

Les Assises du social
Die Konferenz für Sozialfragen

Les nouveaux rapports entre État et citoyens
Neue Beziehungen zwischen Staat und Bürgern

5èmes Assises du social
Fünfte Konferenz für Sozialfragen

Vendredi 11 avril 2008 / Freitag 11. April 2008

Les nouveaux rapports entre État et citoyens

Il fut un temps, pas encore totalement révolu, où les couloirs des administrations laissaient apercevoir l'image d'un État au service du bien-être collectif. Il fut un temps, plus proche celui-là, où il y résonnait des slogans inspirés du new public management, prônant l'efficacité et les économies. Il est aujourd'hui venu le temps où les couloirs des administrations se sont transformés en mur des lamentations. Avec d'un côté, les plaintes des usagers qui réclament plus d'attention et de disponibilité, des réponses immédiates à leurs questions et une attention particulière à leur situation. Et de l'autre, un personnel qui applique le règlement, soucieux du bien-être commun et qui se dit parfois lassé face aux demandes exigeantes des citoyens.

Les raisons de cette évolution semblent trouver leur origine parmi les tendances qui caractérisent notre société actuelle : l'individualisation des comportements, la mise en question des fonctions de l'État, le « durcissement » des relations sociales... Face à cette nouvelle réalité, le temps semble moins à la réflexion sur la nature de cette nouvelle relation qu'à une volonté d'agir, de changer, de réagir aux sirènes de la modernité. Les pratiques se font de plus en plus dans l'urgence dans un contexte où les habitudes de la consommation ont peu à peu infiltré le dispositif étatique. Comment se caractérise alors aujourd'hui l'offre de prestations de l'État ? Quelle relation celui-ci entretient-il avec les contribuables ? Le-la citoyen-ne a-t-il-elle abdiqué sous la force de la logique de la consommation, n'ayant à l'esprit que son bien-être et sa sécurité ? Voit-il-elle encore un intérêt à participer à la vie collective ? Comment l'administration réagit-elle à ces changements de relation ?

Ces cinquièmes Assises du social invitent à réfléchir à cette nouvelle façon de penser et de faire « État ».

Neue Beziehungen zwischen Staat und Bürgern

Es gab eine Zeit –und sie ist nicht völlig vorbei –, da vermittelten die Korridore der Verwaltungen das Bild eines Staates im Dienste des Gemeinwohls. Es gab eine Zeit – und sie liegt weniger lange zurück –, da war dort der Wiederhall von Schlagwörtern zu vernehmen, die sich am New Public Management inspirierten und Effizienz und Wirtschaftlichkeit predigten. Heute nun ist die Zeit gekommen, in der sich die Verwaltungskorridore in Klagemauern verwandelt haben. Auf der einen Seite die Klagen der Klientel, die mehr Aufmerksamkeit und Bereitschaft, sofortige Antworten auf ihre Fragen und eine besondere Rücksicht auf ihre besondere Situation verlangt. Und auf der anderen Seite ein Personal, das im Interesse des Wohles aller das Reglement anwendet –und manchmal der hohen Ansprüche von Seiten der Bürgerinnen und Bürger müde wird.

Die Gründe dieser Entwicklung scheinen in Tendenzen zu liegen, die unsere heutige Gesellschaft kennzeichnen: Individualisierung der Verhaltensweisen, Infragestellung der Funktionen des Staates, «Verhärtung» der sozialen Beziehungen... Angesichts der neuen Realität scheint weniger der Moment zu sein, innezuhalten und über die Art dieser neuen Beziehung zwischen Bürgern und Staat nachzudenken, als der Wille, zu handeln, zu verändern, auf die Lockrufe der Modernität zu reagieren. Die Praxis befindet sich mehr und mehr im Würgegriff der Dringlichkeit, dies in einem Kontext, wo die Konsumgewohnheiten allmählich auch in das staatliche System eingedrungen sind. Wodurch zeichnet sich also heute das Leistungsangebot des Staates aus? Welche Beziehung unterhält er mit den Steuerpflichtigen? Haben die Bürgerinnen und Bürger unter der Macht des Konsumdenkens abgedankt und nur noch ihr Wohlbefinden und ihre Sicherheit im Sinn? Sehen sie noch ein Interesse in der Mitwirkung am Gemeinschaftsleben? Wie reagiert die Verwaltung auf diese Beziehungsveränderungen?

Die fünfte Konferenz für Sozialfragen lädt dazu ein, über diese neue Art und Weise, « -den Staat- » zu denken und zu machen, zu diskutieren.

LES ASSISES DU SOCIAL

Anne-Claude Demierre, Conseillère d'Etat, Direction de la santé et des affaires sociales

PRESTATIONS DE L'ÉTAT : ENTRE BIEN-ÊTRE COLLECTIF ET EXIGENCES INDIVIDUELLES

Vivianne Châtel, Maître d'enseignement et de recherche, Département Travail social & politiques sociales, Université de Fribourg

BÜRGERNÄHE

Roland Klaus, Direktor, Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt

LA TRANSPARENCE

Danielle Gagnaux, Chancelière d'État

LA PARTICIPATION

Jean-Pierre Helbling, Syndic de Marly

IM SPANNUNGSFELD ZWISCHEN ÖFFENTLICHEM INTERESSE UND PRIVATINTERESSEN

Nicolas Bürgisser, Oberamtmann des Sensebezirks

LE CITOYEN : CONTRIBUABLE - CONSOMMATEUR

Claude Lässer, Conseiller d'État, Direction des finances

LE BIEN COMMUN : ENTRE IMPÉRATIF BUDGÉTAIRE & PARTICIPATION SOCIALE

Gérald Berger, Chef de service, Service de la culture

LE GUICHET SOCIAL

Jean-Claude Simonet, Conseiller scientifique, Service de l'action sociale

LA CERTIFICATION ISO (9001 : 2000) : PERTINENCE INTERNE / PERTINENCE EXTERNE - DIE ZERTIFIZIERUNG ISO (9001: 2000) : INTERNE/EXTERNE RELEVANZ

Jean-Étienne Berset, Directeur général - Generaldirektor, HES-SO, Fribourg

LA COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

Marco Lepori, Chef de la section réadaptation professionnelle, Office cantonal de l'assurance-invalidité

SYNTHÈSE DE LA JOURNÉE

Marc-Henry Soulet, Professeur titulaire de la chaire francophone de travail social, Département Travail social & politiques sociales, Université de Fribourg

LES ASSISES DU SOCIAL

Anne-Claude Demierre, Conseillère d'Etat, Direction de la santé et des affaires sociales

« La pérennité d'une société est assurée lorsque l'être humain se demande "que puis-je faire?" et non pas "que va-t-il arriver?" »

Mesdames et Messieurs,
Meine Damen und Herren

C'est avec un très grand plaisir que je vous adresse ces quelques mots à l'occasion de cette cinquième édition des Assises du social consacrées aux rapports parfois contradictoires qui se nouent entre le citoyen consommateur et l'Etat prestataire de services publics. Je profite de cette occasion pour me faire la messagère du Conseil d'Etat en vous apportant ses plus cordiales salutations.

Je salue tous les participants et participantes à ce forum interdisciplinaire. Tout au long de cette journée, vous allez, j'en suis sûre, faire œuvre de défricheur sur la thématique d'aujourd'hui avec dynamisme, compétence et inventivité. Et c'est bien grâce à la mise en commun de vos expériences et de vos points de vue que nous pourrons avancer vers l'avenir en apportant de nouvelles réponses aux problématiques sociales.

Diese Tagung erweist aufs Schönste, welch grosse Chance es bedeutet, einen Augenblick innezuhalten, um gemeinsam nachzudenken, sich Fragen zu stellen, Vorschläge zu machen, sich an der Erfahrung anderer zu bereichern, manchmal einen gegenteiligen Standpunkt einzunehmen oder ganz einfach zu debattieren. Denn dank Ihrer sachverständigen und stichhaltigen Ausführungen können wir die öffentliche Politik grundlegend verbessern und das Band zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern stärken. Das heute zu

behandelnde Thema stellt eine wesentliche Herausforderung für uns Vertreterinnen und Vertreter des Staates dar. Ich freue mich ganz besonders, dass diese unverzichtbare Diskussion heute durch die Konferenz für Sozialfragen initiiert wird und dass einer Mehrheit der betroffenen öffentlichen Vertreterinnen und Vertreter das Wort erteilt wird.

Ce temps de la réflexion et du débat participatifs, auquel je tiens par dessus tout, parce qu'il est le fondement de l'action publique, est un processus indispensable aux décideurs pour mettre en place les politiques de demain. Pour avoir accordé un peu de votre temps, que je sais précieux, à cette entreprise commune, je vous adresse mes plus vifs remerciements.

Aujourd'hui, nous allons débattre de plusieurs questions importantes. Ces interrogations tournent autour des relations qui se nouent entre le citoyen et l'administration. Des relations qui peuvent parfois créer des tensions entre intérêt public et intérêt privé. Notre société de consommation a imposé des changements de comportement importants. Le contribuable consommateur exige de l'Etat des prestations toujours plus adaptées à ses propres besoins, sans forcément s'intéresser aux besoins collectifs ou à d'autres besoins individuels voire même en les combattant. La bonne gouvernance de l'action publique, notamment au niveau des interfaces où se rencontrent le citoyen et l'administration, est donc au centre d'un enjeu important. Un enjeu d'autant plus important que les défis sur le terrain social se multiplient et se complexifient.

Quelques exemples l'attestent.

Les débats sur la 11e révision de l'AVS opposent les partisans de l'élévation de l'âge de la retraite et les partisans d'une retraite flexible; les difficultés à maîtriser les coûts de la santé et la hausse des primes d'assurance maladie sont également explicites. L'actuel catalogue des prestations de l'assurance de base est sous pression. Le risque de créer à terme un système de santé à deux vitesses ou même de remettre en cause la garantie d'un accès universel aux soins de premiers recours n'est pas une hypothèse farfelue.

Sur le front de la précarité également, tout n'est de loin pas réglé. Il est ainsi de notre responsabilité de mettre en œuvre un filet social efficace pour toutes celles et tous ceux qui survivent à l'ombre de la prospérité et ne récoltent pas les fruits de la croissance. Nous devons poursuivre notre travail ensemble et à tous les niveaux, qu'ils soient académiques, institutionnels ou politiques, pour améliorer le système de protection sociale et pour réduire les fractures sociales, scolaires ou professionnelles.

Auch in Bezug auf die Armutgefährdung ist bei weitem nicht alles geregelt. Es liegt in unserer Verantwortung, für all jene, die im Schatten der Wohlstandsgesellschaft leben, ohne die Früchte des Wachstums zu geniessen, ein wirksames soziales Netz zu errichten. Wir müssen unsere Arbeit gemeinsam und auf allen Ebenen fortsetzen, ob auf wissenschaftlicher, institutioneller oder politischer Ebene, um das System des sozialen Schutzes zu verbessern und damit es weniger Menschen gibt, die sozial, schulisch oder beruflich Schiffbruch erleiden.

D'ailleurs, l'ensemble des défis sociaux ne se résume pas à une simple analyse de l'aide sociale cantonale. Une plus vaste réflexion doit être conduite.

Comment sécuriser les parcours professionnels? Comment lutter contre la précarité? Comment renforcer nos dispositifs de lutte contre le chômage? Comment favoriser l'intégration sociale? Comment éviter la précarisation des jeunes? Comment développer les leviers de réinsertion professionnelle et éducative? Comment rendre notre école encore plus attractive et performante? Comment aider les parents à concilier vie familiale et vie professionnelle? Voilà quelques questions fondamentales qui concernent les citoyens de ce pays et auxquelles la collectivité doit apporter des réponses.

Comme vous le voyez, les territoires où doivent se rencontrer l'Etat et le citoyen sont encore immenses. Les réponses aux problèmes posés passeront inévitablement par une réflexion approfondie sur le rôle de l'Etat. Cette nouvelle culture de l'action publique devra tenter de faire davantage coïncider l'intérêt public avec les besoins, parfois spécifiques, de la population. Et je suis convaincue que sur tous ces points, vous qui participez à ces Assises du social, pouvez nous fournir, par l'excellence de vos travaux et de vos réflexions, des cadres d'analyse de qualité.

