idéalement le projet politique d'une organisation publique qui ne se pose pas la question de sa responsabilité sociale ou sa raison d'être, n'est pas politique au sens noble du terme, celui de la vie de la cité, de la société.

Mais emprunter ce chemin, s'emparer de cette responsabilité sociale passe par une reconnaissance des nombreuses parties prenantes, à la fois en interne et en externe, et sortir de ce qui est parfois une forme d'entre-soi élus/ fonctionnaires. La crise sanitaire a montré combien la mise en réseaux des territoires est fondamentale et combien les interactions entre leurs acteurs ont réussi à apporter des réponses pratiques et efficaces aux besoins exprimés, dans tous les champs, social, santé, éducatif, numérique... En d'autres termes, acceptons (l'exercice est difficile) que chaque partie prenante, agents, syndicats, citoyens, entreprises, associations aient une égalité de voix au chapitre et soient considérés comme des partenaires, une véritable intelligence collective de territoire. Encore faudra-t-il qu'élus et dirigeants territoriaux acceptent cette évaluation, sans la considérer comme une sanction ? De même que l'intelligence collective ne peut exister sans intelligence individuelle, il ne peut y avoir de responsabilité sociale d'une organisation sans responsabilité sociale individuelle.

Beaucoup de nouveaux élus débutent leur mandat avec une totale méconnaissance de leur administration et de ses multiples contraintes (réglementaires...), lui reprochant, souvent à juste titre sa lourdeur, mais oubliant qu'elle instruit le temps long, en est le garant, de même qu'elle est le garant de la légalité de l'action. Emprunter le chemin de la

responsabilité sociale, c'est (re)considérer la place et le rôle de l'administration, le sens de l'action publique, c'est intégrer cette responsabilité comme un élément structurant du projet d'administration en adéquation avec le projet politique, autour de questions à se poser collectivement : A quoi servons nous ? Quelle est notre identité ? Quelle est notre raison d'être ? Comment nous projetons-nous dans l'avenir ? Comment rendre tout cela opérationnel ?

La responsabilité de l'administration est alors d'aider les élus à rendre leur projet politique compatible avec les grands objectifs sociétaux qui nous sont communs. Une responsabilité durable car cette adaptation permanente est la condition et la garantie de la continuité du service public. Face ou à côté de la légitimité démocratique des élus, c'est à cette place que l'administration trouve sa propre légitimité.

Bluenove, société de technologie et de conseil en intelligence collective massive pour les entreprises et les organisations publiques, (bluenove.com voir notre encadré), propose même une nouvelle formule de ce qu'une démarche de responsabilité sociale et la définition d'une raison d'être pourrait apporter à un projet politique « *bâtir un socle intangible d'orientations, non négociable et qui ne puisse être remis en cause par un quelconque changement de majorité au sein d'une collectivité. Comme une sorte de boussole pour chaque équipe municipale en place aujourd'hui et demain* ».

Utopie ? Laissons la réponse aux mots d'Édouard Herriot « *Une utopie est une réalité en puissance* ».

7

BÉNÉFICES

d'une raison d'être proposés par **Bluenove.com**

- 1.** Fédérer les acteurs du territoire autour d'une vision commune, mettre en lien et en dialogue les différentes générations.
- 2.** S'informer et se former collectivement.
- 3.** Conscientiser les éléments de singularité de la collectivité : qu'est-ce qui lui est propre ? Ce qui dans son histoire n'appartient qu'à elle ? Qu'est-ce qui est caractéristique en termes de culture ? Qu'est-ce qui manquerait le plus si elle disparaissait ?
- 4.** Apporter des réponses concrètes sur des sujets trop souvent oubliés : la préservation de la biodiversité, la lutte contre le réchauffement climatique, la création de biens communs, le vivre ensemble, l'attractivité
- 5.** Identifier ce qui fait et surtout ce qui ne fait pas consensus dans la population (clivages/dilemmes).
- 6.** Donner un cadre de référence à l'action : politique et citoyenne. Ainsi qu'à l'évaluation des politiques publiques en intégrant de nouveaux indicateurs liés à la contribution à la raison d'être.
- 7.** Donner dans le même temps un cadre opposable par les citoyens en cas de dérive des orientations politiques.

RAISON D'ÊTRE ET RESPONSABILITÉ SOCIALE ONT LA MÊME FINALITÉ

Un article paru sur le site Valsendo nous éclaire sur les débats opposant parfois « raison d'être » et « RSO » comme si cette dernière avait une approche de réparation des dégâts et de limitation des externalités négatives, là où la

« raison d'être » aurait des visées plus nobles, centrées sur l'utilité et le futur. La raison d'être et la RSO parlent en réalité de la même chose, ont la même finalité : ancrer les démarches prônant le long terme et la gestion de

ses impacts au cœur de la stratégie de l'organisation.

<https://valsendo.com/raison-detre-ou-rse/>
¹¹A télécharger sur le site du Cercle des Acteurs Territoriaux
« <https://www.lecercledesacteursterritoriaux.fr/actualites/interventions-et-publications/le-livre-blanc-ensemble-et-autrement> »

DANS UN CONTEXTE DE CONTRAINTES FINANCIÈRES CROISSANTES, D'ÉVOLUTION PERMANENTE DES DEMANDES DE SERVICES DE LA PART DES CITOYENS/ DES ÉLUS ET D'ÉLARGISSEMENT DES CHAMPS D'ACTION, COMMENT ENVISAGER LES RAPPORTS ÉCONOMIQUES ENTRE USAGERS ET SERVICES PUBLICS ?

Si René Chapus, professeur et chercheur en droit administratif, dont les travaux continuent de nourrir des générations de praticiens et d'étudiants, précise que « *La gratuité n'est certainement pas au nombre des lois du service public* », il n'en reste pas moins qu'elle est intimement liée au principe d'égalité devant le service public. Comment envisager les rapports économiques entre usagers et services publics ?

Mais également une gratuité que le mode de financement vient aussitôt relativiser comme nous le rappelle le Doc du juriste ⁽¹⁾, car même si certains services publics « *ne font l'objet d'aucune redevance basée sur l'usage, ils ne sont pas réellement gratuits puisque financés par les impôts des citoyens, la gratuité du service public serait donc en réalité une fiction* ».

