

F2191 MUL

GENERAL
AN

SECRETARIAT D'ETAT
A LA RECHERCHE

Le service public en recherche

Quelle modernisation ?

SOUS LA DIRECTION DE
CATHERINE GRÉMON ET ROBERT FRAISSE

La documentation Française



Depuis une dizaine d'années, l'administration de l'État et les services publics sont soumis à de multiples modernisations. Dans le cadre de programmes de recherche du Commissariat général du Plan et du ministère chargé de la Recherche, des chercheurs en sciences sociales sont allés étudier dans divers services - de l'armée à l'enseignement, de la justice aux services sociaux, des transports aux télécommunications - les effets et la signification de ces changements. Cet ouvrage, qui présente les principaux résultats de ces travaux, vient à son heure au moment où la réforme de l'État et des services publics est à l'ordre du jour.

Qu'en ressort-il ? Si la modernisation est bien réelle, elle ne se réduit pas à des progrès d'efficacité. Les agents publics voient leurs *responsabilités* mais aussi la complexité et les risques de leur tâche élargis. Le passage aux méthodes du *marché* peut tendre à faire oublier le sens du service public. Plus écoutés, les *usagers* sont impliqués dans les finalités de l'action publique. Cela oblige à revoir dans la pratique la définition de l'intérêt général. Au-delà des *moyens*, on s'aperçoit qu'il s'agit de moderniser les *fins*, en interrogeant la conception même des services publics, leur économie, leur organisation et leurs rapports à l'État émetteur de normes.

Les sciences sociales sont-elles équipées pour fournir des éléments de réponse à cette question ? Il leur reste à élargir leurs méthodes d'investigation pour saisir toute la portée du changement qui paraît en cours : d'un État défini d'abord par sa propre puissance à un État au service d'une société, de la solidarité et du dynamisme de ses acteurs.

W. Ackermann, J. Affichard, J.L. Autin, M.A. Barrère-Maurisson, B. Bastard, J.L. Bodiguel, E. Chatel, J. Choussat, P. Corcuff, J.L. Derouet, C. Dourlens, P. Dubois, Y. Dutercq, F. Eymard-Duvernay, R. Fraisse, J. Gautrat, C. Grémion, A. Gueissaz, A. Hatchuel, I. Joseph, M. Jougleux, D. Kaisergruber, C. Lafaye, J.J. Laffont, P. Lascoumes, J.P. Le Bourhis, J.L. Laville, D. Malicet-Potocki, E. Marchal, N. Murard, F. Pallez, B. Remy, E. Reynaud, J.D. Reynaud, G. Robert, J.Y. Rochex, J.L. Roger, L. Rouban, P. Strobel, J. Tirole, J. Theureau, F. Turlot, P. Vidal-Naquet, J.M. Weller, J. Ziller.

Prix : 120 F
Imprimé en France
ISBN : 2-11-003464-5
DF : 5 3786-1

La Documentation française
29, quai Voltaire
75344 Paris Cedex 07
Tél. : 49 15 70 00

9 782110 034649



AVANT-PROPOS

par

Brigitte Remy

Chef du Service des études et de la recherche,
Commissariat général du Plan

Cet ouvrage est issu des programmes de recherche lancés en 1990 par le ministère chargé de la Recherche et le Commissariat général du Plan sur le thème de la modernisation des services publics. Ces travaux ont été présentés dans le cadre d'un séminaire conjointement organisé par ces deux institutions, en collaboration avec le ministère de la Fonction publique, dans le double objectif de favoriser un échange entre chercheurs de disciplines différentes et d'ouvrir un débat avec les praticiens du service public.

Cette publication vise à élargir l'audience des réflexions engagées sur ce thème.

Elle ne propose pas une thèse susceptible de régir l'action des pouvoirs publics en faveur de la modernisation. Celle-ci ne semble pas aisément réductible à un schéma de mise en œuvre uniforme. Elle paraît encore moins être justiciable de recettes. Elle doit s'adapter à la complexité croissante des finalités du service public, qui souvent n'est elle-même que le reflet d'une société en constante évolution et soumise à des tensions et contradictions fortes.