Et ce n'est qu'en développant des relations ouvertes entre tous les acteurs que nous pourrons avancer. Comme nous le faisons aujourd'hui, nous devons impérativement mettre en réseau nos expériences et encourager les collaborations pluridisciplinaires pour réfléchir sur la capacité de l'Etat à répondre aux besoins les plus immédiats de manière efficace. Grâce à votre aide, nous pourrons réduire le temps qui s'écoule entre la prise en compte et l'étude d'un problème, l'élaboration d'un plan d'action, sa validation démocratique et sa mise en œuvre technique.

Ein starker Staat ist ein Staat, der nach Massgabe der verfügbaren Mittel rasch und wirksam für das gemeinsame Wohl handelt. Hierfür müssen wir die Sozialpolitiken nicht als geschlossene Systeme konzipieren, sondern als durchlässige Zellen, die aufeinander einwirken und in die soziale und wirtschaftliche Realität integriert sind. Denn der soziale Absturz, Armut und Ausschluss sind Dinge, die wir nicht dulden können und dürfen. Eine Gesellschaft, die sich darum nicht kümmert, rennt in ihr Verderben.

C'est une chance que tant d'hommes et de femmes de milieux si différents se rencontrent et échangent sur les problèmes fondamentaux de nos sociétés. Et c'est surtout une meilleure compréhension de la réalité, donc de

nous-mêmes, que vous nous offrez aujourd'hui. Pierre Bourdieu disait d'ailleurs, et c'est avec cette citation que je terminerai mon intervention : « Le sociologue rompt le cercle enchanté en essayant de faire savoir ce que l'univers du savoir ne veut pas savoir, notamment sur lui-même ». Et mieux se connaître, n'est-ce pas là un pas de plus pour une meilleure compréhension entre les citoyens de ce pays, n'est-ce pas là le gage d'un fol espoir pour un monde plus solidaire?

Je vous remercie et vous souhaite une journée fructueuse.

Ich danke Ihnen und wünsche Ihnen eine fruchtbare Tagung.

PRESTATIONS DE L'ÉTAT : ENTRE BIEN-ÊTRE COLLECTIF ET EXIGENCES INDIVIDUELLES

Vivianne Châtel, Maître d'enseignement et de recherche, Département travail social & politiques sociales, Université de Fribourg

« *Vivre ensemble, c'est être citoyen ensemble* ». Dominique Schnapper ¹

Il fût un temps, non encore lointain, où les couloirs des administrations résonnaient d'une image au service d'un bien-être collectif. Il fût un temps, très proche celui-là, où ils résonnaient des slogans du *new public management*. Il est venu le temps, où les couloirs des administrations résonnent de lamentations. Celles-ci se répondent : lamentations des usagers qui ne clament que de leur dossier, nécessairement particulier, et exigent une réponse immédiate et positive, et lamentations des personnels qui ne revendiquent qu'objectivité, règlement et bien-être commun.

Entre temps, est passée par là la sacrosainte individualisation des comportements, la mise en question des fonctions de l'État, le « durcissement » des relations sociales... Avec comme aboutissement, non pas tant une nécessaire interrogation des relations entre État et citoyen, ou une salutaire interrogation sur ce que signifierait « être citoyen », mais plutôt une forte volonté de « toujours changer », de toujours aller vite, d'être dans le vent de l'hyper ou post-modernité, d'être dans le mouvement...

Si la marche forcée de la mondialisation s'est plus ou moins traduite, selon les experts, par l'individualisation des comportements et par la dé-structuration de l'État-nation (et plus encore de l'État-providence), il est tout aussi manifeste qu'elle s'est aussi traduite non seulement par l'introduction de la thématique de l'urgence mais aussi par celle de la

consommation au cœur même du dispositif politique.

Deux questions sous-tendent cette réflexion :

L'agir politique ne s'est-il tout simplement pas transformé en un **ré-agir** politique ?

Le citoyen n'a-t-il pas tout simplement abdiqué sous la force de la logique de la consommation (pour préserver, aurait dit Alexis de Tocqueville, son bien-être et sa sécurité) ?

Nous pouvons sans aucun doute dater les changements de comportements vis-à-vis de l'État au moment des attaques contre l'État social dispendieux et surtout au moment des attaques contre les abus de toutes sortes (abus qui, à de rares exceptions près, sont tout aussi imaginaires que le malade imaginaire de Molière). En écho, la machine Organisation de coopération et développement économiques (OCDE) a alors lancé une invitation non pas tant à moderniser les administrations qu'à réformer les administrations. Pour cette organisation, « les pays n'ont pas d'autre alternative que réformer ». ² la réforme étant une obligation venue sans aucun doute du tréfonds de l'univers. Trois raisons sont évoquées à cette nécessaire réforme avec une argumentation incantatoire :

L'administration **doit** évoluer au même rythme que la société qui attend toujours plus des pouvoirs publics et à moindres coûts (mais qui évalue cette évolution de la société ? qui détermine cette attente de la société et sur quelles bases ?, nul ne le sait).

¹. SCHNAPPER D., *La Relation à l'Autre. Au cœur de la pensée sociologique*, Paris, Éditions Gallimard, 1998, p.450.

². Note de synthèse (n°9) de l'OCDE sur la gestion publique, *Construire aujourd'hui l'administration de demain*, juin 2001, p.1.



L'administration **doit** reconquérir la confiance du public (avec, ici aussi, une absence d'argumentation concrète sur cette confiance disparue pour étayer une telle obligation et une regrettable confusion entre gouvernements et administrations publiques).

Le rôle de l'administration **doit** évoluer sous l'effet de pressions nouvelles comme les accords internationaux.

Sous la domination d'un certain modèle économique, dont l'Organisation de coopération et de développement économiques est le relais, l'État se doit d'être efficace, économe et efficient. Ce sont les trois E de la formule du *New Public Management*, suggérant de fait que l'État était bien évidemment inefficace, inefficent et non économe. Cela s'est traduit dans le domaine de l'administration publique, comme le montre la sociologue canadienne Florence Piron, par les principes suivants : « gestion par résultat, décentralisation, privatisation de certains services (sous-traitance), avènement des marchés publics, responsabilisation accrue des employés, planification stratégique, orientation vers les services aux citoyens ». ³

Avec ce modèle émerge la figure du citoyen-client (elle-même vite remplacée par la figure du contribuable consommateur). *A priori* cette figure (remplaçant celle d'un citoyen rudoyé par l'administration) ne peut que plaire à tous les usagers des services publics, puisque qui dit client, dit aussi satisfaction. Comme le montre cette anecdote entendue au cours de nos entretiens :

« Quand j'allais avec ma mère pour le contrôle technique de la voiture, il fallait arriver à 8 heures et nous pouvions rester jusqu'à midi. Maintenant quand j'y

vais, j'ai rendez-vous à 8 heures, je reste juste le temps du contrôle ».

S'agit-il de *new management* ou tout simplement d'une attitude « normale » de tout service ? Autrement dit, ne s'agissait-il pas tout simplement d'un dysfonctionnement du service évoqué, et ce quelle qu'en soit la raison ? L'anecdote sert la volonté de réformer parce qu'elle entretient cette image – que nous aimerions penser largement surannée – de fonctionnaires souvent zélés, complètement fermés aux besoins de l'utilisateur, non disponibles, incompetents, etc. Et, face à cette administration obscure et obtuse, la formule est dans la réforme :

« ce qui compte, c'est d'offrir aux citoyens les *services* dont ils ont *besoin* et qui pourront les *satisfaire* ». ⁴

Certes mais qui définit les besoins ? Et qui détermine la satisfaction des citoyens ? Depuis Arthur Schopenhauer, on sait que la gestion d'un besoin par l'individu ressemble au pendule : il oscille (comme le pendule) de la satisfaction à l'ennui. Par ailleurs le besoin de l'un est bien souvent opposé au besoin de l'autre, chacun voulant bien entendu obtenir satisfaction. Les agents n'ont-ils jamais été confrontés à ces désirs contradictoires, inaugurant ainsi la figure du bon consommateur et du mauvais citoyen ⁵ :

Vouloir des places de jeux pour les enfants, **mais** ne pas accepter les bruits de ballons.

Vouloir réduire la pollution **mais** ne pas vouloir se passer de sa voiture, même pour de très courts trajets.

³. PIRON F., « La production politique de l'indifférence dans le Nouveau management public » in *Anthropologie et sociétés*, volume 27, n°3, 2003, p.50.

⁴. PIRON F., « La production politique de l'indifférence dans le Nouveau management public », *loc. cit.*, p.53.

⁵. Cf. le titre de l'ouvrage de Robert Rochefort, directeur du centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie. ROCHEFORT R., *Le Bon consommateur et le mauvais citoyen*, Paris, Éditions Odile Jacob, 2007.

Bien souvent, là où le client demande satisfaction immédiate sur son projet avec une lecture quelque peu superficielle des conséquences techniques, juridiques, environnementales, sociales, urbanistiques..., il demande que l'État fasse preuve d'une diligence exceptionnelle et analyse avec attention les conséquences, justement en termes techniques, juridiques, environnementaux, sociaux, urbanistiques des projets du voisin. On ne peut donc être que circonspect par rapport à une telle perspective qui réduit le service public à « satisfaire les besoins du public en lui offrant *un plus large éventail de services, de meilleure qualité et plus rapides* »⁶.

D'ailleurs tout l'objectif de **La** réforme, vue par l'Organisation de coopération et de développement économiques, est d'améliorer les services du point de vue de l'utilisateur. Et ce, en copiant le modèle privé. Mais, en oubliant cependant que service privé et service public ne s'inscrivent pas dans la même problématique.

Autrement dit, les rapports commerciaux d'un client avec une entreprise privée ne sont pas du même ordre que les rapports d'un citoyen avec l'administration publique. L'un s'inscrit dans le domaine de l'intérêt privé, l'autre se rattache à l'intérêt public. « La notion de client ouvre [de fait] la porte à de nombreuses inégalités incompatibles avec les droits et les obligations associés au statut de citoyen ; [...] elle bouleverse l'équilibre délicat d'obligations et de privilèges qui présidait au rapport traditionnel entre l'État et le citoyen »⁷.

Qui plus est, les grands scandales et les problèmes financiers des grandes

banques internationales pourtant facilement donneuses de leçon laissent quelque peu songeur quant à la nécessité de faire entrer la logique entrepreneuriale avec son service rapide satisfaisant l'actionnaire et le client dans le domaine de l'administration publique, garante d'équité, de justice sociale, de dialogue public et peut-être encore de solidarité.

Il est maintenant habituel de dire que le citoyen, certes contribuable, s'est transformé en un consommateur. Le consommateur domine et se présente comme ayant des droits.

Les analyses en marketing le considèrent comme faisant du zapping de manière permanente et pour toutes choses : produits, achats, services et émissions de télévision sont traités de la même manière. D'où la nécessité de répondre instantanément aux désirs du client potentiel. C'est sur cette base que la Nouvelle Gestion publique a défini l'administré comme :

« une personne pressée, active, qui travaille même la nuit et qui a besoin de pouvoir accéder en tout temps aux services gouvernementaux. Elle est souvent branchée (technologiquement), (...) très prise par son monde « privé » et ses affaires (...) elle n'a pas de temps à perdre avec la lourdeur bureaucratique du passé (...) et la lourdeur des processus du débat démocratique » et a encore moins de temps pour s'intéresser au sens de la fonction publique.⁸

Avènement donc de ce que déjà pressentait Alexis de Tocqueville d'un citoyen qui oublie sa condition de citoyen. Autrement dit en étant uniquement préoccupé par ses intérêts privés (ses affaires), il oublie le plus important, à savoir l'intérêt pour la chose publique,

⁶. OCDE 2001, *Construire aujourd'hui l'administration de demain*, p.11-12. En italique dans le texte.

⁷. PIERRE J., « La commercialisation de l'État : citoyens, consommateurs et émergence du marché public » in Peters G. & Savoie D. (s/s la dir. de), *Les Nouveaux défis de la gouvernance*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1995, p.51.

⁸. PIRON F., « La production politique de l'indifférence dans le Nouveau management public », *loc. cit.*, p.57-8.

seul intérêt pourtant capable de préserver la démocratie.

Mais finalement si certaines améliorations tenant compte notamment des nouvelles technologies de l'information et de la communication étaient inévitables facilitant la tâche des agents et facilitant le traitement des dossiers, cela suppose-t-il de transformer le citoyen en un client ?

Comme déjà dit, selon l'Organisation de coopération et de développement économiques, « l'administration doit reconquérir la confiance du public » et pour ce faire, il lui faut, toujours selon cette organisation, « adopter une approche proactive des problèmes en anticipant les souhaits du public et en modifiant ses façons de procéder pour satisfaire ces mêmes souhaits », tout cela dans l'intention de relancer le débat démocratique.

