Article publié par extrait dans le magazine du CDG 83 d’automne 2018.

**Le sens de l’action publique**

**dans les collectivités territoriales**

Moteur de motivation des agents et de satisfaction du public et du politique.

Rétablir des vérités.

«*Si cela va sans dire, ça ira encore mieux en le disant*»de Charles Maurice, prince de Talleyrand-Périgord

**Pourquoi un article sur le sens de l’action publique dans un magazine dédié à la Fonction Publique Territoriale (FPT) ? *Car l’épanouissement professionnel individuel dans la FPT n’est atteint que si on donne du sens (signification / voie) au travail. Cela signifie donc que le partage du sens de l’action publique est source de motivation. C’est même le premier levier managérial de motivation des agents d’après de récentes études[[1]](#footnote-1).***

***La boucle est alors bouclée car encourager la motivation permet aux organisations publiques de proposer un service de meilleure qualité et d’être plus « performantes ». Les agents possédant cette motivation seront en effet plus attachés à l’organisation et plus enclins à faire des efforts dans leur travail, suscitant alors un intérêt plus grand pour leurs tâches et, finalement, augmentant leur motivation. L’expertise de leur service est alors davantage reconnue par le public et le politique et le cercle vertueux est en marche. C’est gagnant-gagnant !***

***A contrario, la perte du sens de l’action publique entraîne la perte du sens au travail et donc la démotivation et la baisse de qualité du service public. Justifiée ou non, la déconsidération du sens de l’action publique entraîne aujourd’hui l’éloignement des institutions publiques, marqué par de forts taux d’absentéisme aux élections malgré des attentes considérables.***

**Pourquoi d’ailleurs le sens** [pour ne pas écrire l’intérêt] **de l’action publique paraissait jadis évident mais ne l’est plus aujourd’hui ? *Notamment à cause d’un nouveau courant de pensée politique, du Consensus de WASHINGTON***[[2]](#footnote-2)***, de lobbyistes,*** ***des SIEG*** (services d'intérêt économique général, notion européenne), *des crises financières,* *et* ***de quelques « affaires » entraînant une comparaison parfois excessive et non justifiée avec le privé.***

**Face à une remise en cause du « SENS » de l’action publique et de ceux qui servent le service public, les voix s’élèvent et les écrits se multiplient pour les défendre car il ne s’agit pas de défendre des « prétendus privilèges » mais de défendre des conceptions de la vie** (Cf encadré).

**L’ensemble des acteurs publics territoriaux pris dans ce tourbillon doivent malgré la tempête trouver un cap pour participer à la mise en œuvre du service public dans le respect des lois de Rolland (continuité, mutabilité et égalité et neutralité) tout en étant un modèle de bien-être au travail (cohérence, exemplarité, niveau de sécurité du pouvoir d’achat).**

**Comme le soutenait Malraux, une de nos plus grandes responsabilités est l’exemple que l’on donne… Remotivons donc les troupes de notre grande famille d’agents publics qui appartiennent avant tout à la famille des citoyens concernés pour que tous les citoyens et les politiques retrouvent la confiance dans le secteur public.**

**Il revient alors aux élus et aux cadres encadrants de guider les agents publics territoriaux en leur donnant le fameux cap par le sens de l’action publique, particulièrement en cette période. C’est ce qu’on appelle aujourd’hui la bonne gouvernance.** **Et voici quelques pistes pour y aider.**

I/ D’abord, interrogez-vous et votre entourage :

* Pourquoi décide-t-on d’être élu - fonctionnaire ? / Cela signifie quoi d’être fonctionnaires ou élus ? *N’est-ce pas pour servir l’intérêt général en premier lieu ?*
* Pourquoi si on appliquait les règles de recrutement du secteur privé, il y aurait moins d’abus ? *C’est parce qu’il y a le sens du service public, qu’il y a les lois de Rolland, le droit administratif et des attentes particulières des agents publics ; c’est parce qu’il y a des élus, qu’il y a des fonctionnaires etc ?*
* Qui du secteur public ou du secteur privé est à même de répondre aux attentes actuelles des citoyens et de préparer l’avenir ? *Est-ce si pertinent de s’inspirer d’objectifs et de pratiques professionnelles du privé pour réformer le secteur public ?*
* Pourquoi ne prête-t-on plus attention à l’expression « sens de l’action publique » ? *Ces notions nous ont dépassé ou ont été dévoyées ?*
* Quel sens donnons-nous à l’action publique ? Quelle société voulons-nous ? Comment y participer ? *Y-a-t-il une déconnexion entre l’action publique et le service public ?*