Avec la liberté de ton propre aux ouvrages de recherche, ce livre présente des analyses d'expériences variées, de l'école à la justice, des services sociaux à ceux de l'environnement. L'apport des sciences sociales se révèle très éclairant : dépassant l'approche descriptive, voire convenue, d'une réforme, les chercheurs s'intéressent à sa réalité profonde, cernant ses apports effectifs tels que les révèle la pratique sur le terrain ; leurs investigations les conduisent à mettre en lumière non seulement les causes d'échec, mais aussi les représentations que se font de ces innovations les fonctionnaires et les usagers, devenus clients dans certaines administrations. En contrepoint, deux témoignages "d'acteurs engagés" ayant exercé des responsabilités directes dans le processus de modernisation, permettent de dépasser le cadre par nature limité des enquêtes de terrain et d'amorcer un dialogue entre chercheurs et praticiens.

De ces approches diversifiées, voire parfois antagonistes, Catherine Grémion et Robert Fraisse se sont efforcés de dégager des lignes de force et des enseignements généraux. Ils mettent tout d'abord l'accent sur la diversité des fondements de l'action de modernisation. Moderniser, c'est d'abord réduire le décalage entre des services publics enserrés dans des contraintes de nature réglementaire, mais plus encore sociologiques, qui sont autant de freins au changement, et la société, en proie à des mutations maîtrisées ou subies, qui doit s'adapter de façon continue. C'est ensuite

- Avant-propos -

engager une réflexion sur les finalités futures de l'action publique et l'inscrire dans un cadre cohérent. C'est enfin introduire des concepts et des méthodes de gestion propres à réconcilier deux impératifs, souvent présentés comme contradictoires : la qualité du service rendu et la maîtrise des coûts. La modernisation des services publics, n'est-ce pas en définitive la recherche d'une meilleure efficacité, tant productive que sociale ?

Pourtant, au-delà de la simplicité apparente des objectifs, force est de constater que la réalité ne se laisse pas aussi aisément circonscrire. Catherine Grémion analyse parfaitement les tensions mises à jour par les travaux des chercheurs. Tout d'abord, les incertitudes qui entourent parfois les finalités de l'action de l'Etat conduisent celui-ci à en renvoyer la gestion au niveau local. Autre tension, celle qui résulte du passage d'une logique de service public à une logique marchande, invitant à une réflexion sur la nature de l'intérêt général et sur les fondements d'un service public "universel".

Cet ouvrage est enfin l'occasion de plaider pour la nécessaire continuité des efforts engagés : en effet, les enjeux qui ont présidé au lancement des politiques de modernisation des services publics demeurent, faiblesse de la croissance économique, importance des déficits publics, permanence du chômage et de l'exclusion, auxquels s'ajoute aujourd'hui le développement, dans le cadre de l'Union européenne, de nouveaux modes de régulation appelés à modifier sensiblement l'organisation de certains services publics. Les fonctionnaires ont besoin de distinguer le sens général des changements à accomplir dans la durée. La circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995 affirme clairement cette continuité, essentielle, de l'action des gouvernements successifs.

L'évaluation devrait dans cette perspective être le corollaire naturel du processus de modernisation. Le regard porté par les chercheurs sur les opérations engagées s'inscrit pleinement dans ce cadre, mais étant le fruit d'initiatives ponctuelles, il ne saurait suffire. Seule une évaluation régulière des résultats obtenus est à même de promouvoir une pédagogie active de la modernisation et ainsi, dans le temps, de conférer à celle-ci toute la dynamique et l'efficacité requises.

Le service public doit devenir un facteur de compétitivité de notre économie. Il est et doit demeurer un facteur de lien social. Sommes-nous dans un Etat en proie à une déstabilisation croissante, tout autant impuissant à réduire la fracture sociale qu'à promouvoir une gestion plus productive ? Ou dans un Etat en voie de modernisation, capable de s'adapter au nouveau contexte économique et social, et d'instaurer un compromis fécond entre ces deux exigences ? Nous sommes à la recherche d'un nouveau modèle étatique, tourné non plus vers lui-même mais vers la société et vers le monde.