À lire ces différents textes, nous avons l'impression que cette organisation, qui se définit comme un regroupement « de gouvernements attachés aux principes de la démocratie et de l'économie de marché » (c'est ainsi qu'elle se définit sur son site Internet) ignore beaucoup de la spécificité du citoyen.

N'y a-t-il pas une différence de taille entre l'intérêt privé (qui est de construire sa maison en une zone très sympathique face à la rivière) et l'intérêt public qui est bien entendu d'interdire de construire cette même maison au vu des risques d'inondation et des coûts pour la collectivité que cela entraînera par la suite. Qui plus est quand le client peu satisfait de l'inondation portera plainte contre l'État pour défaut d'information ?

La citoyenneté n'est pas un mot neutre. Non seulement elle conditionne l'appartenance à un pays (et donc le sentiment d'intégration) mais elle condi-

tionne aussi la participation à la vie collective et surtout le dépassement de soi. Le citoyen n'a pas que des droits – droits politiques, droits économiques, droits sociaux et droits culturels –, il a aussi des devoirs. Le citoyen est peut-être un individu (avec ses particularités, ses attentes, ses illusions et désillusions), il est surtout une personne qui se définit par son engagement et sa solidarité (autrement dit, une personne dans la Cité, où le « dans » ne signifie pas ici l'habitat, mais la capacité à subsumer ses intérêts particuliers sous le registre du bien commun).

La problématique ici développée des droits et des devoirs attachés à la notion de citoyenneté diffère considérablement de « la problématique du client [qui] renvoie au marché où les individus sont par définition anonymes, singuliers et inégaux »⁹, où ce qui prime est la capacité à bien négocier le contrat d'achat. Ainsi l'anecdote entendue : « Vous allez acheter une machine à laver et vous la payez le prix affiché alors que vos amis la veille qui négocient tout ce qu'ils achètent ont obtenu un rabais de 10 à 20% ».

Ici, un service particulier lié à la capacité de l'individu à déployer des trésors de marchandage, ou lié à la capacité de l'individu à déployer ses réseaux sociaux, donc un service profondément inégalitaire,

Là, un service déterminé par les valeurs de civisme, d'égalité de traitement, de responsabilité,...

Ici, un service uniquement préoccupé par les notions de rentabilité, qui vise le profit,

Là, un service inscrit dans une problématique plus large de bien commun, d'être-ensemble.

⁹. PIERRE J., « La commercialisation de l'État : citoyens, consommateurs et émergence du marché public », *loc. cit.*, p.56.

L'Organisation de coopération et de développement économiques croit ainsi mettre en concurrence service public et service privé. Mais comment mettre en concurrence un service public qui s'adresse à tous sans distinction alors que le service privé sélectionne, choisit son public ? Un premier exemple, désormais classique, se rapporte au prix du timbre, identique pour une même lettre, que vous l'envoyiez de Fribourg ou que vous l'envoyiez du fin fond du Valais ou des Grisons (afin de ne pas pénaliser celui qui habiterait dans des zones inaccessibles donc plus coûteuses pour le service public). Le deuxième exemple concerne la différence entre les offices régionaux de placement et les agences d'intérim, quant à leur mission de réinsertion des demandeurs d'emploi : si l'agence d'intérim peut sélectionner ses dossiers et ainsi se prévaloir d'un très haut taux de placement, les offices régionaux de placement ont pour mission de reclasser tous les chômeurs, quels que soient leur crédibilité, leur dossier, leur trajectoire. Même si, ici, il nous faut introduire un bémol pour ce dernier exemple tant les offices régionaux de placement sont soumis à des règles extrêmement codifiées par la Confédération, ce qui introduit la logique d'une gestion par résultats avec des bons points (ou plus exactement des bonus) et des mauvais points (ou plus exactement des malus) qui eux se traduisent par une amende du Canton.

En fait il semble qu'il y ait deux niveaux de lecture largement confondus : la définition des politiques publiques, leurs mises en œuvre et leurs contrôles, et la gestion administrative. Nous nous limiterons à cette dernière question, celle de la gestion administrative. Et la question qui est sous-tendue par toute cette invective de l'Organisation de coopération et développement économiques est la suivante :



Depuis quand le service public serait-il nécessairement inefficace, inefficent et non économe ? Depuis quand le service public aurait-il été exonéré de toute efficacité et de toute rigueur ?

N'est-il pas nécessaire aujourd'hui, au contraire de la philosophie de l'Organisation de coopération et développement économiques, que le service public s'interroge sur ce diktat du « tout pour le client », sans pour autant perdre de vue sa mission ? Comme l'évoquait un interlocuteur :

« les citoyens sont avant tout aujourd'hui des ayants-droit, ils ne se reconnaissent pas de devoirs. Il y a une déresponsabilisation profonde de certains. La collectivité publique doit rappeler au citoyen qu'il a des responsabilités à assumer. La formation citoyenne incombe de plus en plus à la collectivité publique ».

Cette dé-responsabilisation est soulignée par nombre d'interlocuteurs et notamment par les collectivités publiques quand les demandes deviennent démesurées comme si la collectivité devait répondre à tous les besoins des habitants. Elle interpelle non pas tant sur la notion de service public et d'intérêt général que sur celle d'individu sans conscience du collectif. Et, le regard se porte donc naturellement sur la définition du « bien commun », sur les conditions de possibilité du dépassement de la désormais sanctifiée logique individuelle pour envisager l'intérêt général.

Si l'idée d'avoir un service public qui réponde

1/ à un objectif d'efficacité relatif aux bénéfices que le citoyen peut retirer de l'action de l'État,

2/ à un objectif de satisfaction relatif au fait d'obtenir dans des délais raisonnables et argumentés une décision administrative, ou d'obtenir dans des dé-

lais raisonnables le document administratif demandé,

3/ à un objectif de gestion rigoureuse relatif au fait de rationaliser les démarches (éviter les doubles ou triples services) et de diminuer les coûts techniques par la mise en place de procédures *ad hoc*,

semble faire l'unanimité, encore faut-il redonner sens à la mission de service public, ou plus simplement l'identifier, redonner sens et efficacité aux valeurs du service public, ou plus précisément les redéfinir, et reconnaître la place des agents des services publics.

Je citerai ici la réflexion après un an de travail d'un jeune stagiaire d'une administration cantonale :

« je porterai désormais un regard différent sur (...) les administrations publiques (...), car j'ai réellement vu la masse de travail et l'incompréhension de certains clients face aux délais de réponse qui sont la conséquence directe de la surcharge. De plus, le travail d'une administration demande beaucoup de rigueur dans la rédaction et la transmission de documents, car la moindre erreur peut faire perdre un dossier ou en changer le sens ».

Cette réflexion montre bien les enjeux actuels qui tournent autour du service public : compréhension de la Fonction publique, charge de travail, usagers quelquefois plus que mécontents, usagers non responsables, complexité de certains dossiers, temps de la procédure démocratique...

Dans l'étude préparatoire à ces Assises, nous n'avons pas rencontré les citoyens, nous avons rencontré des agents de la fonction publique (du haut cadre à l'agent en direct avec le public) pour comprendre comment ils lisaient ces volontés de « réforme », ces images surannées, etc. Aussi n'avons-nous aucune

idée de la représentation que les citoyens se font du rôle ou du fonctionnement de l'État, ni même des rapports qu'ils souhaiteraient développer avec lui, excepté à partir de l'enquête demandée par les Chambres de commerce de Suisse romande qui classe l'administration cantonale fribourgeoise en haut de l'affiche (pour la partie romande). Notre étude a cherché à comprendre les rapports que l'État (ici la collectivité publique à ses différents niveaux), au travers de ses agents, cherche à entretenir (ou voudrait entretenir) avec les citoyens.

Pour ce faire nous nous sommes appuyés sur le Programme gouvernemental articulé autour de trois idées-clés que sont, je cite : 1/ « le souci de la cohésion sociale ; 2/ la volonté de profiler la jeunesse comme force vive du canton ; 3/ l'ambition d'améliorer la qualité de vie des citoyens »¹⁰. Pour conduire son action déclinée en sept défis, le Conseil d'État s'appuie, est-il écrit dans le Programme gouvernemental, « sur une administration performante, dotée de méthodes et d'outils de travail modernes qui lui permettent d'offrir à la population un service de haute qualité »¹¹. Avec à propos justement de l'administration les caractéristiques suivantes : la proximité avec le citoyen, le partenariat, l'efficacité, la transparence et l'information, la participation.

Il me semble que se dégage de manière forte l'idée selon laquelle l'État (j'englobe ici les différents niveaux et composantes) cherche à réorganiser ses rapports avec les citoyens, et ce quelle qu'en soit la raison : qu'il se sente contraint par la *vox populi*, par l'air du temps, par des contraintes budgétaires... ou par la représentation que les attentes

¹⁰. Programme gouvernemental et plan financier de la législature 2007 – 2011, Chancellerie d'État du Canton de Fribourg, p.1.

¹¹. Programme gouvernemental, législature 2007 – 2011, Chancellerie d'État du Canton de Fribourg, p.7.

et les comportements du citoyen ont changé, ou qu'il se sente contraint par le diktat de l'Organisation de coopération et de développement économiques de la nécessité de réformer.

Mais une chose semble certaine, il cherche à réorganiser son rapport aux citoyens partant de l'idée qu'il n'a plus affaire à un administré redevable des bienfaits de l'administration mais au contraire à un ayant droit qui va demander des comptes, exiger son dû, réclamer une explication, voire recourir contre une décision.

Efficacité et transparence sont désormais les deux mamelles de l'administration. Elle doit communiquer sur son action qu'elle doit rendre transparente et délivrer rapidement. Mais avant de nous attarder sur ces deux caractéristiques, nous allons cependant nous arrêter sur la proximité et le partenariat, deux autres points clés du dispositif gouvernemental.

Première caractéristique : la proximité, l'un des défis majeurs du Conseil d'État.

Proximité rendue possible par la généralisation de l'accès à Internet. Proximité qui passe donc essentiellement par l'e-gouvernement (le guichet virtuel), c'est-à-dire la simplification de la démarche administrative, même si se maintient une gestion plus traditionnelle, notamment en raison de l'in-accessibilité de certains usagers des services publics à Internet. Cette proximité, par le formulaire directement en ligne ou par une ouverture non stop des bureaux, signifie-t-elle pour autant une proximité ? Ou ne signifie-t-elle pas, plus simplement, une accessibilité plus grande ?

Les services sont proches de l'utilisateur parce qu'ils lui sont accessibles quand il est disponible (à minuit ou à 5 heures du matin ; le matin ou le soir). Ainsi en est-

il par exemple de l'obtention du nouveau permis de conduire au format carte de crédit. Ou encore de la déclaration d'impôt sur Internet (en augmentation de 10'000 par an).

De plus, ne s'inscrit-on pas avec cette logique dans la démarche du « tout, tout de suite » qui transforme chaque demande de l'utilisateur en un diktat exigeant une réponse immédiate et positive ? À plusieurs reprises, les interlocuteurs ont insisté sur l'effective accessibilité des services, ne serait-ce que par la taille des villes concernées, ce qui introduit l'idée d'une double proximité du décideur politique et du citoyen lambda. Par ailleurs un effort de re-concentration de certains services sur les chefs-lieux de districts est en cours pour faciliter les démarches et obtenir une plus grande ouverture des bureaux. Dès lors, n'est à retenir que la nécessité, quand c'est possible d'ailleurs, d'une meilleure logistique (Internet ne résolvant pas tous les problèmes !)

Mais attention, soulignent certains interlocuteurs, la proximité par la plus grande ouverture des bureaux n'est-elle pas aussi une perte d'efficacité ? Parce que cela nécessite du personnel. Parce que cela nécessite du temps. Parce que cela rallonge aussi de manière indéterminée le processus de négociation.

Un interlocuteur évoque ainsi les nombreux appels téléphoniques auxquels il doit répondre : appel de mécontentement, appel d'incompréhension et aussi appel de satisfaction. Un autre insiste sur le temps passé à répondre aux nombreux courriers électroniques.

Et quel est le prix à payer de cette proximité ?

