

Composition de culture générale : La culture du résultat est-elle pertinente dans le service public ?

Les taux d'abstention croissant aux différentes élections traduisent une méfiance voire un rejet du politique par les citoyens français, mais aussi d'autres pays occidentaux. Parallèlement, alors que le chômage augmente lui aussi et qu'une population vieillissante aspire au passage à la retraite, la demande d'aide sociale de la part de l'Etat se fait de plus en plus forte. Les fonctions publiques- de l'Etat, territoriale, hospitalière-, qui incarnent l'action politique de l'Etat, se trouvent à la croisée de ces contradictions. Représentant des métiers extrêmement divers, la fonction publique garde des valeurs communes, une même culture du service rendu en public. Cependant, sur quels objectifs juger aujourd'hui l'action publique ? Le contexte politique et économique de la France a grandement évolué depuis les années 1950, entraînant des réponses qui bouleversent la conception traditionnelle de l'action publique, la faisant passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultats. Ces adaptations (la « mutabilité » des lois de Rolland) sont cependant nécessaires, qu'elles procèdent d'évolutions internes à la fonction publique ou d'apports externes du monde de l'entreprise et de la société civile.

Profondément transformé depuis les années 1950, le contexte politique et économique de la France a eu pour conséquence des réformes de la fonction publique qui ont bouleversé les façons de fonctionner et de travailler.

Les statuts de la fonction publique française tels que nous les connaissons, datent de 1946 (IV<sup>ème</sup> République). La période d'après-guerre a consacré l'Etat-providence, chargé d'apporter le bien-être social à une population encore marquée par les privations. Le symbole de cette conception de l'Etat reste sans aucun doute la sécurité sociale, que ce soit dans sa branche famille, maladie ou vieillesse. Il s'agissait également de reconstruire un pays en partie détruit (habitations) et le plein-emploi a permis d'appeler les trente années entre 1945 et 1975 (chocs pétroliers) « les Trente Glorieuses », du mot de J.Fourastié. La fonction publique, nouvellement et solidement pensée, a pleinement participé à ce mouvement très positif, bénéficiant de moyens généraux mis au service de la population. C'est l'époque d'une intervention massive de l'Etat dans la vie de la société, rendue visible notamment par la construction d'autoroutes, l'équipement en téléphonie et ce à travers des entreprises nationalisées.

Mais dès la fin des années 1950, la situation évolue et change complètement la donne de l'Etat-providence : toujours d'après une expression de J.Fourastié, les années 1965 à 1985 seront les « vingt Décisives », qui procèdent à la mise en place de notre société actuelle. Se construit d'abord à partir de 1957 la Communauté européenne (Union européenne en 1992), dont la France fait immédiatement partie. Construction entre Etats européens à visée pacificatrice, elle prend vite la forme d'une union économique et devient pour ce faire un instrument législatif particulièrement actif. Chaque Etat membre doit introduire dans son droit national le droit européen, contraignant, et 30% des lois françaises émises aujourd'hui proviennent ainsi de ressorts européens : l'Etat-providence, modèle d'Etat-nation souverain, ne peut plus exister seul. La fin des années 1970 est ensuite celle des chocs pétroliers, et de la fin de la croissance ininterrompue. Pris régulièrement dans des crises économiques et financières désormais mondialisées, la France et l'Etat français doivent procéder à des arbitrages budgétaires afin de respecter un objectif, une fois de plus européen, de 3% de déficit public.

Mondialisation, Union européenne, contraintes budgétaires : de manière indirecte mais certaine, le service public, tel que conçu par la France à la moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, évolue vers des objectifs parfois nouveaux qui bouleversent les manières de travailler.