Dans notre société, les droits augmentent plus vite que les devoirs. Le devoir de compétitivité s'accroît plus vite que celui de solidarité. Il incombe à l'Etat de résorber les décalages et, dans son action quotidienne, d'assurer la permanence du contrat social fondateur de la nation.

Sommaire

PRESENTATION	13
Joëlle Affichard - Concevoir et valoriser un programme de recherches sur la modernisation des services publics	13
Pierre Strobel, Danielle Kaisergruber - Service public, fin de siècle. Contraintes européennes et défi de la pauvreté	21
INTRODUCTION	39
Robert Fraisse - Le service public saisi par la modernisation	39
CHAPITRE PREMIER : LA QUESTION DE L'EFFICACITE	53
Jean Choussat - La modernisation, est-ce l'efficacité ?	53
Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole - Introduction à une nouvelle théorie de la réglementation	73
CHAPITRE II : LES AGENTS, ACTEURS DU SERVICE PUBLIC	91
Jean-Luc Bodiguel - Les fonctionnaires en proie au changement	91
Emmanuèle Reynaud et Jean-Daniel Reynaud - Marché du travail interne et organisation. La modernisation de France Télécom dans une perspective comparative	103
Marie-Agnès Barrère-Maurisson et Gilles Robert - La modernisation des ressources humaines dans l'armée de terre	115
Jacques Ziller - La formation en cours d'emploi des agents de l'Etat : la France fait-elle mieux que ses voisins ?	123
Luc Rouban - Les cadres supérieurs de la fonction publique face à la modernisation	141
François Turlot - A propos du sens du service public	153
CHAPITRE III : INFORMATIQUE ET INNOVATION ORGANISATIONNELLE	159
Pierre Dubois, Albert Gueissaz, Danièle Malicet-Potocki - Quelle rationalisation des universités ?	159
Catherine Grémion - Les enjeux des systèmes experts au ministère des Affaires sociales	177
Werner Ackermann et Benoît Bastard - La modernisation de l'institution judiciaire : le cas surprenant des tableaux de bord	187

CHAPITRE IV : UN RAPPORT MOINS ABSTRAIT AUX USAGERS	203
Isaac Joseph et Jacques Theureau - Régulation du trafic et information des voyageurs dans les transports collectifs urbains	203
Jean-Marc Weller - Face à l'usager ou la "cuisine du bureaucrate". Ethnographie d'un processus de traduction	213
Numa Murard - Le service public social : une modernisation sans finalités	231
Jean-Louis Laville - Service public social et modernisation de la gestion	241
Jacques Gautrat - Les Caisses d'allocations familiales confrontées à l'entrée en masse de nouveaux usagers	257
<hr/>	
CHAPITRE V : UTILITE ET DANGERS DES TECHNIQUES DE MARCHE	267
Armand Hatchuel, Muriel Jougleux et Frédérique Pallez - La création de produits dans les services publics : la dimension oubliée	267
Philippe Corcuff et Claudette Lafaye - Service public et logique marchande. Tensions et redéfinitions dans une Direction départementale de l'Equipement	285
François Eymard-Duvernay et Emmanuelle Marchal - Les agents des services publics à l'épreuve des usagers	297
<hr/>	
CHAPITRE VI : LA FORMULATION DE L'INTERET GENERAL	313
Jean-Louis Derouet - De nouveaux espaces de formulation de l'intérêt général : le cas des établissements scolaires	313
Elisabeth Chatel, Jean-Yves Rochex et Jean-Luc Roger - Transformations du second degré et métier enseignant	329
Christine Dourlens et Pierre Vidal-Naquet - Une démarche pragmatique : la prévention de la délinquance	339
Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis - Horizontal recherche sa verticale : du DRAE à la DIREN. Etude de la réforme de l'administration territoriale de l'environnement	353
Jean-Louis Autin - Vers un modèle européen d'autorité administrative indépendante	363
<hr/>	
CONCLUSION	385
Catherine Grémion - Crise des moyens ou crise des fins ? Quelques enseignements d'un séminaire	385
<hr/>	
ANNEXES	397
<hr/>	
LISTE DES AUTEURS	399
INDEX	403

A PROPOS DU SENS DU SERVICE PUBLIC

François Turlot

Un dicton chinois décrit bien la difficulté d'y voir clair en période de crise : "*Le serpent, quand il mue, est aveugle*". A cette image, l'impression première en matière de service public est celle d'un besoin de cohérence à repérer, de sens à construire.