L'application d'une loi est souvent complexe. Elle ouvre des possibles et limite des choix. Elle nécessite explication et en même temps son application suscite

souvent des mécontentements. Or, ce sont les agents en relation avec le public qui sont le plus souvent des réceptacles du mécontentement, alors que l'agent n'est en rien responsable des lois. D'ailleurs un interlocuteur relève l'absurdité quand, face à une réponse négative de l'administration, l'utilisateur se tourne vers l'homme politique qui lui donne rapidement satisfaction oubliant de fait l'intérêt commun.

Bien entendu les réponses administratives sont, la plupart du temps, de l'ordre du technique, autrement dit, et cela mérite d'être souligné, de l'application de règlements, d'ordonnances, de lois décidés par le politique.

Aussi, **si** la décision administrative ne nécessite pas toujours « la suspension du temps » nécessaire à l'activité de penser pour pouvoir analyser les enjeux, les présupposés et surtout les conséquences non dites d'une demande, elle nécessite malgré tout de la part de l'agent, à quelque niveau que ce soit, un temps d'analyse du dossier (temps plus ou moins long selon la complexité du dossier...) et quelquefois un temps de concertation entre différents services...

Et comme le suggère un autre interlocuteur : « s'il faut accepter de perdre du temps pour expliquer, s'il faut de la courtoisie et de la diplomatie, il n'en reste pas moins qu'au bout d'un certain temps de négociation, l'administration doit décider ».

N'oublions pas dans ce chapitre sur la proximité, la place de la proximité géographique que nous pouvons lire au travers le maintien de certains services dans des petites villes (Cf. le maintien du gendarme dans des petites villes), à l'envers de la re-concentration évoquée.

Quelques exemples de la proximité : celle de la Police de proximité dont

l'objectif, dans le cadre d'une société insécure et incivile, est de resserrer les liens avec la population par l'affectation d'un policier à une zone d'habitat précise ; celle de l'école : pour laquelle la proximité suit plusieurs chemins comme les réunions d'information des établissements scolaires, les rencontres officielles parents / professeurs (dans lesquelles environ 20% de parents ne viennent pas selon un établissement de la ville de Fribourg), les rencontres sollicitées par les enseignants ou par les parents ; celle des Préfectures qui sont effectivement très proches des habitants et qui évitent la dimension abstraite et un peu anonyme de l'État - l'identification est sans doute plus facile entre l'utilisateur et le Préfet qu'entre l'utilisateur et un cadre d'une Direction cantonale - ; et celui des communes dont la proximité avec les habitants n'est plus à démontrer, même si nombre de communes regrettent le peu de participants aux séances publiques des Conseils.

Deuxième caractéristique : le partenariat, sans doute le mot qui évoque à la fois le plus d'adhésion mais aussi le plus de scepticisme.

Dans le canton de Fribourg, on peut dire que l'on collabore tout azimut grâce à de nombreuses commissions multi-directions. Mais que signifie ce partenariat ? Notamment quand un interlocuteur s'exclame : « Oui mais pas avec ce service ».

Le partenariat est lu comme le travail en réseau qui facilite la gestion ou le règlement de dossiers difficiles. Mais pour ce faire, cela suppose d'abord et avant tout un travail de compréhension de l'Autre interlocuteur, autrement dit de l'Autre service. Cela suppose une attention à l'Autre, une capacité d'écoute de l'Autre, une volonté (non superficielle) de collaborer. Et aussi une grande confiance en

l'Autre. Et bien souvent le partenariat se fait sans se nommer comme tel.

Mais cela suppose aussi du temps. Donc une certaine souplesse, et plus encore une certaine disponibilité des personnes. Des services surchargés ne peuvent qu'imparfaitement s'inscrire, malgré la meilleure volonté possible, dans une telle logique de partenariat.

Outre que tout partenariat suppose des compétences particulières (à entrer dans l'échange, à communiquer, à interagir, à faire travailler ensemble des personnes différentes, à dépasser la peur du jugement), le partenariat élargit le champ de pensée. Aussi faut-il vaincre les peurs, les résistances des agents quand elles existent.

Par ailleurs, le partenariat suppose une vision claire des enjeux non réductibles à des enjeux particuliers. Aussi c'est toute la dimension de l'intérêt commun qui est ici sous-jacente quand il s'agit d'associer des usagers des services publics. Si les syndicats, les associations de personnel s'inscrivent dans une même recherche du bien commun, et ce même si, bien entendu, chacun de ses partenaires peut le traiter de manière très différenciée, il en va tout autrement avec d'un côté les usagers dont les instances de représentation, quand elles existent, ne suivent guère une logique de représentation de tous les usagers, et de l'autre, l'opinion publique qui elle est particulièrement versatile, si tant est qu'elle existe.

Et dans le cadre de procédures administratives, de dossiers controversés, la participation devient souvent très problématique : « tout le monde se mêle de tout », nous dit ainsi un interlocuteur. Et très vite l'intérêt particulier prime par rapport à l'intérêt général.

Le partenariat rencontre sans doute l'une de ses limites dans la difficulté

d'associer les usagers : c'est outre la capacité à sortir du cas particulier pour accéder à l'intérêt général, la capacité à argumenter, à discuter, à rationaliser qui est ici questionnée. L'Administration invite le citoyen à entrer en discussion, notamment par le biais d'Internet. Mais outre que cette invitation ne s'adresse qu'à ceux qui maîtrisent l'outil Internet (il reste bien sûr pour les autres le téléphone et la plume), elle s'adresse à ceux et celles qui ont la capacité de formuler leur demande et oublie tous ceux et toutes celles qui justement ont des rapports complexes avec l'administration parce qu'ils en sont éloignés, non pas tant géographiquement que socio-culturellement ou symboliquement.

Troisième caractéristique :

l'efficacité, une préoccupation soutenue pour une amélioration continue.

« Le service public, souligne un interlocuteur, est ni plus ni moins efficace que des organismes privés. Qui plus est, il est inscrit dans un processus permanent d'amélioration et de remise en question comme toute organisation. »

En fait les entreprises fribourgeoises ont délivré manifestement leur *satisfecit* quant à l'efficacité de l'administration cantonale¹². L'efficacité pour une grande partie de l'administration, et notamment l'administration locale, est en lien avec la proximité. Aussi faut-il tenir compte de la masse critique (nombre de citoyens concerné par le service) au-dessus de laquelle le service, sans moyens nouveaux, perdrait toute efficacité.

En fait nous dit un interlocuteur, l'efficacité réside dans le fait de « servir au citoyen-contribuable un travail de qualité dans des délais raisonnables ».

¹². Cf. les rapports de la société M.I.S. Trend 2004 & 2007 visant à évaluer la qualité des services offerts par les administrations cantonales. Ces rapports qui classent, les deux fois, Fribourg en premier, ont été commandés par les Chambres de commerce de Suisse romande.

Et à une rare exception près d'un interlocuteur remettant en cause le nombre trop important d'agents, tous les interlocuteurs ont évoqué ce souci de l'efficacité lié à un processus permanent de remise en question et de volonté d'amélioration. « Et bientôt le *benchmarking* sera le nerf de la guerre » nous est-il ainsi précisé. L'efficacité constamment remise en question, tel est en quelques mots le principe du *benchmarking*, issu du service marketing d'une entreprise privée. En fait le principe est relativement simple : rechercher l'entreprise dans le monde qui a le service le plus performant et s'inspirer de ses principes pour améliorer sa propre entreprise dans le secteur voulu.

Nous ne voyons pas bien en quoi il y a quelque chose de révolutionnaire dans cette procédure. En d'autres termes, dans une version amusante, ce serait presque la réhabilitation des agents secrets. Nous pourrions ainsi envoyer des agents secrets dans d'autres administrations cantonales ou même dans d'autres services publics, et retirer de nos observations des idées, des modèles, des labels...

Mais, outre le fait que l'amélioration des services soit une préoccupation de tous les agents – même s'il est évident qu'il y a probablement des personnes qui sont inscrites plus que d'autres dans une certaine routine, et même si plus probablement encore les services manquent de moyens – le *benchmarking*, en dehors de l'anglicisme, n'apporte rien de bien nouveau.

Vu sous l'angle des services publics, c'est la Réforme permanente. « Mais faut-il changer pour changer ? A-t-on toujours une meilleure solution ? » remarque un interlocuteur qui questionne, comme d'autres, le business qui y est associé, le coût que cela représente pour la collectivité.

De la phase des Audits, abandonnés au triste sort de Enron, nous sommes passés à la phase des certifications, avec à chaque fois des organismes extérieurs mandatés pour ces procédures de certification, et donc avec à chaque fois du temps et beaucoup d'argent. Le métier de « consultant » semble bien rester un métier d'avenir. En dehors du coût financier direct pour la collectivité, encore faut-il aussi s'interroger sur le coût symbolique que ces différentes phases induisent. Par ailleurs ne faut-il pas lire dans cette volonté de toujours réformer, l'illusion du faire.

Comme le souligne un interlocuteur : « entrer dans la remise en question permanente ne produit que du malaise, de la souffrance ». Mais reconnaît-il, un rien désabusé, « du moment qu'on s'agite, on fait ».

Pour un autre interlocuteur, le système parfait n'existe pas, ce qui compte c'est l'environnement motivant. Un interlocuteur propose ainsi notamment pour le système scolaire qu'il y ait une sorte de coaching des jeunes professeurs par les plus anciens afin justement de les aider à dépasser la question de la maîtrise de la matière et qu'ils puissent ainsi se concentrer sur leur relation avec les élèves (qui sont aussi des enfants) et surtout afin de les aider à ne pas se démotiver ou se dévaloriser. L'expérience professionnelle est ici considérée comme une clé de réussite. Donc le partenariat entre enseignants pourrait constituer un réassurement et une condition d'amélioration. Cependant cela supposerait une très grande modestie, une capacité à dépasser la peur du jugement de l'Autre... Ce qui, dans un monde où toute défaillance est sévèrement sanctionnée, n'est pas gagné d'avance.

Il a été remarquable de voir le peu d'écho que la question de l'analyse des prestations a rencontré. Si la démarche

ne semble pas systématique, elle répond à une volonté d'ouvrir un espace de réflexion sur les pratiques et leur réorganisation, cela dans un contexte de maîtrise des dépenses. *A priori* rien de dommageable. Mais en ces temps où les fonctionnaires (et j'utilise ici volontairement ce terme) n'ont guère bonne presse, il est aisé d'y voir une volonté non dite de rationalisation et d'économie. Et surtout une volonté de passage à la sous-traitance.

Ainsi un interlocuteur analyse-t-il ce champ des analyses des prestations comme une vaste manipulation : « On s'est laissé infiltrer par des mots. On peut anticiper sur ce qui va arriver. Notamment avec l'exemple de la Croix-Rouge. (...) [Le discours de l'APE :] Tout le monde travaille très bien mais on pourrait voir comment travailler autrement. Oui mais en quoi cela serait-il pour le bien du citoyen ? ». Un autre interlocuteur voit dans ces analyses de prestations comme dans les chartes qualités une volonté de « contrôle », une volonté de « réinstaller de la bureaucratie au détriment de la gouvernance ». Les chartes qualités sont ainsi « des cadres imposés qui impliquent une standardisation des comportements » et qui provoquent beaucoup de déstabilisation. Reste à trouver pour cet interlocuteur

« une méthodologie ou une philosophie à partir de laquelle chaque personne peut réfléchir sur ses besoins pour améliorer la qualité de son travail ».

Si, dans certains services, cela a permis de rendre visible des tâches non perçues, le résultat reste ambivalent. Pour un interlocuteur, il y a une grande frustration du fait que ce travail est resté pour le moment sans réponse. Une grande déstabilisation pour le faire et une grande frustration pour le suivi :

l'équation ne semble guère favorable à la procédure.

La nécessité de se remettre en cause en permanence, pour ne pas qu'elle produise du malaise, de la souffrance et du stress, suppose l'environnement motivant, déjà évoqué par un interlocuteur. Un environnement motivant, c'est-à-dire une grande confiance, une reconnaissance de la mission, mais aussi une éducation à la remise en cause (de ses propres manières d'être et de faire), une éducation à la curiosité. « Est-ce nécessaire pour autant d'y ajouter de beaux tableaux de charte qualité ? », souligne un interlocuteur particulièrement sceptique quant à la procédure des chartes qualités et autres audits qui risquent de n'être que des façades.

En fait, pour un autre interlocuteur, l'analyse des prestations est une manière de produire de l'adhésion, de développer, en travaillant ensemble sur les tâches et les valeurs, une culture d'entreprise : une culture avec une plus grande réflexivité sur les pratiques, sur les comportements... L'objectif est aussi d'« alléger les procédures bureaucratiques au profit du travail administratif qui aboutit à une décision argumentée respectueuse de l'intérêt général ».