C De la rationalité à la rentabilité

Des débats sur la gratuité des services publics à ceux de la rationalisation de ces derniers, il n'y a qu'un pas. Un pas qui, même s'il semble à certains culturellement inacceptable, nous pose la question de notre capacité de priorisation, de hiérarchisation et de segmentation, voire de suppression, ou de fermeture de services.

Mais, sans se cacher derrière les mots, à quel moment passe-t-on de la rationalité à la rentabilité quand on évoque le taux de fréquentation ou l'optimisation du coût de fonctionnement d'un équipement public ?

Certes il s'agit là de questions éminemment politiques. Et grande alors est la tentation, en brocardant les élus, leur reprochant d'être « partout et sur tout », dans des « logiques de

compétition, plutôt que de coopération » sur leurs territoires, de se décharger entièrement sur eux.

Notre légitimité n'est-elle pas aussi dans la mise au débat de certaines questions : Le principe d'égalité d'accès et de traitement interdit-il de différencier les modes d'action ? L'égalité des droits veut-elle dire uniformité de la prestation ? Car, et cela est finalement assez peu dit, la façon dont on finance le service public et dont on rend compte de ce financement est aussi importante que celle dont on le met en œuvre. Ce qui nous interpelle directement dans notre action de pédagogie, de transparence, et d'amélioration de la gestion.

Du citoyen au consommateur

La question du financement du service public nous conduit à celle de l'impôt et du consentement à celui-ci. Un consentement qui n'a rien de naturel : comme il consiste dans le prélèvement, d'une part, obligatoire et, d'autre part, sans contrepartie directe, d'une fraction des ressources d'une personne ou d'une entreprise, il faut des raisons suffisamment valables pour accepter de le payer, il repose donc sur un lien de confiance qu'il faut perpétuellement reconstruire. Dans un remarquable article⁽²⁾ Thomas Eisinger Professeur associé à Aix-Marseille Université (AMU) nous rappelle cette contribution visée par l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen « Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ». Longtemps cette contribution fût exclusivement incarnée par un impôt directement acquitté par les citoyens, un impôt sans affectation ni destination.

« *Puis vint le temps de la contestation de l'impôt, trop élevé, mal conçu, mal employé. Les décideurs publics des dernières décennies auraient pu faire le choix d'actionner les leviers les plus structurants du consentement à l'impôt : la pédagogie, la transparence, l'amélioration de la gestion. Ils ont choisi un chemin plus rapide, plus facile, plus séduisant, sans se rendre compte des possibles répercussions au long cours* », écrit-il.

En passant de l'impôt à la taxe, dans un habile travail de dissimulation de cet impôt mal perçu, les citoyens ont découvert une fiscalité dont la destination de la contribution était identifiée, une fiscalité affectée, parfois comportementale, provoquant alors, immédiatement ou à terme, polémiques voire réactions passionnées, parfois problématiques pour notre vivre ensemble.

Puis en passant de la taxe à la redevance, nous avons franchi un pas définitif, « *plutôt que de financer LE service public dans son ensemble, nous avons décidé de financer au cas par cas un service public* ». Comment s'étonner alors que tout un chacun en arrive à vouloir ne financer que son service public, celui qui lui est très concrètement rendu ?⁽²⁾

Ce glissement dans le temps n'est pas sans répercussions ou questions qui nous sont posées :

- L'objectif initial de solidarité, de redistribution s'est peu à peu retrouvé face à la question que l'on pourrait formuler ainsi « qui finance le service public, le citoyen, ou l'usager ? »
- Et une lancinante question, qui nous est posée « Et si l'individualisme qui s'accroît dans notre société était le fruit de l'individualisation que nous avons mise en œuvre depuis des années dans le financement de nos services publics ? »

La valeur de la gratuité

« *Tout ce qui est gratuit n'a plus de valeur* », une affirmation qui fait débat !

- Pour certains, il est indispensable de rétablir un lien économique entre l'usager et le service public, car cela génère et induit une relation qui intègre les droits et les devoirs des citoyens et en appelle à leur responsabilité. Faire apparaître, lorsque cela est possible le coût réel du service jouerait un rôle pédagogique indéniable.

Car la gratuité interprétée comme une absence de coût, déniait toute valeur à un service,

dévalorise la notion même de service public. De nombreux usagers sont ainsi devenus de simples consommateurs. Quand cette consommation devient excessive, elle submerge les équipes et nuit à l'adaptation du service aux besoins émergents. Dans d'autres cas elle conduit à des comportements déviants, telles que des dégradations. Dans les deux cas elle finit par priver de ce service ceux qui en ont le plus besoin. Pour Françoise Gatel (voir notre encadré page 20), ne rien payer, comme ne pas savoir combien ça coûte ni « à quoi ça sert »

nous dégage de notre responsabilité... La gratuité ne nous aide pas à devenir citoyen. Par ailleurs elle suscite une attitude de consommation et parfois même de gaspillage, voire d'insouciance. »

- Pour d'autres cette affirmation contredit une bonne partie de notre histoire républicaine qui a consisté à rendre gratuit (ou de fixer le coût) de ce qui est considéré comme étant le plus nécessaire. Le vieux débat entre la valeur d'échange et la valeur d'usage reste présent. Faut-il comme le propose l'IFRAP « s'appuyer sur les données publiques pour évaluer le vrai coût des services publics car l'analyse du coût permet de juger de leur durabilité » ? Ne faut-il pas plutôt évaluer non pas ce qu'ils coûtent mais ce qu'ils rapportent socialement et individuellement et ce que cela nous coûterait dans notre capacité à vivre ensemble s'ils n'existaient pas ? Pour eux l'un

des rôles fondamentaux du politique et de son administration au service de l'intérêt général devrait consister à soustraire certains services à l'économie de marché, voire même de savoir donner de la valeur à ce qui est gratuit.

- Pour d'autres encore la solution est dans une évolution du principe d'une égalité d'accès qui n'interdit pas de différencier les modes d'action du service public afin de tenir compte des inégalités économiques et sociales (quotient familial...). Une équité de traitement, qualifiée par ses détracteurs d'« égalité au rabais ». Une évolution que le numérique accélère, à titre d'exemple beaucoup de collectivités font naturellement basculer les dossiers les plus simples vers les canaux digitaux et réservent un service personnalisé à ceux qui en ont le plus besoin.

Vers un nouveau modèle ?