La question du sens

C'est bien cette question du sens qui, depuis plusieurs années, paraît essentielle. Lorsque j'étais responsable de la fonction personnel à l'INSEE¹, j'avais, comme il était courant à l'époque, développé des modes de gestion plus personnalisés : définition de contrats de postes, évaluation des personnes, gestion individualisée des carrières, etc. Il s'agissait d'améliorer la productivité de la ressource humaine, en mobilisant les sujets eux-mêmes. Mais assez rapidement je me suis posé la question : améliorer la productivité n'est pas une finalité valant pour elle-même, force est de réfléchir à la question "*pour quoi faire ?*". D'ailleurs cette question concernait directement la dynamique de mobilisation des personnels, qui ont une conscience profondément ancrée en eux-mêmes de l'utilité sociale de l'INSEE. Travailler avec cette conscience-là m'apparaissait essentiel pour progresser.

J'ai retrouvé récemment cette question du sens dans un autre contexte, celui d'EDF-GDF Services, la Direction de la distribution d'EDF et de GDF. J'ai en effet participé à une intervention demandée au centre ESTA² par le directeur, inquiet de la dégradation du dialogue social et de manifestations de démobilité du personnel. Pour y voir plus clair, il a alors souhaité que soit dressée une sorte de cartographie des valeurs auxquelles les personnes de l'entreprise étaient attachées, aussi bien chez les managers que leurs collaborateurs et les responsables syndicaux. Pour ce faire, nous avons fait travailler des groupes de managers, de syndicalistes et d'agents sur les valeurs auxquelles ils étaient attachés, leur faisant raconter des événements dans

(1) L'auteur, Inspecteur général de l'INSEE, a été responsable de la gestion des ressources humaines à l'INSEE de 1982 à 1988. Depuis, il développe une activité de consultant interne en management, non seulement au sein de l'INSEE, mais aussi au bénéfice d'autres services publics, comme par exemple EDF. Le texte qui suit fait part des réflexions suscitées par sa participation au séminaire dont est issu cet ouvrage. Dans le cadre de ce texte nous accompagnerons d'une astérisque * les références aux échanges tenus dans le cadre du séminaire du Commissariat général du Plan sur la modernisation du service public.

(2) Centre d'études sociologiques et travaux de recherche appliquée.

- Les agents, acteurs du service public -

lesquels ils s'étaient personnellement impliqués, ainsi qu'en faisant respecter des règles d'écoute non polémique. Ces règles ont permis d'aller plus loin dans l'échange au cours d'une deuxième phase : les groupes de départ se sont chacun scindés en deux, pour constituer cette fois des groupes mixtes, de managers et d'agents, d'agents et de syndicalistes, et de syndicalistes et de managers. Dans une troisième phase, des groupes mixtes, cette fois entre managers et clients - des élus locaux - ont fonctionné avec la même pédagogie de l'écoute mutuelle respectueuse de l'autre. L'intervention - qui s'est déroulée en 1992 - a permis de faire apparaître des systèmes de valeurs en partie contradictoires qui se superposaient à EDF-GDF.

En schématisant de manière outrancière, on trouve d'abord celui qui a présidé à la fondation en 1946 d'EDF-GDF, résultant d'une alliance entre d'un côté le parti communiste et la CGT, de l'autre les ingénieurs : il s'agissait de contribuer à la reconstruction du pays en lui fournissant l'énergie dans les meilleures conditions possibles ; en parallèle, EDF devait être un lieu d'innovation dans le domaine social. A cette culture fondatrice de service public s'est ensuite progressivement superposée à partir des années 70 une autre culture, empruntée à l'entreprise privée, celle de la productivité, de la maîtrise des effectifs, ceci dans la perspective d'une ouverture au marché et à l'international.