Quatrième caractéristique : la transparence, un souci bien dans l'air du temps pour établir une relation de confiance.

La question de la transparence, associée à celle de l'information, est à l'ordre du jour puisqu'un avant-projet de loi a été mis en consultation cet hiver, que des règles ont été précisées en juillet 2007.

L'exigence d'information sur l'activité de l'État (aux *media*, aux citoyens) est posée comme cruciale. C'est une des activités en croissance dans tous les services qui recrutent les uns après les autres un conseiller en communication.

Bien avant la réforme de l'organisation du fonctionnement (type nouvelle gestion publique) et du délivrement des prestations, le premier objectif est de communiquer. Dans nos sociétés démocratiques, les usagers ont le droit d'être clairement informés. Et comme le dit un interlocuteur : « cela ne peut qu'aboutir à une meilleure crédibilité de l'État, à une augmentation de la relation de confiance ».

En fait, l'information est un élément de base de l'idée d'espace public. La liberté (du citoyen) et la pratique de la responsabilité individuelle passent par l'accès à l'information sur les enjeux et les problèmes de société. Mais plus encore que l'accès à l'information, la liberté et la responsabilité passent par la maîtrise de l'information, c'est-à-dire sa compréhension et sa « digestion ».

Et ici les analyses sont convergentes : trop d'information tue l'information. Certes nous sommes dans une société dite de l'information. Le réseau Internet a décuplé l'accès à l'information mais sans forcément en favoriser la compréhension. Et c'est sans doute là que pêchent toutes les exigences d'information du public : comment faire pour que l'information donnée soit comprise et digérée, soit donc intériorisée ?

On peut mettre en place tous les dispositifs voulus et inimaginables pour informer et rendre l'information accessible. Reste que dans notre société du « tout information », les personnes deviennent vite imperméables à l'information. La rendre accessible et présente constitue sans nul doute à ce sujet un moindre mal. Même si cela suppose, pour ce qui concerne l'administration, le passage d'une culture du secret à une culture de la transparence.

Et dans ce cadre, certains interlocuteurs relèvent la contradiction entre, d'un côté, les droits théoriques du citoyen à tout

savoir et, de l'autre, les droits théoriques du même citoyen à la protection des données. Kafkaïen.

Pour différents interlocuteurs, cette exigence de transparence et d'information constitue la clé de dénonciation de comportements inacceptables des deux côtés (de la part de l'agent ou de la part de l'utilisateur). « Une administration publique se doit d'être transparente et exemplaire (...) et ne doit pas cautionner de comportements inappropriés », nous dit-on. Comme elle « doit dire le non-acceptable », nous dit un autre interlocuteur.

Et, cela s'inscrit sans aucun doute dans cette hypothèse énoncée d'un État désormais soucieux de son image.

En guise de conclusion,

J'aimerais formuler quelques pistes de réflexion, reprenant de loin les thèmes abordés :

Premier élément, ne pas oublier la dimension sociale du service public. Si Internet est aujourd'hui défini comme la clé de la proximité, peut-être est-il (trop) vite oublié la place privilégiée qu'occupent les services publics dans le maintien du lien social. Le remplacement de ces services par un guichet virtuel renforce l'esseulement de nombre d'utilisateurs, alors même que certains interlocuteurs relèvent la nécessité du face à face pour gérer des dossiers difficiles.

Deuxième élément, contrer l'image de lenteur et d'inefficacité. Et ce, pour au moins deux raisons.

1/ Premièrement, et tout simplement parce que, comme l'activité de penser suppose la « suspension du temps », l'activité administrative suppose la consultation, la confrontation des différents points de vue. Le service public peut être lu comme le garant de l'État de droits et de la démocratie. Et, cela demande du



temps, beaucoup de temps. Comme le remarquent différents interlocuteurs, « La réalisation de projets suppose un temps de réflexion qui entre en opposition avec le temps politique ».

2/ Et deuxièmement, parce que toute décision négative est susceptible d'être contestée par le citoyen, d'où la nécessité qu'elle soit particulièrement bien fondée en raison et en droit. D'ailleurs un interlocuteur le note, non sans amertume : « Désormais il faut toujours justifier les décisions. Il faut faire des études pour fonder des actions. Et malgré cela, les procédures de recours sont régulièrement utilisées. Le citoyen est de plus en plus exigeant. Il veut un service nickel. Il n'y a pas droit à l'erreur ». Ceci tend sans aucun doute à la professionnalisation de certaines fonctions de service public et rend nécessaire, comme le suggère un interlocuteur, pour toute décision, « de produire une coalition pour faire avancer les idées ».

Troisième élément, la question de la dé-responsabilisation presque unanimement constatée. L'individualisation, l'urbanisation, la densification, etc. tendent à produire une perte du sentiment d'appartenance à une communauté responsable avec moins d'intérêt pour le bien commun. En fait de plus en plus de personnes pensent pouvoir échapper à la règle et n'hésitent plus à recourir devant les tribunaux. Absence de distanciation et frustration semblent constituer deux éléments majeurs du rapport à l'administration.

Ainsi un interlocuteur relève-t-il que les usagers « veulent tout, tout de suite » comme ils veulent tout ce qu'on leur vend comme indispensable dans la société du jetable qui est la nôtre. Alors même que, rappellent plusieurs interlocuteurs, « l'État ou les collectivités publiques ne sont pas là pour résoudre tous les problèmes ».

Se laisse apercevoir ici une déconnexion d'une partie de la population d'avec le contrat social qui lie les individus entre eux.

Quatrième élément, la volonté de communiquer s'inscrit dans une démarche plus large que le seul devoir d'information.

Globalement les services insistent sur la mission explicative. Mais en fait transparaît aussi l'idée selon laquelle une nouvelle mission a incombé à l'administration. Elle ne doit pas seulement être *communicante*, elle doit aussi être *éduquante*.

Expliquer non pas tant la rhétorique des droits et des devoirs qui semble être quasiment une cause perdue. Mais expliquer, dans une vision plus large du bien commun. Autrement dit, expliquer et justifier les décisions non seulement d'un point de vue technique (non plus comme un acte arbitraire bien sûr) mais parce qu'il est pris en référence à un bien commun, à un intérêt général. Bref, en filigrane de ces nouveaux rapports, se trame une éducation à la citoyenneté (embryonnaire certes) afin de légitimer le travail de la collectivité publique dont personne ne semble plus voir l'intérêt si ce n'est pour satisfaire ses besoins individuels.

Cinquième et dernier élément : Sans doute convient-il de reléguer aux oubliettes l'image du fonctionnaire borné.

La fonction publique se positionne sur une ligne défensive alors qu'aujourd'hui elle n'a guère de leçon à recevoir du privé. Peut-être justement qu'un travail reste à faire pour lutter contre le discrédit dont semble souffrir la fonction publique et pour revaloriser la mission du service public qui est là non pas pour satisfaire des besoins particuliers mais qui est là pour répondre aux besoins de tous les usagers sans distinction de lieu,

de naissance, d'âge, de sexe, de couleur, de travail, etc., et ce dans le respect de l'intérêt général.

À partir de ces différents éléments, nous pouvons ainsi faire l'hypothèse de l'efficacité d'une administration proche des usagers, efficace, transparente, informative, appuyée sur l'esprit de responsabilité des agents, satisfaisante pour les usagers, et fer de lance de la démocratie, à ceci près qu'elle intègre, peut-être, l'idée d'être reconnaissante et gratifiante pour son personnel.

J'aimerais conclure par cette remarque commune à plusieurs interlocuteurs :

On critique toujours le service public. Mais n'est-ce pas un mauvais procès ? Le service privé est-il plus performant ?

BÜRGERNÄHE

Roland Klaus, Direktor, Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt

Sehr geehrte Frau Staatsrätin
Sehr geehrter Herr Staatsrat
Geschätzte Teilnehmende

Sie geben mir die Gelegenheit mich zum Thema: Bürgernähe in der Verwaltung am Beispiel des ASS zu äussern: Vielen Dank, ich nehme diese Möglichkeit gerne wahr.

Was heisst überhaupt Bürgernähe (ich bevorzuge das Wort Kundennähe)? Wann ist man kundennah?

Die richtige Antwort erhalten Sie nur, wenn Sie die Kunden selbst fragen, welche Erwartungen bezogen auf unsere Dienstleistungen sie haben.

Seit 2002 lassen wir die Kundenzufriedenheit durch eine Profi-Agentur erheben. Die Befragungen werden nach wissenschaftlich anerkannter Methode vorgenommen und sind daher relevant.

Was erwartet, was wünscht der Bürger/Kunde von der Verwaltung?

Folgende Schwerpunkte haben sich herauskristallisiert (Reihenfolge beliebig):

- Freundlichkeit (ein Lächeln schafft eine gute Ausgangsposition und kostet nichts);
- Respekt (auch Verkehrssünder oder säumige Zahler schätzen Belehrungen nicht!);
- Kompetente Auskünfte verbindlich, verständlich formulieren bzw. redigieren (Amtssprache!) Muttersprache Französisch und Deutsch (d. h. Zweisprachigkeit für das Personal);
- Wegzeit, Wartezeit so kurz wie möglich (3'), Öffnungszeiten so lange wie möglich;

- Gleichbehandlung, aber Ermessensspielraum nutzen;
- Online-Angebote entsprechen immer mehr einem Bedürfnis (nicht nur der jungen Kunden);
- Tiefe Gebühren (die Steuergelder «richtig» nutzen).
Auf dieser Erwartungshaltung aufbauend haben wir unsere Strategie (Leitbild + Prozesse) definiert.

- Personalschulung *on the job* (Freundlichkeit, Sprachverständnis, sind Handlungskompetenzen);
- Zweisprachigkeit (am Schalter, am Telefon) = Anstellungskriterium;
- Man stellt sich vor, (Namensschild).

- Redaktionelle Überarbeitung;
- Standardbriefe, Brief-Bausteine (einfach, prägnant)
- Informative, überschaubare Prospekte.

- Näher zum Kunden durch: Filialen, dezentralisierte Ausgabestellen (geografische Nähe, Verkürzung der Wegstrecke, ökologischer und wirtschaftlicher Gewinn).

- Virtueller Schalter (Online-Angebot; zeitunabhängig, keine örtliche Verschiebung).

- Wartezeiten.

- Öffnungszeiten (z. B. über den Mittag);
- Flexibilität [z. B. bei Theorieprüfungen (*open door*)].
- Gleichbehandlung / Ermessensspielraum
- Durch Qualitätssicherung mit Standard-Arbeitsabläufen (Prozesse) Gleichbehandlung sicherstellen;
- Transparenz und Nachvollziehbarkeit schaffen;
- Ermessensspielraum ist definiert.

- Tiefe Gebühren/Tarife ohne die «Rendite» zu verschlechtern;
- Die Tarife sollen gemäss BG nur eine geringe Überdeckung aufweisen;
- Instrumente: Vollkostenrechnung, Benchmark.

- Günstige Tarife ohne Verschlechterung der «Rendite» heisst auch eine gute Produktivität/einen guten Output realisieren

Ziele setzen:

- Die Umsetzung und die guten Resultate erhält man nicht «gratis». Es braucht eine transparente Führung mit Zielvereinbarung.

Anreize schaffen:

Und letztlich geht, zumindest ein Teil der Motivation, durch den Geldbeutel.

Resultate:

Dies alles zusammen führt mit Sicherheit zu einer guten

Kundenzufriedenheit und mit etwas Glück zur Exzellenz.

Allerdings ist dies kein ständiger, definitiver Zustand. Das Streben nach Exzellenz ist eine anhaltende anspruchsvolle Einstellung zur Mandatserfüllung aller Mitarbeitenden.

Sie haben festgestellt, meine Damen und Herren, dass das ASS dank seinem autonomen Status über Instrumente und Mittel verfügt, die (leider) den klassischen Verwaltungsabteilungen (noch) nur bedingt oder gar nicht zustehen. Ich bedauere dies umso mehr, als die Verselbstständigung des ASS auch als Prototyp des Staates Freiburg galt um die Effizienz dieses Modells zu testen. Nachdem die Resultate erwiesenermassen sehr gut sind hoffe ich, dass die laufenden Reformprojekte noch einige selbstständige Staatsdienste hervorbringen werden.