II/ Ensuite, exposez quelques histoires vraies qui illustrent mieux la nécessité de rétablir des vérités sur le sens du service public et ses conséquences sur la FPT qu’un long exposé :

* Un fonctionnaire territorial passe une soirée avec des non agents publics qui le taquinent avec des sorties du type « *ah, toi, tu n’es pas fatiguée, tu as passé ta semaine à te reposer !*» etc. ; l’assemblée rigole mais bien que découragé par ce discours de plus en plus répandu, il défend avec conviction la FPT. Si bien même que le lendemain, l’un d’entre d’eux l’appelle pour se renseigner sur la territoriale et justifie sa demande « *tu comprends, je ne me retrouve plus dans mon métier en ce moment ; j’ai besoin de défendre des valeurs comme toi, de me sentir utile* » ;
* Les habitants de la commune déplorent le nombre élevé d’agents territoriaux. Parallèlement, ils demandent à la mairie d’ouvrir plus de places au centre aéré pendant les vacances scolaires, contestent la qualité de la cuisine servie à la cantine scolaire depuis le changement de prestataire et souhaiteraient la création d’une régie agricole afin de proposer des aliments bio à la cantine.
* Un nouvel adjoint administratif contractuel vient d’arriver dans une petite commune. Il a quitté son emploi dans le privé pensant avoir trouvé un « travail facile » mais il déchante très vite : on lui annonce qu’il devra régulièrement travailler le samedi pour la célébration des mariages et le dimanche pour certaines festivités et qu’il n’a que 25 jours de congés par an et il s’aperçoit vite de la charge de travail réelle. Il démissionne au bout de quelques semaines.

III/ Puis, apportez des explications et rétablissez des vérités :

En filagramme, on comprend que depuis plusieurs années, une petite musique se joue de plus en plus fort et de plus en plus souvent : les fonctionnaires ne seraient pas si aptes à exercer les fonctions pour lesquelles ils sont formés et payées, aux frais du contribuable. On ne leur demande pas un travail effectif conséquent. Des cadres issus du secteur privé pourraient, par la nature même de leurs choix de carrière et des fonctions qu’ils exercent dans les entreprises, apporter davantage à la gestion du secteur public. D’ailleurs, pourquoi parle-t-on encore de secteur public ? Les lobbyistes qui pensent pour certains avoir intérêt à récupérer ce qui serait laissé par le secteur public ou défendent simplement leurs propres intérêts martèlent en tête ces idées et/ou tentent d’influencer en faisant perdre de vue l’intérêt général.

Le secteur privé est donc présenté comme un modèle à suivre, ce qui est remise en cause indirecte du bien-fondé de l’action publique. Il est demandé au secteur public de mieux allouer les moyens en les recentrant sur les domaines à enjeux et mieux gérer les deniers publics en améliorant l’efficacité et l’efficience de l’action publique. L’action publique est donc confrontée à une crise de sens. Elle est réinterrogée au regard des contraintes financières, de la critique de la dépense publique, des modifications apportées à son champ d’intervention et des questionnements sur sa mise en œuvre.

On a alors mis en place des contrôles de gestion, des audits, des démarches qualité, des contrôles internes avec des outils à l’origine du secteur bancaire et qui donc, malgré les coûts engendrés pour leur mise en place, n’ont pas démontré leur efficacité ; pas en raison du principe mais des méthodes utilisées.

La Nouvelle gestion publique était la promesse d’un renouveau positif en instituant des réformes donnant du sens sauf que le résultat n’a pas été concluant et ça a créé une défiance pour la formule « donner du sens à l’action publique » et une perte de confiance sur la capacité à agir.

Le consensus de Washington devait permettre l’émergence pérenne des pays de l’Amérique du Sud, demandez-leur ce qu’ils en pensent plus de 20 ans après. Vous trouverez quelques pays européens qui auraient également beaucoup à dire sur la question.