Toutefois, si cette fascination pour l'entreprise privée s'est exercée sur l'ensemble des services publics, elle commence à s'atténuer à la suite de l'incapacité de l'économie de marché à résoudre la question du chômage. On trouve la trace de cette évolution dans les débats du séminaire. Ainsi Jean-Luc Bodiguel déclare que *"l'influence de l'entreprise sur l'administration n'est pas nécessairement bonne... L'entreprise n'est pas si en avance..."*

Cette situation de références contradictoires n'est pas spécifique à EDF. Citant Luc Boltanski, Catherine Grémion rappelait que *"l'univers des agents est un univers de tensions entre différentes légitimités concurrentes"*. A propos de la création des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), elle remarquait que *"les tensions s'établissent en particulier entre les exigences simultanées d'exercer un service d'Etat dans le respect de l'égalité, d'être un partenaire dans un cadre contractuel avec des collectivités locales ou des entreprises, et d'être un service public local prenant en compte les différences entre élèves selon leur origine"*.

Les agents ne se mobilisent pas uniquement par intérêt

L'analyse des propos tenus dans les groupes d'EDF a permis par ailleurs de mesurer l'attachement des personnels aux valeurs de service public, qui permettaient la mobilisation générale de tous en cas d'accident grave, comme par exemple la tempête de 1989 qui avait plongé dans le noir les départements bretons. Ceci rejoint le constat fait par Jean-Louis Laville * à propos de l'introduction de relations personnalisées avec les clients des Caisses de Sécurité sociale, sur les limites de l'analyse stratégique

dans l'approche de l'innovation et du changement : "*Ce qui est étonnant est l'accueil favorable des agents face à ces changements... Il est difficile de comprendre cette adhésion alors qu'il n'y a pas de perspective de promotion*".

Notre intervention à EDF-GDF Services a permis un nouvel apprentissage du *débat* tant au sein de l'entreprise et dans les relations avec ses clients qu'au sujet des finalités de ce service public : il s'agit en effet de mettre en place des processus permettant d'instaurer de la cohérence entre les deux logiques, de s'affranchir de la vision manichéenne qui s'était installée, et selon laquelle le management avait fait et gagné la guerre contre la CGT pour reprendre le pouvoir. Une formule a fait florès, et a été reprise dans le discours officiel de la direction : "*L'éthique, cela ne se décrète pas*". Cette construction de cohérence partagée paraît la meilleure voie pour éviter la démobilisation du personnel, dont la prolongation constituerait un handicap très sérieux pour l'avenir de l'entreprise. Elle devrait aussi faciliter la reconstruction d'un véritable dialogue social qui permettrait de mieux gérer des crises toujours possibles.

Logique descendante et logique ascendante

L'intervention a enfin mis en lumière le fait qu'était en jeu le concept même d'autorité, en particulier dans les décisions sur le "quoi faire faire" par le service public : si la mobilisation des agents va de pair avec le développement de débats sur le "comment faire" mais aussi sur les finalités, alors le manager est invité à une sorte de "lâcher prise", pour faire place à l'élaboration produite par ces débats.

Le pire - que l'on a malheureusement connu trop souvent dans les démarches de projet des services publics - serait de faire semblant. C'est bien parce que ces démarches "travaillaient" les personnes et les organisations à la jointure de la logique habituelle descendante, et d'une autre ascendante dont la légitimité n'était pas assurée, qu'elles ont engendré tant d'insatisfactions. Traditionnellement, les missions d'un service public sont définies par le législateur ; leur déclinaison au fil du temps étant l'affaire des responsables, d'abord politiques au niveau de l'Etat, puis *in fine* de l'Administration ou de l'entreprise publique elle-même. Or cette logique descendante est contradictoire avec celle de la démocratie que les Français connaissent depuis deux siècles. Jean Choussat, ancien directeur du Budget au ministère de l'Economie et des Finances, affirme la nécessité d'introduire de la démocratie dans les organisations et, en particulier, dans les services publics où les ressources humaines d'une part, sont en général surqualifiées en regard du travail offert et où l'attachement au bien public, par ailleurs, constitue un capital insuffisamment mis en valeur.