Contraint dans ses dépenses, l'Etat français a réagi en arbitrant sur ses différentes interventions dans la vie de la société. Une réponse apportée a pu être celle de la privatisation de certaines entreprises (avec actionnariat majoritaire ou minoritaire). L'objectif visé n'était pas que comptable, mais tenait compte aussi d'une nécessaire compétitivité, d'un dynamisme sur le plan national et/ou international. C'est ainsi qu'en 1986 apparaît la première chaîne de télévision publique privée, TF1, prélude à un paysage audiovisuel français aujourd'hui fort riche, propre à satisfaire l'utilisateur aussi bien dans sa partie publique (France Télévisions) que privée. La loi organique relative aux lois de finance (LOLF) de 2006 procède des mêmes intentions : elle réforme la façon de considérer le budget de l'Etat, avec un découpage par missions ou projets pouvant recouvrir différents ministères (et évitant ainsi les doublons). La réforme générale des politiques publiques (RGPP, 2010) la modernisation de l'action publique (MAP, 2012) découlent de la LOLF et induisent elles aussi de nouvelles façons de penser l'action publique, autour d'objectifs de rationalisation et de transparence.

Habitué à travailler sur la mise en œuvre de moyens, les fonctionnaires, qui incarnent le service public et l'action de l'Etat auprès des citoyens, ne sont pas forcément préparés à être jugés sur leurs résultats. Le passage d'une culture à l'autre a pu constituer un véritable choc pour certains métiers. Peuvent ainsi être données en exemple la loi HPST (hôpital, patient, santé et territoire) et la loi LRU (Liberté et responsabilité des universités) qui amènent respectivement les hôpitaux et les universités à gérer leurs budgets en autonomie. Fin 2013, l'université Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines annonçait qu'elle se trouvait en cessation de paiement... De même, les intercommunalités, censées mutualiser les moyens des 36 000 communes françaises, ont d'abord entraîné une inflation de personnel territorial. Tout se passe comme si une culture de résultat ne parvenait pas à s'appliquer à l'action publique, non par manque de volonté, mais par manque de compétences.

Bouleversé dans son fonctionnement depuis la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, confronté à un contexte rapidement changeant, le service public peine à se renouveler. Il possède cependant tous les atouts nécessaires, aussi bien dans ses rouages internes que dans ses relations avec la société.

Une culture de résultat ne signifie pas forcément une culture comptable : la fonction publique peut évoluer à partir de ses propres mécanismes de fonctionnement, et aussi s'inspirer du monde de l'entreprise ainsi que de la société civile en adoptant leurs façons de faire à ses finalités.

Le service rendu au public se situe au cœur du métier des fonctionnaires. Réalisé longtemps intuitivement, il peut tout à fait se développer dans le cadre d'évaluation des moyens mis en œuvre. Des référentiels existent, le plus connu étant sans doute la Charte Marianne concernant l'accueil des publics. La norme ISO 9001 est aussi applicable, avec des critères à propos des procédures employées, du temps de réponse à la demande d'un usager, des horaires d'ouverture d'un service, etc. Les bibliothèques universitaires disposent de Lib-QUAL+, un outil d'évaluation de la satisfaction des usagers, payant, élaboré par les bibliothèques américaines. Service rendu n'est pas synonyme de performance avec des moyens minimaux : de nombreux résultats des études Lib-QUAL+ tendent à montrer l'importance du temps passé par les bibliothécaires au conseil. Mais avoir mesuré cet élément change la donne, et l'action des professionnels. Il en va de même avec la décision de stopper la publicité sur les chaînes de télévision publiques (2008) : la satisfaction de l'utilisateur (du téléspectateur) apparaît au cœur des préoccupations de cette réforme, et ce peu importe leur mode de financement. La réforme des rythmes scolaires (2012) peut encore être évoquée : culture du résultat ne signifie pas économies budgétaires, mais évaluation de l'intérêt général.