Face à ce véritable casse-tête, nous ne pourrions pas faire l'économie d'un changement de modèle⁽²⁾ concernant bien au-delà du financement, la qualité, l'organisation et le dimensionnement des services publics locaux. Et dans ce domaine Françoise Gatel (voir encadré) considère que « la décision de supprimer la taxe d'habitation a été une erreur existentielle car elle rompt le lien entre la communauté d'appartenance, la commune en l'occurrence et le citoyen ».

Envisager un changement de modèle suscite de nombreuses questions. Si l'on doit déterminer la quantité et la qualité des services publics, (et d'ailleurs la gratuité est-elle un critère de qualité ?) qui détermine ceux qui sont indispensables et ceux qui relèvent d'une sorte de confort, et au nom de quoi ? Du fait de notre mode de comptabilité, disposons-nous des outils locaux de connaissance des coûts ? Faut-il, au-delà de l'adoption d'un rapport sur la tarification des services publics, donner aux collectivités un rôle encore plus actif, visant à réguler et orienter les consommations ? Au-delà de ceux existant quels nouveaux financements alternatifs et à quelle hauteur ? D'autant plus que ces mêmes questions se posent à géométrie variable, selon les services eux-mêmes et leur mode de financement,

selon des territoires ruraux ou urbains, mais aussi selon des communes voisines, parfois au sein de la même intercommunalité et qui appliquent des politiques tarifaires divergentes. Il reste à ne pas transformer une idée louable d'équité en une usine à gaz au moment de sa mise en place.

Cela ne se fera pas sans un effort d'écoute, d'explication et de pédagogie auprès des usagers. Ce peut être également pour nos élus locaux et nos organisations parfois taxées d'opacité une occasion unique de montrer « la vitalité du débat démocratique local et la sensibilité aux enjeux d'équité de transparence et de cohérence »⁽²⁾ et d'écrire ainsi une nouvelle page du récit de l'action publique.

⁽¹⁾ La gratuité est-elle l'aboutissement du principe d'égalité devant le service public. Doc du juriste

⁽²⁾ <https://theconversation.com/usager-partout-citoyen-nulle-part-ce-qui-reste-du-consentement-a-limpot-128135>

⁽³⁾ Financement des services publics : trouver l'équilibre <https://www.adcf.org/files/MAG-INTERCO/AdCF-Interco233.pdf>

A lire sur ce thème :

Quelle réforme fiscale ? Un débat au sénat https://www.senat.fr/evenement/livre_eco/livre_eco5.html

Le consentement de l'impôt : les mutations du citoyen contribuable

<https://www.vie-publique.fr/>

parole-dexpert/268486-le-consentement-de-limpot-les-mutations-du-citoyen-contribuable



POINT DE VUE

Françoise GATEL

Sénatrice (UDI) d'Ille-et-Vilaine
et corapporteuse du projet de loi «3DS»

LA GRATUITÉ NE NOUS AIDE PAS À DEVENIR CITOYEN

La question du dimensionnement du service public est une question souvent politiquement incorrecte dans notre pays, merci d'avoir l'audace de la poser.

Il faut d'abord admettre que les services publics ont un coût qui doit être financé soit par la communauté des citoyens, c'est à dire par l'impôt, soit par l'utilisateur de ce service, soit grâce à des solutions hybrides. La notion de gratuité fausse donc notre relation avec les citoyens.

Par ailleurs s'il est important de dimensionner le service public, c'est-à-dire définir ce qui relève du droit de tout citoyen : santé, éducation,

mobilité...et ce qui n'en relève pas, et de le financer, il faut aussi porter une conception philosophique de ce qu'est une collectivité qui, certes, donne des droits au citoyen mais à laquelle ce même citoyen participe et contribue...

Ne rien payer, comme ne pas savoir « combien ça coûte », ni « à quoi ça sert » nous dégage de notre responsabilité.

La gratuité ne nous aide pas à devenir citoyen. Par ailleurs elle suscite une attitude de consommation et parfois même de gaspillage, voire d'insouciance.

Voilà pourquoi la décision de supprimer la taxe d'habitation est une erreur

existentielle car elle rompt le lien entre la communauté d'appartenance, la commune en l'occurrence et le citoyen.

Comment parler de vivre ensemble sans poser le préalable, que nous sommes contributeurs d'une société avec des services et de la valeur ajoutée pour chacun d'entre nous. Il nous faut aider chacun à comprendre cela, comme il nous faut aider ceux qui se sentent éloignés, pas seulement en leur octroyant un minimum pour survivre mais en les réintégrant, en les accompagnant, en les rendant à nouveau contributeurs, au lieu de se limiter à un rôle de dame patronnesse.

DANS UNE PÉRIODE DE DÉCLIN DE L'AUTORITÉ, D'ÉLOIGNEMENT PHYSIQUE, D'ACCÉLÉRATION NUMÉRIQUE, COMMENT CONSERVER LE LIEN À L'INTÉRIEUR DE NOS ORGANISATIONS ?

Une entreprise est un organisme vivant, dont chaque constituant a un rôle : donner des directions stratégiques, produire un service, servir un usager ou encore capter les signaux de la société. Ces différentes fonctions doivent être reliées par un lien humain et non par un simple organigramme. Et ce particulièrement dans une période de crise, de bascule au cours de laquelle plusieurs facteurs (déclin de l'autorité, éloignement physique, explosion du numérique) interviennent au même moment et interagissent.

Comment, dans cette période, avec de nouveaux espaces de travail, dans un autre rapport au temps et face à de nouvelles contraintes préserver des organisations à

visage humain⁽¹⁾, construites sur des liens authentiques (et pas toujours physiques) et quels effets sur nos métiers en interne et dans la relation au public ? Voilà sans doute notre grand défi managérial, certes du moment, mais probablement des mois et années à venir.

Ne pas y répondre, ne rien entreprendre, ne rien expérimenter (parfois un gros mot dans le service public) ouvrirait la porte à une individualisation grandissante dans nos organisations, un éloignement à la fois psychologique et physique des agents, qui risque de conduire à l'érosion de la cohésion des équipes et du sens même du service public.⁽¹⁾

Refonder les règles de l'autorité : l'organisation délibérée

Une voie d'un autre management nous est notamment proposée par Mathieu Detchessahar qui, plutôt qu'une hypothétique entreprise libérée, nous invite à explorer « L'entreprise délibérée »⁽²⁾, dans un livre préfacé par Yves Clot. Il part du constat que les organisations, loin d'être des modèles d'autonomie et de liberté, sont au contraire des univers de dépendances assumées et d'interdépendance choisie ou du moins acceptée. Elles sont nécessairement des lieux de dialogue au travers duquel se tissent et se retissent en permanence les fils de l'action commune.