Lassen Sie mich mit der Feststellung schliessen, dass ich in meiner bald 35-jährigen Berufstätigkeit im Staat oder staatsnahen Umfeld zur Erkenntnis gelangt bin, dass die Kader der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich vergleichbar gut sind wie ihre Kollegen der Privatwirtschaft, wenn sie über die gleichen Instrumente und Mittel verfügen.

Ich danke Ihnen für Ihr Interesse.

LA TRANSPARENCE

Danielle Gagnaux, Chancelière d'État

La « société d'information »? Un concept en plein essor un peu partout dans le monde. Rien d'étonnant donc à ce que la transparence de l'administration et l'information au public soient au cœur des préoccupations actuelles du canton de Fribourg. Ces questions ont ouvert de nouvelles perspectives sur les rapports entre Etat et citoyens: elles ont nourri la réflexion depuis plusieurs années et ont abouti aujourd'hui à un projet de loi sur l'information et l'accès aux documents officiels.

Bases juridiques

Le principe de transparence au sein de l'administration cantonale fribourgeoise est un principe récent. La loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration stipule qu'« à moins qu'un intérêt prépondérant ne s'y oppose, le Conseil d'Etat informe régulièrement le public de ses intentions, de ses décisions et des travaux importants de l'administration cantonale »¹³. De même, la Constitution fribourgeoise garantit que « toute personne peut consulter les documents officiels dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose »¹⁴.

Pour garantir et améliorer l'information entre le public, le Conseil d'Etat et ses entités administratives, l'Etat de Fribourg crée notamment, le 1^{er} avril 2006, un Bureau de l'information, doté de 1,7 EPT¹⁵. De plus l'ordonnance

relative aux sites internet de l'Etat « régit la diffusion d'informations par l'Etat à l'aide des technologies modernes de communication »¹⁶.

Ces nouvelles dispositions améliorent nettement la circulation de l'information. On compte désormais 40 sites sur le portail unifié de l'Etat dont 20 nouveaux créés en 2007. Le Bureau de l'information gère aussi la « boîte aux lettres » électronique de l'Etat de Fribourg. Une tâche importante, puisqu'il s'agit d'une interface directe entre l'administration et le citoyen. Cette boîte reçoit une dizaine de questions, représentant un total de 340 demandes en moyenne pour l'année. Ces questions émanent pour la majorité d'internautes du canton, mais également, pour une part non négligeable, du reste de la Suisse, voire de l'étranger. Outre Internet, l'Etat utilise évidemment encore différents moyens pour transmettre ses informations. En 2007, l'Etat de Fribourg a diffusé 270 communiqués de presse auprès de la presse accréditée et tenu plus de 40 conférences de presse impliquant au moins un Conseiller d'Etat.

Dans ce nouveau cadre juridique, l'Etat de Fribourg s'applique d'ailleurs à communiquer le plus rapidement et le plus objectivement possible, en prenant soin de distinguer clairement l'information politique de l'information technique. Il incombe au Bureau de l'information de veiller à ce que l'information soit diffusée dans les deux langues officielles du canton par le biais de moyens de communication modernes

¹³ Loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration, art. 8

¹⁴ Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, art. 19 al 2

¹⁵ Les fonctions du bureau de l'information sont précisées dans l'Ordonnance du 22 mars 2005 relative à l'information du public sur les activités

du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale (OInf)

¹⁶ Ordonnance du 3 mai 2005 relative aux sites Internet de l'Etat

et adaptés à l'information (Internet, communiqué de presse, conférences de presse...)

Contexte historique

Relativement nouvelle en Suisse, la législation en matière d'information n'est pas beaucoup plus ancienne en Europe et dans le reste du monde. Certes, la Suède, en précurseur, connaît le droit d'accès depuis 1776. C'est, cependant, à partir de la moitié du XXe siècle que l'on assiste à un véritable développement de la question de la transparence.

Les Etats-Unis adoptent en 1966 leur *Freedom of Information Act*, la France suit en 1978, l'Australie en 1982, puis le Canada en 1985. Le mouvement s'accélère dans les années 2000 si bien que l'on connaît aujourd'hui une septantaine d'Etats qui garantissent le principe de transparence. En 2001, l'Union européenne l'introduit pour ses organes et le Conseil de l'Europe adresse aux Etats membres une recommandation sur l'accès aux documents publics. Ainsi, aujourd'hui, le principe de transparence est présent dans la quasi-totalité des Etats membres.

En Suisse, la question du droit d'accès est certes soulevée d'abord sur le plan fédéral, mais c'est sur le plan cantonal que les premières concrétisations sur ce sujet voient le jour. Berne adopte en 1993 une loi sur l'information du public qui garantit pour la première fois en Suisse le droit d'accès aux documents administratifs. Appenzell Rhodes Extérieures suit en 1996 ; en 2001, c'est au tour de Soleure et Genève ; Vaud et Jura en 2002 ; la Confédération en 2004 ; Neuchâtel, Argovie et Uri en 2006 ; puis finalement Zurich en 2007. Des travaux sont en outre en cours dans les cantons de Bâle-Ville, Saint-Gall,

Schwyz, Tessin et Valais. A l'échelon constitutionnel, les cantons de Berne, Neuchâtel, Soleure, Vaud et Zurich ont fait du droit d'accès un droit fondamental et les cantons de Bâle-Ville, et Argovie un principe de l'activité étatique ; mais ce n'est ni le cas de la Confédération ni des cantons de Genève, Jura et Uri.

Le projet de loi sur l'information (Linf)

Il s'agit d'un changement complet de paradigme. Le droit à l'information devient un droit fondamental inscrit dans la Constitution (art.19, al.2 Cst) et permet un renforcement de la participation de la population au processus démocratique ainsi que des relations de confiance entre organes publics et administré-e-s.

L'élément central de l'avant-projet est l'introduction du droit d'accès aux documents officiels. Le canton de Fribourg est actuellement régi par le principe du secret de l'activité administrative. L'introduction du droit d'accès renverse ce principe et constitue dès lors une grande nouveauté, à laquelle la Constitution fribourgeoise attache une importance toute particulière, puisqu'elle a fait de ce droit un véritable droit fondamental. L'avant-projet traite également de la publicité des séances des autorités et de leur devoir d'informer.

Le document couvre ainsi les trois principaux thèmes liés à l'information du public, comme le font généralement les lois des cantons romands. Contrairement à plusieurs cantons alémaniques (SO, AG, ZH), l'avant-projet ne regroupe pas dans un seul texte droit d'accès et protection des données, mais les deux domaines sont cependant coordonnés.

Publicité des séances (art.4-7):

Sur ces questions, l'avant-projet se limite généralement à réviser, compléter et au besoin généraliser les dispositions existantes, qui ont été développées durant les dernières années.

Devoir d'informer (art.8-15) :

Le devoir d'informer est déjà reconnu actuellement, mais l'avant-projet va plus loin en étendant le devoir d'informer du Conseil d'Etat aux documents indispensables à la compréhension des décisions que le Gouvernement prend. En outre, l'avant-projet ajoute deux éléments nouveaux : il traite de manière spécifique la communication de données personnelles dans le cadre de l'information du public et règle l'obligation de signaler les intérêts imposée par la Constitution (art.88, al.2 Cst).

Droit d'accès (art.19-46) :

Il s'agit pour le canton de Fribourg, comme je l'ai déjà mentionné, d'un changement de paradigme essentiel : à la règle du secret sous réserve de publicité succède la règle de la publicité sous réserve du secret. Le droit d'accès concerne les documents officiels, c'est-à-dire l'ensemble des informations enregistrées sur un support et concernant l'accomplissement d'une tâche publique. Il peut être invoqué par quiconque sans restriction de motif, l'intérêt du public étant déjà une justification suffisante en soi. Ainsi le droit d'accès donne à toute personne le droit de consulter les documents en question ou d'en obtenir une copie, en principe gratuitement.

L'art. 19, al. 2 Cst. précise expressément que le droit d'accès s'exerce « dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose ». Seuls les documents produits ou reçus à titre principal et les documents postérieurs à l'entrée en vigueur de la loi sont susceptibles d'accès. Cependant lorsque

la situation n'est pas claire, elle doit faire l'objet d'un examen concret sur la base d'un système de pesée des intérêts en présence. De plus les demandes paraissant abusives ou octroyant une charge de travail manifestement disproportionnée peuvent être refusées. En ce qui concerne l'aspect purement procédural du droit d'accès, celui-ci s'exerce sur demande à l'organe public qui l'a produit à titre principal. En tant que droit fondamental, le droit d'accès doit être justiciable, ce qui signifie que l'administré-e demandeur doit pouvoir invoquer ce droit jusque devant les tribunaux. Pour ouvrir une procédure judiciaire, l'administré-e qui n'est pas satisfait doit obtenir une décision de l'organe. En cas de différend, l'administré-e pourra déclencher, dans un délai de 20 jours, une procédure de médiation lors de laquelle un organisme neutre tentera de concilier les points de vue en présence. Si la médiation n'aboutit pas, l'organisme en question émettra une recommandation écrite, qui requiert obligatoirement une décision de l'organe public. C'est cette décision qui peut faire l'objet d'un recours.

Les derniers articles concernant le droit d'accès sont consacrés à la mise en œuvre de ce droit. Elle incombe en grande partie aux organes publics eux-mêmes, qui dans la mesure du possible doivent faciliter l'exercice du droit d'accès, mais aussi à un organe spécifique institué par l'avant-projet. Il sera mis en place par développement de la structure qui existe actuellement pour la protection des données. Une Commission de la transparence et de la protection des données chapeautera deux préposés, l'un à la transparence, l'autre à la protection des données. Cette solution spécifique au canton de Fribourg assure à la fois une coordination et l'indépendance des deux domaines.

La législation spéciale a été largement adaptée. Treize lois sont touchées, notamment en relation avec le devoir d'informer.

La suite des travaux

En vue d'une adoption de l'avant-projet par le Conseil d'Etat à la fin du 1^{er} semestre 2008, on procède actuellement à la mise en valeur de la Consultation (mars-mai 2008). Ensuite ce sera au tour du Grand Conseil d'étudier le projet de loi pour que les mesures d'exécution puissent commencer entre le 2^e semestre 2008 et le 1^{er} semestre 2009. L'entrée en vigueur est pour l'instant prévue pour le 1^{er} janvier ou le 1^{er} juillet 2009.

Conclusion

Le développement de la « société d'information » a fait apparaître de nouvelles problématiques relatives à la

transparence et à l'information au public. Ces deux notions sont essentielles à la démocratie et à son bon fonctionnement dans le monde actuel. Ainsi, pour une meilleure efficacité de son administration, le canton de Fribourg a décidé de supprimer, dans la mesure du possible, les limites à l'information. Car j'en suis personnellement convaincue: la transparence permet non seulement de renforcer la confiance des citoyens envers l'Etat, mais elle contribue à la crédibilité de l'action publique. Pour les collaborateurs de l'Etat, cette nouvelle façon de penser nécessite certaines adaptations dans la manière d'appréhender la gestion de l'information. De nouveaux textes légaux jalonnent l'activité de l'administration. Mais aussi et surtout, la transparence est en passe de devenir un état d'esprit.

LA PARTICIPATION

Jean-Pierre Helbling, Syndic de Marly

Introduction

Lorsque que l'on m'a proposé de participer aux 5èmes Assises du social et de venir vous entretenir quelques instants sur le thème de la participation, j'ai bien entendu tout de suite accepté de vous dire comment la commune de Marly a établi de nouveaux contacts avec ses citoyennes et citoyens. Mon exposé comprendra 5 points : un bref historique, l'engagement de la Commune, la démarche participative, la formation d'agents Marly Sympa et enfin les moyens à disposition.

Historique

Marly-Sympa est un projet âgé de 20 ans. Son origine correspond à la mise sur pied en 1987 du groupe de travail appelé à l'époque Violence et Vandalisme. Il est né de l'inquiétude de l'exécutif communal d'alors qui recensait des actes de vandalisme sur le territoire de la commune.

Pour illustrer succinctement les réflexions de ce groupe de travail, il suffit de jeter un regard sur le nom de celui-ci au fil de ses 20 ans. A l'origine il s'appelait Violence et Vandalisme, ensuite Prévention des violences, pour se transformer en Promotion de la qualité de vie et pour s'appeler aujourd'hui Marly-Sympa.