Evaluer, c'est aussi évaluer les acteurs du service public eux-mêmes. D'une notation annuelle pure et dure, les fonctionnaires sont passés à un entretien d'évaluation donnant lieu à

un compte-rendu écrit, et fixant des objectifs lisibles, mesurables d'une année sur l'autre, aux agents. Dans le même ordre d'idées, la formation s'est développée dans la fonction publique : formation initiale des agents lauréats de concours ou/et nouvellement recrutés, formation continue afin notamment de poursuivre l'évolution des métiers voire l'adaptation à de nouveaux métiers (livret de « droit individuel à la formation »). Ces initiatives, responsabilisantes et valorisantes pour les agents publics, sont à même de favoriser l'émergence d'une nouvelle culture commune, toujours basée sur la qualité du service rendu mais avec des moyens renouvelés, plus efficaces.

Souhaitables, réalisables et déjà engagées, ces évolutions restent en interne au fonctionnement du service public. Elles peuvent se compléter par des emprunts auprès de la société, que le service public vise de toute façon à satisfaire.

Le monde de l'entreprise est basé sur la recherche du profit et utilise une culture de résultats financiers. Il ne s'agit pas de l'objectif premier du service public, chargé justement de remplacer les défaillances du marché. Néanmoins, des mécanismes de fonctionnement propres au monde de l'entreprise peuvent être repris à bon escient. Les maisons de services aux publics (2013) envisagent ainsi le rapprochement dans un même lieu, ou sur le même espace internet, de services publics (état civil...) et d'entreprises privées assurant des services d'intérêt général (énergie...) : nul doute que des échanges de bons procédés se feront. Plus radicalement, le Centre Pompidou-Metz, établissement public, a choisi de ne travailler qu'avec des salariés du secteur privé, apportant ainsi une fraîcheur, de nouvelles compétences muséales à sa façon de fonctionner : le dialogue avec le Centre Pompidou de Paris s'en trouve enrichi. D'une manière générale, un service public peut tout à fait produire de la valeur ajoutée financière (le domaine de la culture est un bon exemple) à partir du moment où il remplit prioritairement sa mission d'intérêt général.

Les entreprises ne sont pas les seuls interlocuteurs de la fonction publique : les citoyens, les usagers de ses services sont ses partenaires quotidiens. Partenaire est peut-être le mot adéquat d'une fonction publique du futur : la défiance envers le politique (et donc le service public), le « désenchantement du monde » (Marcel Gauchet, 1985) peuvent se remplacer par une co-construction avec l'utilisateur du service public, afin de le rendre encore plus efficace et adapté aux besoins. La participation de la société civile est déjà actée, ainsi dans les conseils d'administration des CAF (Caisses d'allocations familiales, certes organismes de droit privé). Elle peut se prolonger par des innovations, par exemple autour d'un travail sur la notion de biens communs. Le partage de savoirs et de savoir-faire, la libre diffusion des connaissances est un mouvement au cœur de la société dont la politique (et portant le service public qui le déclinerait) a tout intérêt à s'emparer pour répondre aux demandes de ceux à qui il s'adresse. Ainsi, des Fab lab commencent à s'installer dans certaines bibliothèques, faisant se côtoyer agents du service public et citoyens motivés. Le résultat, d'autant plus efficace, est bien là ...

Dans un contexte de repositionnement de l'Etat, la France a choisi de suivre un modèle original qui ne réforme pas brutalement, comme au Royaume-Uni, la façon de fonctionner de la fonction publique, originellement basée sur des moyens donnés. Avançant « à petits pas » et s'efforçant au consensus à la fois des agents publics et de la population française, l'Etat introduit une culture du résultat pertinente dans le sens où elle a toujours pour objectifs l'intérêt général, la satisfaction des besoins de l'utilisateur. Le contenu des deux termes ne cesse d'évoluer, mais au fil des décennies, la fonction publique a su montrer sa plasticité pour répondre aux orientations politiques et aux demandes des citoyens. Il n'est donc pas incongru de parler d'exemple pour l'Union européenne, dans la déclinaison progressive de ses services d'intérêt économique général, services d'intérêt général et services universels, et dans l'idée de la construction à venir d'une Europe sociale.