Cette pratique du dialogue ne suppose pas la suppression des règles ou de l'autorité mais leur refondation. C'est un défi pour le management que de savoir soutenir, animer et organiser le dialogue, « délibérer plutôt que libérer ».

Où est-ce possible ? Partout... où les élus et les managers le souhaitent et en ont la volonté et à éviter lorsque ce n'est pas le cas (voir encadré ci-dessous). Car il s'agit là, dans un cadre de confiance réciproque de changer fondamentalement de posture, de lâcher prise, de se remettre en cause dans tous les domaines (formation, recrutement, dialogue social) et d'embarquer les équipes dans un choc de culture.

Une transformation qui ne restera qu'un affichage si les moyens ne suivent pas. Des moyens qui nécessiteront un discours clair et des arbitrages parfois difficiles mais nécessaires.

(1) L'association des DRH des grandes collectivités mène depuis la fin 2021 une étude avec les élèves INET sur les ce thème, pour une parution prochaine. A retrouver sur leur site <https://www.drh-grandes-collectivites.fr/>.

(2) "L'entreprise délibérée" par Mathieu Detchessahar chez Nouvelle Cité

NE RIEN CHANGER : LES DEUX FACES D'UN DISQUE

Le débat concernant le vécu et l'expérience que les gens font du travail se retrouve principalement envisagé comme l'écoute d'un disque à deux faces. **Face A** : les salariés sont des gens plutôt fainéants qui veulent « tout » sans fournir d'effort. **Face B** : les dirigeants sont plutôt des gens peu scrupuleux qui « exploitent » le plus possible les personnes qui travaillent

pour eux. Comme si cela n'était pas suffisant, les médias diffusent en boucle ce disque archirayé, comme pour maintenir vivace dans l'inconscient collectif l'image du syndicaliste engagé luttant contre un patron voyou, ou au contraire celle d'un entrepreneur peinant à développer son activité à cause de l'opposition de syndiqués obtus.

Par ces visions extrêmes, on ne favorise pas un dialogue apaisé !

Un accompagnement plus humain au développement des organisations : L'Approche centrée sur la personne et l'entreprise Florent Berthéas, Cairn info

Le sentiment d'appartenance, ça se travaille, collectivement !

La notion de dimension collective du travail est assez nouvelle dans la fonction publique, nous avons plus l'habitude que ce soit à l'employeur qu'incombe la responsabilité d'intégrer l'agent et de faire en sorte qu'il développe un engagement à l'égard de son organisation. Nous devons aujourd'hui envisager cette indispensable appartenance en termes de coresponsabilité : comment je contribue à l'équipe à laquelle j'appartiens ? Comment, à ma place, je la fais vivre ? Quel est mon rôle, ma valeur ajoutée ? Quels sont mes efforts d'intégration pour développer mon sentiment d'appartenance ?

Ce principe de la coresponsabilité nous fait comprendre individuellement et collectivement que d'une part nous avons tous un rôle à jouer pour préserver et partager plus équitablement nos biens communs et faire chacun notre part, et d'autre part, que notre premier espace de proximité – notre service, notre organisation – est le bon niveau pour apprendre à mieux « faire société ».

Quelle meilleure expérimentation d'une organisation adaptée à son environnement sociétal et du service que nous sommes censés rendre dans la société ? Le carnet de voyage en coresponsabilité de Mulhouse⁽³⁾ est en la matière un joli viatique pour entamer ce long parcours. Certes il faudra que les managers, accompagnés d'une véritable volonté politique, initient cette transformation, mais pour eux, quelle occasion unique de passer d'une autorité limitante à une autorité créative, et répondre à ce « devoir d'enthousiasme » que l'on attend d'eux.

Une transformation qui va explorer tous les coins et recoins du travail, de la flexibilité du temps à la consommation d'espaces, du format des réunions au rapport vie professionnelle / vie personnelle, et faire naître des controverses et nous faire découvrir que « L'hétérogénéité du collectif est une ressource précieuse » (voir encadré d'Yves Clot).

⁽³⁾<https://www.mulhouse.fr/medias/mairie/democratie-locale/mulhouse-territoire-de-coresponsabilite/Carnet-de-voyage-en-coresponsabilite.pdf>

Le numérique, ça s'apprend

- La montée du numérique bouleverse nos rythmes professionnels et les intensifie, augmentant la confusion entre l'urgent et l'important. Par manque de temps dédié pour temporiser et réfléchir, des incompréhensions, voire des conflits peuvent survenir. De nombreux agents pris dans un flot ininterrompu de messages peuvent se sentir débordés. Ces nouveaux usages et leurs risques sont insuffisamment accompagnés dans beaucoup de nos organisations. Même si de nombreux progrès ont eu lieu grâce à l'efficacité des services RH... il n'y a pas si longtemps encore la transformation numérique était uniquement portée par la direction des systèmes d'information.
- Dans beaucoup d'organisations publiques comme privées, la transformation numérique, doublée de la crise sanitaire, a créé des clivages dans les organisations, notamment entre « les performants, des cadres qui ne s'identifient pas à leur entreprise ou leur collectivité mais aux projets qu'ils pilotent, encadrent, organisent, ou animent »⁽⁴⁾, et ceux, cadres comme agents, pour qui l'attachement et le sentiment d'appartenance comptent particulièrement. Les premiers, plus mobiles, passent et iront jouer leur rôle de « performants » ailleurs, les seconds plus sédentaires restent et appartiendront chacun à leur place au socle, à la culture de l'organisation, si importante en période de crise.

Nos organisations sont faites de ces diversités, mais dans des périodes de crise et d'accélération, il faut veiller à ce qui pourrait être une dynamique ne se transforme pas en rupture, au moment où nous avons tant besoin de collectif.