Ces mutations sont à l'image des réflexions du groupe de travail pour gérer les actes de violence, les incivilités et le vandalisme. Dans le nom de la commission, les mots violence et vandalisme ont été bannis pour mettre en exergue le côté positif du travail entrepris au sein de ce groupe. D'où le nom de Marly-Sympa.

A l'aube de la législature 2001, le groupe de travail a déposé une lettre rapport à l'intention du conseil communal.

Ce rapport mettait en évidence des éléments comme :

1. La gestion des phénomènes de violence et de vandalisme est l'affaire de tous.
2. Chaque citoyen doit être considéré comme un agent de prévention potentiel.
3. Le niveau de qualité de vie a une influence sur le niveau des phénomènes de violence et de vandalisme.

Engagement de la Commune

L'exécutif a fait sien ce rapport et donné un nouvel élan au projet. Il a institué une commission Marly-Sympa où les autorités communales tant exécutives que législatives sont représentées. Il marquait ainsi une volonté politique de faire de Marly un espace sympa, une manière de se situer en amont des problèmes de violence et de vandalisme.

Dans l'optique de considérer chaque citoyen comme un agent de prévention potentiel, le conseil communal a estimé qu'il se devait de donner les moyens à ses citoyens de remplir cette mission. C'est pourquoi il a soutenu les formations d'Agents Marly-Sympa.

En toile de fond de ce soutien, il y a aussi la volonté d'aller vers. C'est dans cette optique que beaucoup d'animations ont été développées dans la commune, comme les Squares. C'est dans cette optique aussi de s'intéresser au quotidien des habitants, que le rapport de 2001 préconisait entre autre une étude du niveau de la qualité de vie à Marly. Ce mandat devant être confié à un groupe d'experts en la matière. Le coût

de cette démarche justifiait l'abandon du projet. Ce n'était que partie remise car grâce à la volonté politique et à des subventions, le groupe Marly-Sympa a été en mesure de réaliser ce projet et a fait appel à CROSS, collectif de recherche et d'observation sur le social et la santé.

La Commission communale "Marly Sympa"

Il y a maintenant cinq ans que la Commission « Marly Sympa » a commencé ses travaux.

Mise sur pied par la commune de Marly pour répondre aux phénomènes de violence et de vandalisme, cette Commission est composée des personnes suivantes :

- Conseiller communal responsable des écoles
- Conseiller communal responsable de la police
- Conseiller communal responsable de la culture, loisirs, sport et jeunesse
- Représentant de la paroisse
- Président de la dernière commission de prévention des violences
- Représentant du cycle d'orientation
- animateur de jeunesse et socioculturel de la commune
- Président du conseil général.

Esprit de travail de la commission (Marly Sympa):

- Il est important d'utiliser et d'améliorer le réseau existant, de coordonner ce qui existe plutôt que de créer de nouvelles choses.
- Il ne sert à rien de vouloir lutter contre ces phénomènes, il est préférable d'avoir une optique de promotion de la qualité de vie.
- Il ne faut pas se borner à proposer des choses et attendre que les gens se servent ou non. Il faut aller vers, aller rejoindre les citoyens où ils sont, porter de l'intérêt. L'expression

« Aller vers » demeure le leitmotiv de la Commission. Toutes ses actions sont basées sur ce principe.

- Chaque citoyen est considéré comme un agent potentiel de promotion de qualité de vie.
- Il est important de rendre les citoyens acteurs et de leur donner les moyens de le faire, entre autres au travers de formations appropriées.

Les objectifs actuels de la commission :

- Améliorer la circulation de l'information, le travail en réseau
- Ne pas attendre, mais « aller vers », « porter de l'intérêt »
- Augmenter la responsabilisation, la citoyenneté
- Promouvoir la qualité de vie.

Démarche participative (10 Marly Cafés)

Très rapidement la commission Marly Sympa a réalisé qu'avant de vouloir promouvoir la qualité de vie, il fallait obligatoirement la définir avec les habitants eux-mêmes.

Elle a donc décidé de mettre sur pied des enquêtes et des rencontres appelées Marly Cafés ou aussi Marly en cause. Mais avant d'en arriver à ce stade, un travail de préparation et de participation de tout le Conseil communal a été nécessaire.

En effet, les différents dicastères ont fourni un catalogue de préoccupations, de projets, d'actions à la commission Marly Sympa.

Avec l'aide de CROSS, des personnes nommées experts ont été choisies dans la commune de Marly. Ces personnes, actives dans les sociétés, dans les commerces ou différents groupements, avaient pour tâches de sonder la population sur leurs désirs, soucis, interrogations. Ces renseignements devaient nous permettre de préparer les

thèmes qui seraient abordés lors des 10 Marly Cafés.

Fidèle à son leitmotiv « aller vers », la commission Marly Sympa a organisé 10 rencontres décentralisées dans les quartiers de la commune. Des animateurs aidés par des membres de notre partenaire CROSS ont été formés et ont animé ces moments.

Les renseignements recueillis ont dépassé nos espérances, ceci tant au vu du grand nombre d'avis et d'idées exprimés que de celui de la participation. En effet, plus de 500 personnes ont fréquenté les Marly Cafés. Actuellement nous sommes encore dans la phase de centralisation des données. Celles-ci seront restituées à la population probablement au début de l'automne.

Moyens

Afin de réaliser ses objectifs, la Commission a décidé d'organiser une formation « d'agents Marly Sympa ». A cette fin, la Commune a mandaté « l'Etrier » qui est un espace de formation mis sur pied par notre animateur de jeunesse, Monsieur Michel Favre et Monsieur Jean-Luc Kuenlin, syndic de Pierrafortscha et membre de la commission scolaire de Marly. Ces deux personnes sont à l'origine de tous les groupes de travail que je vous ai cités auparavant. Ils sont donc à l'origine de toutes les actions entreprises jusqu'à ce jour. Des spécialistes extérieurs sont également régulièrement engagés pour intervenir lors de ces cours.

Pour celles et ceux que cela intéresse, de la documentation relative à l'Etrier est à votre disposition.

En automne 2004, ce sont donc 10 personnes issues de l'animation de jeunesse, de la paroisse et de l'APEM (Association des Parents d'Elèves de Marly) qui ont pu profiter des cours

dispensés par des spécialistes et des animateurs compétents. Depuis lors, 5 volées ont été organisées, réunissant indifféremment, membres du corps enseignant, concierges, intervenants du SQUARE, membres d'associations de quartier. Le nombre d'agents Marly sympa actuellement actifs continue de croître et atteint à ce jour le nombre remarquable de 48.

Financement

Fin 2003, le conseil général de Marly a accepté les budgets suivants pour 2004 afin d'appuyer les projets du groupe Marly Sympa. Ces budgets ont également été acceptés pour les années suivantes :

- Fr. 3'000.- pour le pilotage du groupe Marly Sympa
- Fr. 5'000.- pour le soutien à l'engagement d'accompagnants pour le Square
- Fr. 17'500.- pour la mise sur pied de formation d'agents Marly Sympa
- chaque année, quelque Fr. 1000.- sont aussi réservés pour des actions ponctuelles de la Commission Marly Sympa.

Formation d'agents Marly Sympa

La mission d'un agent Marly Sympa :

- Est authentique (ose se positionner), encourage le positionnement.
- Personne ressource qui sait: où, comment, pourquoi (espace social)
- Va vers, provocateur de relation.
- Développe le sentiment d'appartenance, l'intégration convergente.
- Fait remonter les demandes à qui de droit, sert de relais.
- Sait entendre/écouter sans jugement.
- Invite à se prendre en charge – il responsabilise.
- Personne porteuse de l'esprit de la commission Marly Sympa.

Contenu de la formation :

- Découvrir l'historique de cette formation et son sens.
- Connaître la charte du conseil et du personnel communal.
- Dégager des valeurs communes, réflexions sur la notion de valeur.
- Application de ces valeurs tout au long de la formation.
- Éléments de psychologie: construction de la personnalité.
- Approche théorique: la relation centrée sur la personne.
- Notion de responsabilité. Réflexion sur le comportement ou l'attitude responsable.
- Connaître l'espace social (politique, organisationnel, personnes de référence).
- Être une personne relais, travailler en réseau.
- Réflexion sur l'intégration, la pluriculturalité, la culture.
- Autorité et pouvoir. Cadre et repères.
- Gestion des conflits et comportements agressifs.
- Enjeux des jeux relationnels.

Moyens à disposition pour continuer notre mission

- Les formations d'agents Marly Sympa.
- L'animation de jeunesse / socioculturelle communale.
- " Le Square": Activités pour les enfants dans les quartiers - Branche ados du vendredi soir et soirées d'échanges pour adultes dans les quartiers.
- Formations proposées dans le cadre de l'animation de jeunesse.
- Collaboration avec l'Association des camps familles, Marly Folies et le Carnaval.
- L'espace d'écoute mis en place par la Paroisse.
- Les futurs locaux d'animation de la halle de Marly Grand Pré.

- Le projet d'animation dans les quartiers afin de rendre les habitants citoyens.

Au travers du projet d'animation dans les quartiers:

- La commune, l'autorité, montre de l'intérêt aux citoyens.
- Permet aux demandes d'apparaître.
- Crée des liens entre habitants, des ponts avec les autorités.
- Favorise l'appartenance à son quartier et la responsabilisation.
- Offre une formation aux personnes s'impliquant dans la vie de quartier.
- Offre des espaces d'échange pour les parents d'ados.
- Repère les personnes clefs dans les quartiers et les associe aux projets.
- Permet de croire qu'il est possible, et redonne l'envie d'échanger et de travailler ensemble.
- Rend les citoyens/nes acteurs/trices.

Conclusion

En guise de conclusion, j'aimerais encore relever les changements intervenus dans les relations entre les autorités et les citoyens. Un esprit d'écoute et d'ouverture est de mise et je souhaite qu'il prenne encore plus d'ampleur à l'avenir, dans un souci de disponibilité. C'est en tout cas un style de conduite que je m'efforce d'appliquer avec le soutien de mes collègues du Conseil communal.

Dans cette optique, le fait « d'aller vers » le citoyen prend tout son sens et les retombées de ce leitmotiv se font déjà sentir. Le mot participation a déjà laissé des traces. En effet, dans les différents quartiers les forces se mobilisent pour mettre sur pied des actions, des réalisations ou autres associations.

L'inauguration d'un terrain de foot, l'organisation d'une journée de rencontre et de partage ainsi que

d'autres projets qui sont encore en gestation sont les résultats des Marly Cafés.

Nous avons aussi constaté avec satisfaction que les envies personnelles ont fait place petit à petit au bien commun. Nous soulignons également la solidarité entre habitants, solidarité qui a pris toute sa valeur lors des tragiques inondations du mois d'août passé.

Toutes ces actions doivent perdurer. Il ne sert à rien d'entreprendre ponctuellement des actions si celles-ci n'ont pas un prolongement dans le temps car il serait dommage de laisser retomber le soufflé après y avoir mis une immense énergie. Mais je me porte garant de l'engagement du Conseil communal, qui avec la commission Marly Sympa mettra tout en œuvre pour poursuivre ce qui a été entrepris voici quelques années. Une preuve tangible est le renforcement de l'animation de jeunesse par un poste supplémentaire à 40%.

Merci à notre Conseil général pour son soutien.

Pour terminer je citerai les paroles de notre animateur de jeunesse qui nous dit :

« Pour ma part, en tant que travailleur social au fourneau depuis plus de vingt ans, je ne relèverai jamais assez à quel point rien n'est possible sans une réelle volonté politique aujourd'hui présente à Marly, mais ayant demandé des années de travail pour y arriver. Plus vite une commune dégage cette volonté, plus le travail et l'investissement peuvent porter des fruits rapidement ».

Je vous remercie de votre attention.

IM SPANNUNGSFELD ZWISCHEN ÖFFENTLICHEM INTERESSE UND PRIVATINTERESSEN
Nicolas Bürgisser, Oberamtmann des Sensebezirks

Sehr geehrte Frau Staatsrätin
Sehr geehrter Herr Staatsrat
Sehr geehrter Herr Dienstchef
Werte Damen und Herren

Besten Dank für die Einladung an ihren Anlass - ich bin gerne gekommen. Das mir gegebene Thema tönt kompliziert, ist aber auf einen sehr einfachen Nenner zu bringen, dies mit folgenden Stichworten.

- St. Florian, Egoismus, Bequemlichkeit, Durchsetzung des öffentlichen Interesses

Frage an das Publikum: «Wer hat ein Natel? Hände hoch, zeigen.»