Une recherche de sens

Avec cette grille de lecture qu'offre l'affrontement entre une logique descendante et une logique ascendante, peuvent être relus de façon intéressante les travaux du

séminaire. Cet affrontement, qui affleure de façon récurrente, n'est pratiquement pas nommé comme tel. Il y aurait une sorte de tabou à parler de démocratie dans les services publics. Pourtant le constat est dressé des dysfonctionnements croissants qu'entraîne la fixation par l'autorité politique nationale des grandes orientations pratiques de l'action. Comme le note Bernard Schaefer, président du CREDOC, *"le moteur central de la modernisation des services publics, c'est le changement de comportement du fonctionnaire"*. Dominique Monjardet, dans son étude sur les commissariats de police, soulignait que, faute d'orientations claires venant d'en haut, *"le travail policier d'un agent dépendait d'abord de la représentation personnelle qu'il s'en faisait"*.

François Eymard-Duvernay et Emmanuelle Marchal ont montré, en matière de valorisation du client dans un Office public HLM, que le choix entre les impératifs de bonne gestion et ceux de l'action sociale, n'avait pas été fait. Philippe de Lara remarque de même * que *"la logique de la modernisation, qui concerne le management et non le management public, aboutit à une interrogation sur les fins du service public. En effet elle rend l'Administration disponible pour une mise en question de ses objectifs généraux aussi bien par les agents que par les usagers"*.

Réagissant à la présentation par Catherine Dourlens et Pierre Vidal-Naquet de leur recherche sur la participation de la police et de la Justice à la politique de la Ville, Catherine Grémion se posait la question * de la nécessaire agrégation des finalités : *"Peut-on vivre ensemble sans un certain dessein relatif à un type de société ?"*.

La quête de sens dans les services publics est donc ouverte du fait des défaillances du circuit traditionnel, qui va du pouvoir politique national jusqu'à l'agent de base en passant par sa hiérarchie. La décentralisation accentue le problème, car l'échelon déconcentré du service public se trouve confronté à des instances multiples : l'autorité de son administration centrale; celle du préfet, les élus locaux, les collectivités locales, enfin ses usagers, - dénommés de plus en plus fréquemment clients, autre raison qui met à mal la logique descendante traditionnelle -. Faute de pilote dans l'avion, force est bien de se débrouiller. Ce qui pose la question de l'unité de l'action publique, soulignée à plusieurs reprises au cours du séminaire. Mais ne rêvons pas de la restauration d'une cohérence en provenance de la seule autorité verticale, qui risquerait de prendre dans le contexte actuel une forme profondément régressive. Nous sommes condamnés à inventer des formes de régulation dans un environnement complexe, où la production de règles se négocie entre partenaires multiples.

La figure de l'innovateur

C'est pour cela que la figure de l'innovateur apparaît de manière fort pertinente à plusieurs reprises au cours du séminaire. La question, posée par Catherine Grémion, lors de la dernière séance, de la reconnaissance et de la rétribution des services rendus par l'innovateur est importante, mais elle risque de restreindre le portrait de

cette figure (il s'agirait seulement d'une défaillance de l'autorité centrale). En fait, l'innovateur plongé dans un environnement local complexe s'affronte à des phénomènes de "construction de société", et le risque - pointé par Philippe de Lara - du "*fantasme de l'arbitraire intelligent*", me paraît devoir être pensé plus avant. C'est alors que la question de la reconnaissance de l'innovateur local par l'autorité centrale prend une autre dimension : elle recouvre une possibilité de régulation, en favorisant la diffusion des innovations les plus pertinentes. Il y a risque en effet que "*face à l'Etat malade de ses règles, le fonctionnaire se transforme en despote éclairé*". Mais majorer ce risque serait bien dans la tradition de la Fonction publique française qui, comme le soulignait encore, en 1990, Jean Choussat dans son rapport sur la modernisation du ministère des Finances, s'est fondée sur le principe de la "méfiance" vis-à-vis du fonctionnaire. Il s'agit plutôt de partir d'une attitude de confiance en sa capacité de percevoir les enjeux de son action, surtout s'il est sollicité pour agir en concertation avec ses divers partenaires, et de veiller à ce que des mécanismes de régulation fonctionnent.