On est passé d’une logique selon laquelle l’administration sert l’intérêt général à celle selon laquelle l’administration est un prestataire comme un autre en égalité, en termes de droits et obligations, avec les autres prestataires de service, vis-à-vis d’un usager devenu client.

Cette approche par le profit apparait pourtant évidemment en décalage avec le fondement même des services publics qui n’ont pas vocation à être rentables et qui sont même appelé à pallier l’absence du secteur privé en raison même du manque de rentabilité.

Aussi, cette musique fait fi des grandes différences qui existent entre les leaders de la sphère publique et privée qui sont par exemple :

* « l'importance accordée à la morale : aujourd'hui, les managers publics qui démontrent le plus de leadership sont ceux qui font preuve d'intégrité morale et dont les comportements sont fidèles aux valeurs publiques ;
* le niveau de complexité dans lequel opèrent les managers publics ».

C’est une information qui provient d’une étude réalisée par l’EDHEC Open leadership[[3]](#footnote-3) qui n’a aucun lien avec les institutions publiques.

De la même manière, des analyses montrent que les notions d’invidualisme chez les fonctionnaires (par nature tourner vers le service public et l’engagement collectif) est source de motivation moindre que celle de l’engagement du service public et à l’origine de tensions entre les agents, ce qui n’est pas nécessairement vrai dans le privé. On constate actuellement que de plus en plus d’agents expriment une perte de sens qui dénote l’écart entre leur engagement au service public d’une part et la perception d’objectifs devenus flous, voire incohérents et d’une moindre reconnaissance de leur travail d’autre part. Par conséquent, le Management tel que pratiqué dans le privé n’était pas exportable, tel quel, dans le public.

Puis la dépense publique, si elle est réalisée de manière efficace et pertinente, est un facteur de croissance et de développement, comme l’a expliqué le prix Nobel STIGLITZ, économiste en chef à la banque mondiale. Les agents publics ne sont pas considérés au niveau mondial comme une charge mais comme une ressource. Plusieurs économistes ont démontré que les agents publics en France participaient à maintenir la classe moyenne notamment en période de crise. Il ne faut pas occulter que pléthores d’entreprises vivent grâce au secteur public. Dès lors, l’approche selon laquelle « coût des agents publics = dépense dispendieuse des deniers publics » est simpliste et surtout éloignée de la réalité économique.

Le rappel de quelques scandales ternissant l’image du secteur public fait également toujours son effet.

Pourtant, rappelons que notre système est basé sur le contre-pouvoir tel qu’imaginé par Montesquieu car « *c’est une expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu’à ce qu’il trouve des limites. (…) Pour qu’on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir*[[4]](#footnote-4) ».

Un système dans lequel des affaires éclatent et entraînent des ajustements est un système qui au contraire démontre qu’il y a réellement un contre-pouvoir et une volonté de respecter le sens de l’action publique.

Enfin, les jeunes générations ont baigné dans le flou entretenu par ces idées nouvelles et ne perçoivent pas de manière évidente la notion même de service public, d’autant que l’Union européenne a demandé à chaque pays lui appartenant de s’interroger sur la pertinence de gérer tel ou tel service par l’action publique.

IV/ Enfin, expliquez comment est donné du sens à l’action publique :

**Définir des services publics gérés par l’action publique, c’est décider les valeurs de notre société et opter pour un mode de vie adapté à notre peuple.**

**L’action publique garantit le respect de valeurs fondamentales inscrites dans la déclaration universelle des droits de l’Homme que sont notamment la liberté, l’égalité, la justice, la sécurité, la dignité humaine et l’intérêt général. Y a-t-il un plus noble sens que celui-là ?**

L’action publique fait vivre le contrat social et l’Etat de droit. Aussi, sans entrer dans le débat également nécessaire du sens de l’intérêt général et de la place qu’il doit tenir face aux intérêts particuliers, il en ressort que l’action publique ne vise pas à satisfaire un intérêt propre mais œuvre pour le bien commun et la cohésion sociale.