- C'est pourquoi une vigilance particulière s'impose sur le risque de décalage entre des cadres plus habitués aux outils numériques et les agents, notamment d'exécution, dont ce n'est pas la réalité quotidienne, et qui peuvent très vite se sentir abandonnés au bord de la route, une vigilance qui concerne également les générations. La transformation numérique dans nos organisations se doit donc d'être accompagnée et évaluée au plus près du terrain pour être la plus humaine et la plus efficace possible. Cet accompagnement concerne autant la perception de l'impact du numérique sur le contenu de leur travail, que leur capacité à utiliser les équipements et leur manière de travailler. Lorsqu'à ce sentiment d'abandon s'ajoutent des mois de travail à distance, peu managés, chacun peut imaginer les conséquences sur l'état de santé de ces agents.

Dans cette démarche d'accompagnement, certaines collectivités ont saisi l'occasion du confinement pour montrer à leurs équipes que le numérique (et l'intelligence artificielle) peuvent permettre de dégager des ressources et les réorienter vers des publics qui ont besoin d'un accompagnement plus poussé et d'une présence humaine. A titre d'exemple, certaines ont fait le choix d'être beaucoup plus présentes sur les réseaux sociaux, captant ainsi un public de jeunes auquel ils n'avaient pas accès jusque-là et les intégrer dans leur action de protection de l'enfance. Redonnant ainsi aux agents de ce service un sens palpable (et loin du discours tarte à la crème sur ce sujet) à leur travail quotidien.

⁽⁴⁾<https://www.cairn.info/revue-questions-de-management-2018-2-page-143.htm>

Peut-on donner du sens sans en recevoir ?

Si le sens existe fondamentalement dans le service public, ce qui semble poser question se situe plus dans ce qui le bouscule ou le percute, dans ce qui l'ébranle et nuit à sa lisibilité : le manque de vision ou de cohérence et les

injonctions politiques paradoxales, l'inflation des textes, les discours médiatiques ambiants décrédibilisant une intervention ou un corps de métiers...et la difficile alchimie du binôme, élu / DGS autour du thème « je t'aime, moi non plus ».

Donner du sens sans en recevoir dépend de la place que l'on occupe dans l'organisation. Si un agent est en bout de la chaîne, comment lui demander de porter ou de traduire le sens d'une action si lui-même ne s'y retrouve pas ?

C'est là que pour donner du sens il doit en recevoir. La question se pose différemment à des postes de direction où l'on est supposé être à l'origine du sens ou du moins y participer. La question n'est plus alors de recevoir pour donner, mais de donner à voir ce qui fait sens commun aux uns et aux autres, ce sur quoi on est amené à travailler ensemble et créer un environnement propice à la construction de sens pour conserver le lien.

Le pouvoir d'agir défini comme « un processus par lequel des personnes accèdent ensemble ou séparément à une plus grande possibilité d'agir sur ce qui est important pour elles, leurs proches ou la communauté à laquelle ils s'identifient » (Yann Le Bossé 2012), trouve ici sa juste place. Et son sens !

Un processus par lequel des personnes accèdent ensemble ou séparément à une plus grande possibilité d'agir sur ce qui est important pour elles, leurs proches ou la communauté à laquelle ils s'identifient.



POINT DE VUE

Yves CLOT

Professeur émérite de psychologie du travail au CNAM

L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DU COLLECTIF EST UN OUTIL À UTILISER POUR DÉBATTRE

Il faut considérer un collectif de travail comme un lieu « où ce qu'on ne partage pas est plus important que ce qu'on partage ». L'hétérogénéité du collectif est une ressource précieuse, un outil à utiliser pour débattre : « c'est quoi, faire un bon travail ? » ou « c'est quoi, la performance ? ».

Si « conflit de critères » il y a, entre les uns et les autres, c'est au collectif de l'utiliser comme un moyen et de

l'instruire pour déboucher sur des arbitrages plus riches.

Un travail jugé satisfaisant par la hiérarchie pourra perdre du sens pour un salarié, si lui-même ne l'estime pas à ce niveau. D'où l'importance d'organiser des disputes sur la qualité du travail, des controverses qui peuvent être aussi protectrices pour la santé des agents en rendant visibles les

incertitudes, en imposant l'examen des pistes écartées et en inventant collectivement des solutions impensables jusque-là.

*Le prix du travail bien fait
La coopération conflictuelle dans les organisations
Yves Clot, Jean-Yves Bonnefond, Antoine Bonnemain, Mylene Zittoun
https://www.editions-ladecouverte.fr/le_prix_du_travail_bien_fait-9782348057991*

LA RESPONSABILITÉ DURABLE DE L'ACTION PUBLIQUE PASSE-T-ELLE PAR LA REDÉFINITION DU PÉRIMÈTRE DE CETTE ACTION ? ET L'ADAPTATION DE NOS ORGANISATIONS ?

« La question du périmètre de l'action publique et de sa soutenabilité budgétaire est une question éminemment politique. On ne peut la traiter sans y intégrer la prise en considération, en longue période, de nouveaux besoins de la population. Et derrière le choix du périmètre, c'est la question du choix de société qui se dessine ».

Ces propos d'Emilien Ruiz (voir encadré) nous rappellent s'il en était besoin le rôle de politique et qu'avant d'adapter nos organisations, la première question est bien de savoir dans quel objectif, pour quoi faire et avec qui. Certains ont parfois tendance à réorganiser pour donner le sentiment qu'ils agissent.

S'adapter : les enseignements de la crise sanitaire

La crise sanitaire qui semble s'estomper est riche d'enseignements et de pistes à emprunter, nous les avons ébauchées dans un précédent livre blanc⁽¹⁾ :

- Le premier enseignement est que l'ampleur sociétale et mondiale de cette crise a fait apparaître comme une évidence que seul, aucun acteur n'est capable d'apporter de solutions aux problèmes posés. Du mondial au local, les acteurs et échelons s'imbriquent pour le meilleur et pour le pire dans la chaîne des décisions et actions.
- Cette crise a également montré combien la mise en réseaux des territoires est fondamentale et combien ses acteurs (service public - entreprises privées - monde associatif - citoyens) ont réussi à apporter des réponses pratiques et efficaces aux besoins, dans tous les champs, social, santé, éducatif, numérique... particulièrement lorsqu'ils étaient inscrits dans des dynamiques constructives d'interactions favorisant la complémentarité du rôle et de la légitimité de chacun. Une véritable intelligence collective de territoire.
- Elle nous a révélé, s'il en était besoin, que la coopération et la coproduction sont des facteurs clés d'efficacité et d'action. Il est urgent d'investir et d'agir dans ces champs encore trop timidement explorés, ouverts pourtant depuis 40 ans, grâce à des pratiques de participation, de partenariat, d'innovation publique.
- En conséquence nos organisations ne peuvent plus se permettre d'improviser, d'hésiter, de perdre du temps, de manquer de matériel ou de compétences et de ne pas interagir. Est venu le temps des administrations protéiformes qui s'adapteront dans leurs procédures, déploiement de compétences, modalités d'actions et de services rendus à chaque nouvelle urgence, dont nous savons qu'il est impossible de définir la nature à l'avance. « Les services publics doivent s'adapter aux évolutions de l'intérêt général et donc aux besoins de la collectivité. Les évolutions qui s'opèrent avec le temps doivent ainsi être prises en compte par le service public, qui doit s'adapter à chacune de ces mutations. Le service devant être continu, il doit