L'affrontement entre les deux logiques, descendante et ascendante, se retrouve aussi à un niveau plus global, celui de la production et de la promulgation de règles permettant la vie en société, dont les institutions qui en étaient traditionnellement chargées (partis politiques, églises, école, syndicats, etc.) ont perdu de leur crédibilité. Et les personnes elles-mêmes, en tant que sujets autonomes, sont sollicitées de plus en plus fréquemment pour produire ensemble des référents éthiques acceptables. Il n'est donc pas étonnant que par effet mimétique, la logique ascendante prenne également pied dans les organisations (administrations et entreprises), et spécialement dans les services publics, voués au bien commun, affaire de tous.

L'autorité, c'est aussi le pouvoir d'autoriser

Cette confrontation entre mes expériences personnelles de consultant et d'ancien responsable des ressources humaines à l'INSEE m'amène donc à souligner la nécessité, fondamentale pour l'avenir des services publics en environnement complexe et incertain, de distinguer clairement deux logiques de pilotage dans le service public : la logique descendante traditionnelle, qui est juridiquement fondée, et la logique ascendante, fondée celle-là sur l'expérience des acteurs locaux et sur la confiance qui leur est faite pour innover en matière de cohésion sociale interne et externe. La reconnaissance de la deuxième logique, qui ne doit pas supplanter la première mais s'articuler à elle, nécessite une évolution de l'exercice de l'autorité vers une pratique maïeutique.

Le dualisme entre ces deux fondements de l'autorité renvoie à celui, proposé par Alain Touraine dans son ouvrage "*Critique de la modernité*", entre rationalité et subjectivation. La peur de la subjectivité consonne bien avec l'autorité régaliennne, et la reconnaissance du sujet autonome capable d'innover consonne, elle, avec l'autorité maïeutique. L'autorité, ce devrait revenir *tout autant* à autoriser un débat parmi ses

collaborateurs, à considérer ce qu'il en sort en prenant au sérieux les personnes qui s'y investissent, que de penser et décider ce qu'il y a lieu de faire. La défaillance de la légitimité régaliennne de l'autorité laisse en effet une place grandissante à cette autre forme de l'autorité : faire advenir la production de sens de l'acteur et l'élaboration de choix stratégiques. Pour cette "autorité maïeutique", communiquer c'est d'abord écouter, s'enrichir des débats qu'elle encourage avant d'expliquer de manière convaincante les choix qu'elle promulgue. Jacques Gautrat a montré que dans les Caisses d'allocations familiales, lieux forts de rupture sociale, *"on y assiste à une évolution de l'encadrement dont le grand souci est de se laver de son rôle de domination"*.

Pour avancer vers un nouvel équilibre entre ces deux formes d'autorité, trois pistes semblent intéressantes.

. C'est encore un dogme parmi la plupart des experts en management de considérer que les choix stratégiques (le "quoi faire") sont l'affaire exclusive de la logique descendante. Tout dogme a pour inconvénient de favoriser la paresse intellectuelle et celui-ci a en outre comme assise complémentaire de légitimer la vision auto-centrée des responsables en place. Il faut donc y aller voir de plus près, quant à sa pertinence.

. La décentralisation constitue une chance pour réfléchir à la nature de l'autorité du niveau central dans les services publics face à celle de leurs responsables régionaux et locaux. En effet les relations horizontales nouées avec les autres autorités régionales, politiques ou non, introduisent de la complexité, engendrent la mobilisation d'un plus grand nombre d'acteurs et obligent à penser de manière plus équilibrée les processus d'élaboration, de décision et de régulation.

. Certains qualifient de rêve utopique l'ouverture vers d'autres alternatives que la solution hiérarchique pure. En fait cette interrogation sur l'autorité conduit à la recherche d'une nouvelle cohésion sociale. Les services publics, encore relativement protégés face à la crise, pourraient être des lieux privilégiés pour inventer de nouveaux processus de "liant social". Cette invention nécessite des espaces de liberté, que l'autorité doit... autoriser. Notre société en mal d'avenir en a le plus urgent besoin.