Elle justifie les devoirs et les responsabilités des agents publics qui en choisissant de réaliser leur activité professionnelle au sein du secteur public, à travers des actions réelles :

* se retrouvent autour de valeurs communes fortes : des valeurs fondamentales, des valeurs de service public et des valeurs humaines.
* mobilisent leurs valeurs humaines personnelles. : engagement, respect, écoute, courtoisie bienveillance, diligence, honnêteté, probité désintéressement.

De nos jours, les services publics doivent assurer la transition vers le développement durable via l’emploi, la lutte contre la pauvreté, la préservation de l’environnement et la recherche de cohésion sociale (sécurité et accès de tous aux ressources vitales, à un logement décent, à l’éducation et aux soins médicaux.)

L’action publique se fonde alors sur quatre dimensions indissociables :

* valeurs,
* principes déontologiques,
* finalités
* et responsabilités sociétales.

La mal administration se manifeste lorsque ces quatre repères sont perdus de vue donc il faut veiller à ce qu’ils soient tous bien perçus.

Donner du sens, cela veut dire :

* Etre capable d’expliquer à quels enjeux actuels ou futurs, l’action publique tente de répondre, quelles finalités ;
* Légitimer cette action publique en la fondant sur des valeurs fondamentales de nos institutions et de droits des citoyens ;
* Définir les modalités pour que l’action publique respecte ces valeurs et ces droits dans sa mise en œuvre (principes déontologiques) ;
* Hiérarchiser les valeurs et principes qui permettront de prendre les décisions ;
* Démontrer la cohérence de l’action menée par l’exemplarité en assumant pleinement ses responsabilités sociétales.

Cela permet de clarifier les périmètres des missions et actions de chaque acteur public pour éviter les redondances et assurer de la pertinence.

Chaque action doit être scrutée au regard de trois prismes :

* la mission de l’institution ;
* la pratique professionnelle
* et la déontologie.

**En conclusion, le sens de l’action publique se fonde sur des valeurs et vise à mettre en œuvre la société qu’on choisit de construire. Se rappeler ce qui fonde le sens de l’action publique, c’est également se rappeler qu’elle doit s’adapter et même voire s’innover. Les besoins exprimés de la société de proximité, de déontologie et de transparence doivent trouver des réponses. Des laboratoires expérimentaux, des agents, des économistes, des philosophes, des professeurs, des élus et des citoyens qui peuvent venir du secteur privé sont force de proposition. Le secteur public doit être un modèle pour le secteur privé au moins en termes de sens et de valeurs. Aussi, son ouverture et sa recherche de mutabilité justifient qu’il reprenne des bonnes idées issues du second, si cela est fait dans le respect du sens réel de l’action publique.**

Pour aller plus loin :

* Référent déontologue auprès du CDG 83 ;
* Le site du gouvernement (<http://www.modernisation.gouv.fr/>) et notamment la partie consacrée à l’ « Action Publique 2022 : un programme pour accélérer la transformation du service public » ;
* « Réenchanter le quotidien, le sens de l’action publique locale », étude Réalisée par le sociologue et consultant Jérôme Grolleau, publiée en septembre 2018 pour l’Observatoire social territorial (OST) de la Mutuelle Nationale Territorial ;
* La citoyenneté - être (un) citoyen aujourd’hui, étude du Conseil d’Etat, publiée en septembre 2018 ;
* Le site du CNFPT qui propose une charte et un livre sur le sens de l’action publique pour les agents de l’administration publique (<http://www.cnfpt.fr/>) ;
* Fun MOOC (<https://www.fun-mooc.fr/>) ;
* Les formations dispensées sur le site du camp des Milles (<http://www.campdesmilles.org/education-formations-publique-privee.html>) etc.



Article publié par extrait dans le magazine du CDG 83 d’automne 2018.

1. (exemple : 53 % des agents interrogés par le baromètre IFOP-MNT se disent motivés par le service public et le sens de l’intérêt général. (Source : MNT ; Des territoriaux fiers de leur utilité). [↑](#footnote-ref-1)
2. Pensée de John Wiliamson reprise par la banque fédérale, la banque mondiale ou le FMI. [↑](#footnote-ref-2)
3. (Source : http://edhecopenleadership.com; Pour découvrir l'intégralité de l'étude (2017-05-30). [↑](#footnote-ref-3)
4. De l’esprit des lois. [↑](#footnote-ref-4)