nécessairement évoluer en fonction des nouvelles circonstances d'exercice ».⁽²⁾

De fait, ce principe du service public, l'un des trois avec la continuité et l'égalité semble à la fois aussi évident que difficile à appréhender, susceptible de lectures différentes selon qu'elle se fasse du côté de l'utilisateur, de l'administration ou des élus. Deux questions parmi tant d'autres : La complexité, voire la lourdeur de nos structures

est-elle compatible avec cette indispensable adaptation ? Et comme nous l'évoquions précédemment, la question du temps politique est-il adapté aux cycles de crises, de natures diverses et pour certaines imprévisibles que l'avenir nous réserve ?

⁽¹⁾ A lire sur le site du Cercle des Acteurs Territoriaux <https://www.lecercledesacteursterritoriaux.fr/actualites/interventions-et-publications/le-livre-blanc-ensemble-et-autrement>

⁽²⁾ lemandepolitique.fr

Complexité

Dans une récente rencontre entre managers privés et publics fût évoquée la loi de la variété requise du cybernéticien Ross Ashby. Elle s'énonce ainsi : « Afin de réussir à s'adapter et à survivre, un membre d'un système a besoin d'une dose minimale de flexibilité, et que cette flexibilité doit être proportionnelle aux variations potentielles ou à l'incertitude du système ». Nos organisations doivent-elles être au moins aussi complexes que l'environnement dans lequel elles évoluent ?

Une chose est certaine, les cadres du privé présents à cet échange ont pris conscience de la complexité à laquelle nos organisations ont à faire face, bien loin d'un marché clairement défini mais composé d'individus sédentaires pour certains, nomades pour d'autres, insérés

dans des réseaux associatifs et professionnels, ne vivant pas sur un territoire, mais entre deux, voire plusieurs... « Comment embrasser toutes les « géographies » pratiquées par ces habitants », selon l'expression du géographe Jacques Lévy ? Quel est le territoire pertinent face à cette « quadrature de l'hexagone » ?⁽³⁾

⁽³⁾ La quadrature de l'hexagone : vers la fin des territoires politiques ?
Éric Canobbio Dans Hérodote

A lire également : Les territoires de l'action publique locale, fausses pertinences et jeux d'écart

Jean-Marc Offner Dans Revue française de science politique 2006
<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2006-1-page-27.htm>

Évaluer pour s'alléger

Face à cette complexité, la logique voudrait donc que nos organisations soient dans un questionnement permanent, une recherche d'adaptation et d'amélioration continue. (Et si c'était le cas le nombre de réformes qui leur sont imposées serait-il de fait limité ?)

Cela devrait commencer par le constat que ce n'est pas le cas, qu'il y a donc un échec dont nous sommes collectivement responsables, qu'il nous faut en comprendre les causes et trouver des alternatives.

Constater ce qui ne fonctionne pas passe par une étape d'évaluation. Une démarche qui n'a pas bonne presse et suscite diverses réactions.

- Tout d'abord pour de nombreux élus, il n'existe pas d'autre évaluation que l'agenda électoral, et la notion d'évaluation en cours de mandat

est globalement perçue comme une sanction (alors que celle-ci n'émet pas d'appréciation sur les objectifs de cette dernière, qui demeurent de leur ressort).

- Ces mêmes élus associent l'évaluation à l'Europe où elle revêt un caractère systématique dans tous les domaines d'intervention de l'Union, compensant selon eux le manque de légitimité démocratique de ses décisions.
- Reconnaissons que si nous sommes très « équipés » pour le développement, nous le sommes moins pour apprécier le bien-fondé de ce que nous faisons, nous n'en donnons rarement ni le temps ni les moyens. S'ajoute à cela que de nombreux cadres ont peu d'appétence à travailler sur des outils qui

risquent de toucher du doigt des erreurs ou des dysfonctionnements.

- Reconnaissons aussi que de nombreuses évaluations, dans une confusion avec un supposé contrôle de gestion, chronophage, ont eu essentiellement pour conséquences d'accroître l'inflation d'outils statistiques ou de contrôles, alors qu'elles sont censées être tournée vers l'action.

Pourtant, au moment où l'action publique est désormais placée sous le signe du développement durable l'évaluation doit être plus que jamais remise au centre de cette action. Comment en effet parler de responsabilité

durable de l'action publique si l'évaluation pas n'est pas au cœur des politiques que nous menons ? Mais aucune évaluation digne de ce nom ne peut se faire sans la légitimité que lui accorderont les politiques.

Or la majorité d'entre eux, les fusions et autres transferts de compétences en sont une illustration, sont devenus des experts du « je transfère mais je garde ». Nos organisations font ainsi du neuf sur du vieux, elles empilent, n'arrêtent jamais rien ou si peu, et s'alourdissent. Or l'adaptation passe par une indispensable légèreté, ou agilité pour employer un mot à la mode.

Expérimenter

« *La vie n'est pas un problème à résoudre mais une réalité à expérimenter* » cette formule du Boudha pourra faire sourire certains sceptiques. Pourtant réfléchir par l'action c'est aussi aller interroger son environnement, c'est mettre ce que l'on imagine face à la réalité ; et si tout simplement la meilleure façon de passer à l'action était d'agir.

Pourtant l'expérimentation a mauvaise presse dans nos organisations, « temps perdu, bricolage, on nous attend ailleurs » les arguments sont légion. Pire, cela voudrait-il dire que l'on tâtonne, alors que l'on nous demande de savoir ? Plutôt que de persévérer dans certaines erreurs, pourquoi se priver de ce processus qui permet d'essayer, de se tromper, d'ajuster avec une évaluation « au fil de l'eau » de ce qui est expérimenté ; puis construire des solutions par la pratique et l'expérience.

Il s'agit aussi dans une telle démarche de s'engager dans un processus d'amélioration continue de l'organisation impliquant les agents concernés, comme les managers et de

les impliquer en interne dans une démarche de responsabilité durable.

Ne nous privons pas non plus d'un cousin de l'expérimentation, le parangonnage, en nous mettant en quête des façons de faire adopter par d'autres pour les comparer aux nôtres, dans le but de faire aussi bien, voire mieux.

Bref, évaluons, expérimentons, adaptons, faisons autrement car comme nous le propose Hervé Serieyx (voir encadré), « *tout ce qui oblige les responsables concernés (politiques, fonctionnaires, citoyens) à se déporter, à sortir de leurs habitudes de pensée et de leurs zones de confort, voilà sans doute le seul chemin pour venir à bout d'une organisation bureaucratique. Sinon on colmate, on rapetasse, on sédimente quand il faudrait concevoir autrement* ».

« La folie serait de faire toujours la même chose et de s'attendre à un résultat différent » parfois attribuée à Einstein, parfois à d'autres, cette phrase prend ici tout son sens.

Naviguer

Entre les nombreuses attentes des citoyens, celles des élus, des transformations institutionnelles majeures, l'inflation textuelle d'un législateur déconnecté de ceux chargés de mettre en œuvre les réformes, une multiplication des normes, des objectifs peu clairs

voire contradictoires, les équipes territoriales naviguent à vue dans un environnement instable et volatile. La conséquence est de provoquer en interne un état d'agitation permanent qui met nos organisations en tension et nous fait retrouver des modes de

Ensemble et autrement

Action publique et durable : se poser les bonnes questions !

management obsolètes. Difficile pour l'équipage de naviguer quand les vents sont changeants avec un binôme comme capitaine. Car, même s'ils aiment (à juste titre) rappeler que ce sont eux les patrons, la réalité est plus nuancée. Les élus locaux comme les DGS ne forment ni les uns ni les autres des groupes homogènes.

De nombreux élus issus du dernier scrutin ont ainsi à travailler avec des DGS qui ne sont plus que les intermédiaires entre eux et les équipes, « *mais de plus en plus ouverts et en relation avec l'extérieur, architectes de relations plus dynamiques aux usagers, assumant un positionnement interterritorial et construisant des partenariats avec de multiples acteurs* », affirme Jérôme Grolleau.⁽⁴⁾ La crise sanitaire a été révélatrice en la matière.

Dans d'autres collectivités, d'un commun accord, certains directeurs généraux n'en ont que le titre et leur rôle est objectivement plus proche de celui du feu secrétaire général.

Enfin pour des raisons internes comme externes, les relations entre un DGS et son élu sont susceptibles d'évoluer au cours d'un mandat.

Aussi, puisqu'il nous est proposé de penser autrement, imaginons que plusieurs contrats d'engagements réciproques possibles soient proposés aux élus avec leur DGS en début de mandat. Ces contrats préciseraient clairement la répartition des rôles et le niveau des responsabilités qui incombent au DGS et à son équipe et leur liberté de manœuvre, avec une période d'évaluation intermédiaire. Une période de formation des nouveaux élus, ou du moins d'acculturation aux modes de fonctionnement de nos organisations devrait également être obligatoire.

Cela éviterait des souffrances inutiles en cours de mandat, clarifierait la gouvernance et rendrait à n'en pas douter certaines collectivités plus attractives que d'autres.

⁽⁴⁾ Etude de l'Observatoire MNT DGS, que deviens-tu ? réalisée en partenariat avec Sofaxis

© Anouk Desury / Light Motiv



POINT DE VUE

Emilien Ruiz

Historien, professeur assistant à Sciences Po Paris, maître de conférences détaché de l'université de Lille, auteur de « *Trop de fonctionnaires, une obsession française* » (Fayard)

DERRIÈRE LA QUESTION DU PÉRIMÈTRE DE L'ACTION PUBLIQUE, UN CHOIX DE SOCIÉTÉ SE DESSINE

Cette question du périmètre de l'action publique et de sa soutenabilité budgétaire est une question éminemment politique. On ne peut la traiter sans y intégrer la prise en considération, en longue période, de nouveaux besoins de la population.

À titre d'exemple, depuis les années 1950, la croissance des effectifs est en partie liée à ce que l'on appelle souvent la « massification scolaire » liée à une volonté de démocratisation de l'enseignement secondaire et supérieur (les « 80 % d'une classe d'âge au bac »). Le vieillissement de la

population a déjà nécessité, et nécessitera probablement encore demain, de développer les modes de prise en charge de la dépendance. La question de la soutenabilité d'une telle dépense est politique : est-ce que, collectivement, en tant que société, on estime qu'il s'agit d'une question purement privée ou considère-t-on qu'il existe des inégalités à corriger et que sans action publique une partie de la population sera laissée de côté ? Fonction de la réponse que l'on donne à cette question, une autre émerge : quelles recettes accepte-t-on de mettre en

œuvre pour couvrir ces dépenses ?

Cet aspect est souvent absent des débats sur la dépense publique car il met en exergue la contradiction entre l'aspiration à « plus de services publics » (ou parfois à la seule défense de ceux qui existent) et le succès électoral des promesses de réduction d'impôts. Loin de se réduire à de simples considérations gestionnaires, une telle politique relève d'un choix démocratique qui gagnerait à être mieux éclairé. Derrières les slogans électoraux, c'est bien un choix de société qui se dessine.



POINT DE VUE

Hervé SÉRIEYX

Ancien dirigeant d'entreprise, Professeur associé d'université et délégué interministériel à l'insertion des jeunes

L'IMPOSSIBLE RÉFORME DE LA BUREAUCRATIE : ENTRE LE MARTEAU ET LA PATROUILLE

A la fin du siècle dernier, alors que nous venions de co-signer un livre* sur les mutations de l'entreprise du futur, Michel Crozier et moi tenions conférence commune sur l'immobilisme, consubstantiel au phénomène bureaucratique. J'assurais alors la présidence de l'IRA de Lille, mandat qui allait être le mien de 1989 à 1998. Et je m'étonnais alors que Gauche et Droite affirmaient, déjà à l'époque, l'une et l'autre, la nécessité pour l'Administration d'évoluer avec son temps, le corps professoral de l'IRA était essentiellement constitué de fonctionnaires blanchis sous le harnois qui venaient, chacun dans son domaine pointu d'expertise, formater les élèves aux pratiques d'hier.

Avec bon sens, Michel me répondait que la bureaucratie n'est pas une perversion de l'organisation mais une philosophie, voulue et conçue pour protéger chaque fonctionnaire des conflits et des risques, une forme d'encadrement de la hiérarchie s'appuyant sur une analyse rationnelle et mécaniste des processus, fondée sur des règles impersonnelles, et des routines, qui nécessitaient d'être transmises en l'état, de générations en générations, pour que le système demeure à l'identique. Ainsi, chacun ne devait disposer que des outils dont il avait besoin pour traiter les situations administratives de son poste. Et qui n'a qu'un marteau dans sa besace, voit tous les problèmes en forme de clous.

Une réponse qui faisait écho à ce que m'avait dit, quelques années plus tôt, Jean Choussat, alors directeur du Budget, ce rapporteur de la Mission « L'innovation dans la Fonction publique » dont Hervé de Charrette, alors ministre de la Fonction Publique, m'avait confié la présidence. Paternel et sage, Jean Choussat m'avait, d'entrée de jeu, mis en garde : « N'oubliez pas, mon cher Sérieyx, que dans l'Administration, une innovation, c'est une désobéissance qui a réussi ; il ne faut pas se faire prendre par la patrouille ! »

Parce qu'il est dans sa nature même de se protéger contre toute prise de risque et d'éviter toute innovation, la bureaucratie ne peut se réformer de l'intérieur : par nature toute réforme est une prise de risque et toute innovation dérange la conformité. Il ne peut y avoir de réforme qu'exogène : les outils de la pensée complexe, l'approche système, l'analyse de la valeur, le regard latéral... bref, tout ce qui oblige les responsables concernés (politiques, fonctionnaires, citoyens) à se déporter, à sortir de leurs habitudes de pensée et de leurs zones de confort, voilà sans doute le seul chemin pour venir à bout d'une organisation bureaucratique. Sinon on colmate, on rapetasse, on sédimente quand il faudrait concevoir autrement.

Plus facile à dire qu'à faire ; mais vital.

(*) « Le management panique : l'entreprise du XXI^{ème} siècle » ; M.Crozier H. Sérieyx ; chez Maxima.

QUI SONT LES MEMBRES DU CERCLE DES ACTEURS TERRITORIAUX ?

Véronique BALBO-BONNEVAL

Directrice générale des services
- CY Cergy Paris Université

Nadège BAPTISTA

Préfète déléguée pour l'égalité
des chances en Seine-et-Marne

Candice BROTEL

Consultante coach certifiée ,
après avoir été DGA ressources
d'une communauté
d'agglomération

Marie-Hélène CAITUCOLI

Déléguée générale de la Chaire
Gouvernance et Régulation,
Fondation de l'Université
Paris-Dauphine - Co-directrice
du Master Droit et Gestion
publique Dauphine-ENA

Anne-Laure CHALET

DGA Famille et solidarité de
Caluire et Cuire

Valérie CHATEL

Consultante, après avoir occupé
plusieurs postes de DRH
et DGS en collectivités locales
et à l'Etat

Laurence CHENKIER

Première conseillère - Chambre
régionale des comptes
Grand Est

Estelle CHEVASSU

Journaliste

Bruno COLLIGNON

Sapeur-pompier de carrière,
deux mandats de président
d'une organisation syndicale
représentative, poursuit son
engagement pour
préserver le service public

Catherine DI FOLCO

Sénatrice du Rhône

Martin DIZIERE

Chef de pôle technique et de
l'aménagement durable à la
ville du Haillan- animateur
National du Groupe de Travail
« Direction des Services
Techniques » de l'AITF
(Association des Ingénieurs
Territoriaux de France)

Anthony GIUNTA

Directeur général des services -
La Courneuve

Hélène GUILLET

Directrice Générale des services
Centre De Gestion de la
Fonction Publique Territoriale
44 - Présidente déléguée
nationale du SNDGCT

Virginie HALDRIC

DGS du Conseil départemental
du Var

Sonia HASNI

Sous-préfète en charge
du territoire de Roubaix

Mathilde ICARD

Directrice générale des services
- Centre de Gestion du Nord et
Présidente de l'ADRHGCT
(Association des DRH des
Grandes Collectivités Territoriales)

Vincent LELONG

Directeur général de Sofaxis -
groupe Relyens

Eric MANONCOURT

Directeur général adjoint
« Ressources Humaines » -
Toulouse Métropole et Ville de
Toulouse. Membre du bureau de
l'Association des DRH des
Territoires (ANDRHDT)

Jean-Robert MASSIMI

Observateur privilégié de
l'action publique locale

Didier OSTRE

DGS Ville de Marseille

Jérôme PECH

DGA en charge des richesses
humaines à la Ville de Blagnac

Hugues PERINEL

Animateur du Cercle
des Acteurs Territoriaux

Dominique PESCHER

Contrôleur Général - Inspecteur
- Direction Générale de la
Sécurité Civile et de la Gestion
des Crises

Yvonic RAMIS

DGS de Moulins et Moulins
Communauté et président
de l'ADGCF (Association des
Directeurs généraux des
Communautés de France)

Pierrick RAUDE

Avocat associé au sein du
« Cabinet Rivière Avocats
Associés », après avoir occupé
des postes de DGS
et DGA de collectivités locales

Jean-Jacques ROUX

DGS Ville de Cuers

Jean-François VERDIER

Inspecteur général des finances

ENSEMBLE & AUTREMENT

**ACTION PUBLIQUE DURABLE
ET RESPONSABLE**

**Se poser les bonnes
questions !**

Hugues PERINEL

E-mail : hugues.perinel@gmail.com



www.lecercledesacteursterritoriaux.fr

Le présent document a été réalisé par les membres du Cercle des Acteurs Territoriaux à l'initiative et avec la coordination d'Hugues Perinel. La vocation de ce document étant l'information du monde territorial. Ce document peut être librement diffusé ; il ne peut en revanche faire l'objet d'une utilisation à des fins commerciales.

Sofaxis - groupe Relyens est contributeur et le mécène du Cercle des Acteurs Territoriaux.