Frage an das Publikum: «Wer möchte eine Natelantenne in der Umgebung seines Hauses?»

Zweite Frage ans Publikum: «Wer kam heute mit dem öffentlichen Verkehr nach Grangeneuve? Und wer mit dem privaten Auto? Wie viele Leute waren heute Morgen in Ihrem Auto?»

Sie sehen, wir alle sind uns bewusst, dass wir Natel-Antennen brauchen, niemand möchte sie aber vor seinem Haus oder in seiner Umgebung. Wir alle haben ein Natel und niemand möchte auf diese bequeme Dienstleistung verzichten.

Sie sehen, alle wissen, dass die TPF hier bis vor das Haus fährt, die wenigsten (ich auch nicht!) wollen aber auf den Komfort des eigenen Autos verzichten.

St. Florian oder St. Florian-Politik heisst, dass alle zugeben und wissen, dass etwas nötig ist, aber niemand dieses Objekt bei sich haben möchte und alle es beim anderen, beim anderen der relativ weit weg ist, haben möchte.

Herausforderungen der Zukunft sind der immer knapper werdende Strom, wo wir alle gemeinsam Lösungen finden müssen. Niemand will ein Atomkraftwerk in der unmittelbaren Umgebung, nur wenige wollen Windenergie-Propeller auf den Bergen. Aber alle wollen am Abend Fernsehschauen, heisses Wasser haben, mit dem Computer im Internet surfen – und wehe, es hat keinen Strom!

Kurz zur Definition des öffentlichen Interesses:

Das öffentliche Interesse ist die allgemeine Voraussetzung für jede staatliche Tätigkeit. Dies sagt auch Artikel 5 Absatz 2 der Bundesverfassung. Der Staat hat das Wohl der Allgemeinheit zu schützen, zu fördern und die Anliegen der staatlichen Gemeinschaft wahrzunehmen. Auch wenn dies manchmal weh tut für den Einzelnen, für den Privaten.

Auch die Gerichte tun sich schwer mit der Frage: Ob einer staatlichen Massnahme ein ausreichendes öffentliches Interesse zugrunde liegt, ist oft nur von Fall zu Fall nach Massgabe der jeweiligen Umstände zu bestimmen.

Das öffentliche Interesse ist auch nicht in allen Regionen der Schweiz das gleiche –sogar beim gleichen Thema! Ich zitiere aus einem Bundesgerichtsurteil im Kanton St. Gallen betreffend ein Baugesuch für eine «Peep-Show» (also zum Beispiel einen Beate Uhse-Laden): Das Bundesgericht hatte zu prüfen, ob die Ablehnung eines Erotik-Geschäftes durch die zuständigen Behörden des Kantons St. Gallen aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit mit der Handels- und Gewerbefreiheit vereinbar ist. Das Bundesgericht stellte fest: Der

Begriff der Sittlichkeit hängt in starkem Masse von den herrschenden sozialen und moralischen Anschauungen der jeweiligen Region ab. Er ist deshalb örtlich verschieden und zeitlich anwendbar. Gerade im Sexualbereich findet seit einigen Jahren ein Wandel in den Anschauungen statt, der sich nicht überall mit der gleichen Geschwindigkeit und Intensität vollziehen lässt. Deutsch und deutlich heisst dies. Das öffentliche Interesse an einem Erotik-Shop ist nicht in allen Regionen der Schweiz das Gleiche. Vom privaten Interesse an einem Erotik-Shop wollen wir schon gar nicht reden!

Das Bundesgericht meint weiter: Was deshalb zu einem gegebenen Zeitpunkt in einem bestimmten Kanton noch als sittlich zulässig gilt, kann in anderen Regionen die Toleranzgrenze sittlichen Empfindens bereits überschreiten.

Diese Aussage des Bundesgerichtes gilt in Bezug auf das öffentliche und das private Interesse eigentlich für alle Bereiche. Als Oberamtmann habe ich vor allem mit Baugesuchen zu tun. Hier könnte ich als Bauvorhaben von öffentlichem Interesse folgende Beispiele zitieren: Die Tierkörpersammelstelle. Jeder Mann und jede Frau möchte, dass an einem zentralen Ort im Bezirk Tierkadaver abgegeben werden können, niemand möchte allerdings diese Tierkörpersammelstelle in der Nähe des eigenen Hauses haben. Als ich vor etwas mehr als einem Jahr als Oberamtmann angefangen habe, musste ich als erste Baubewilligung die neue Tierkörpersammelstelle in Bundtels bei Düdingen bewilligen und dabei 42 private Einsprachen ablehnen.

Als nächste heikle Baubewilligungen stehen die Betonmischzentrale in Düdingen sowie die Windkraftwerke auf dem Schwyberg auf dem Programm. Sie

sehen, als Oberamtmann hat man ständig zwischen öffentlichem und privatem Interesse abzuwägen. Jedermann braucht Beton, aber niemand will die Betonmischzentrale in der Umgebung. Alle brauchen Strom, niemand will ein Kraftwerk in der Nähe.

Lassen Sie mich zum Schluss folgendes Fazit schliessen und anschliessend 6 Beispiele geben.

Der Kampf zwischen öffentlichen und privaten Interessen wird weitergehen, solange es Menschen gibt. Mit unserer zunehmend egoistischen Gesellschaft wird er sogar immer intensiver und rücksichtsloser. Wir können ihn heute lediglich zur Kenntnis nehmen, an uns selber arbeiten oder in Zukunft die nötige Toleranz und Vernunft walten lassen, aber lösen können wir dieses Problem heute nicht.

Hier nun 6 Beispiele, wo meines Erachtens das öffentliche Interesse vor dem privaten Interesse zu liegen hat:

1. Das private Interesse hat klar zurückzustehen, wenn es gilt, die öffentliche Sicherheit zu gewähren. Im polizeilichen Interesse sind staatliche Massnahmen, die dem Schutz der Polizei- und Justizgüter dienen, wie zum Beispiel, die öffentliche Ordnung und Sicherheit, öffentliche Ruhe, Gesundheit und Sittlichkeit sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr. Unser Gemeinwesen und unser Staat braucht eine Rechtssicherheit.

2. Planerische Interessen

In immer zunehmendem Masse muss der Staat die Regelung verschiedener Lebensbereiche vorausschauend vorbereiten, planerisch tätig werden und dabei das private Interesse zurückschrauben: Zum Beispiel in der Raumplanung und in der Spital-, Alters- und Pflegeheimplanung.

3. Soziale und Sozialpolitische Interessen

Durch soziale und sozialpolitische Massnahmen will der Staat die wirtschaftlichen und schwächeren Bevölkerungsgruppen schützen, zum Beispiel Arbeitnehmer, Kranke und Behinderte

4. Umweltschutz, Gewässerschutz

5. Schutz des persönlichen Eigentums

6. Natur- und Heimatschutz

Wir alle haben unsere privaten Interessen zugunsten des öffentlichen Interesses zurückzusetzen.

Zum Schluss appelliere ich noch einmal an die Vernunft in uns allen und freue mich auf die künftige Toleranz des einzelnen gegenüber allen öffentlichen Interessen.

Die Arbeit wird uns nicht ausgehen - St. Florian ist überall.

Ich wünsche Ihnen weiterhin einen spannenden Tag und danke für die Einladung.

LE CITOYEN : CONTRIBUABLE - CONSOMMATEUR
Claude Lässer, Conseiller d'État, Direction des finances

Mesdames et Messieurs,

Le contribuable – consommateur, vaste programme, qui pourrait être abordé sous beaucoup d'angles. Vous me permettrez de traiter le sujet de manière très pragmatique et très concrète.

Le citoyen-contribuable participe tout d'abord à sa taxation fiscale par la déclaration fiscale qu'il doit remplir au départ du processus (avec de nombreuses données qui sont la conséquence d'un système que la société veut très complet, affiné dans le but d'une équité fiscale selon la capacité contributive de chacun). Et si l'on évoque le système fiscal, permettez-moi deux digressions :

Tout d'abord, le système fiscal devrait être conçu en fonction de la politique fiscale que l'on souhaite mener. Or, aujourd'hui trop souvent, ce système est alourdi et incompréhensible parce que l'on demande à la fiscalité d'intervenir dans d'autres domaines et politiques. Par exemple, dans la politique familiale ou dans la politique environnementale, avec comme conséquence que l'action étatique dans ces domaines hors fiscalité devient totalement opaque et manque de transparence. Pire, il peut devenir parfois totalement incohérent. Pour ne citer qu'un exemple récent : pour tenir compte de la situation particulière des parents qui travaillent les deux ou des familles monoparentales, il est possible de déduire, jusqu'à un certain montant les frais de garde prouvés. Or, une intervention parlementaire non encore traitée estime que les parents dont l'un des deux reste à la maison pour élever les enfants devrait bénéficier de la même déduction, parce que, sinon, on défavorise la famille dite traditionnelle. Et l'on se retrouverait alors dans la

situation où les familles qui n'ont pas de frais de garde pourraient déduire un montant qu'ils ne dépensent effectivement pas, alors que les familles qui placent leurs enfants à l'extérieur ne pourraient déduire que le montant effectivement engagé ! Sans compter qu'il n'y aurait plus de distinction de frais effectivement supportés !

Ceux qui réclament un système fiscal simple et de compréhension facile pour le citoyen-contribuable lambda oublient que ce système est issu d'un long processus qui n'est d'ailleurs pas terminé – le sera-t-il d'ailleurs un jour ? - et que la simplification à outrance se heurtera systématiquement au souci de tenir compte de toutes les situations particulières. Autre serait la situation s'il s'agissait de construire un système fiscal dans un no man's land d'impôt !

Fin de la digression.

Le citoyen-contribuable est traité ensuite avec toute la transparence souhaitable en obtenant une taxation détaillée sur tous les éléments imposables en revenu et en fortune. Il peut aussi se renseigner en tout temps auprès du service compétent (le Service cantonal des contributions).

La proximité avec le citoyen-contribuable par un seul service pour tout le canton semble suffisante et adéquate. On en veut pour preuve que les commissions de taxation par district (qui comprenaient des représentants du district et du SCC) ont été supprimées par le Grand Conseil au début des années 90. Avec la loi sur les impôts du 6 juin 2000, le retour des déclarations fiscales a lieu directement au SCC et non plus via les communes. Ces dernières conservent toutefois un droit de réclamation contre la taxation. On peut

par ailleurs noter que, avec le développement de l'informatique, les systèmes qui sont actuellement mis en place devraient grandement faciliter l'accès pour les communes aux dossiers de leurs contribuables. Ces mesures (suppression des commissions de district, retour direct au SCC) ont été prises pour des raisons de simplification administrative et de gain d'efficacité, ce qui se retrouve par ailleurs par exemple dans le fait que, en fin d'année, près de 95% des taxations sont effectuées, ce qui est un résultat que je considère pour ma part comme remarquable. D'autre part, ces mesures ont vraisemblablement pour effet de rendre les taxations plus objectives dès lors qu'une très grande proximité a tendance à introduire une plus grande subjectivité (la taxation centralisée se concentre sur la situation de fait, indépendamment de la personne).

La qualité du traitement du citoyen-contribuable est donnée par la déclaration fiscale remplie par le contribuable lui-même ou son représentant, par ses moyens de droit (possibilité de réclamation au SCC, qui permet de régler les problèmes évidents rapidement et sans trop de procédure, puis recours au Tribunal cantonal, et recours encore au Tribunal fédéral), par ses interventions toujours possibles au SCC, voire à la Direction des finances. Pour assurer un traitement équitable et cohérent, les taxateurs sont formés de manière continue à l'interne, mais aussi dans le cadre de la Conférence Suisse des impôts, dont font partie la Confédération et tous les cantons, ce qui devrait donner progressivement une certaine unité de doctrine intercantonale. D'autre part, un tournoi des taxateurs par rapport aux contribuables est organisé. Enfin, le chef de groupe voit toutes les réclamations.

La qualité du service offert aux citoyens-contribuables passe aussi par la mise à disposition d'un outil informatique performant (FRI-TAX) pour remplir leur déclaration d'impôt (environ 10'000 contribuables supplémentaires chaque année utilisent cet instrument ; sur un total de 150'000 contribuables environ), outil qui illustre la modernité et l'efficacité de l'administration. On notera en passant que grâce à l'utilisation de cet outil, l'administration est en mesure d'économiser de manière très directe, tant en frais d'impression qu'en frais de port, puisque les utilisateurs de FRI-TAX ne reçoivent plus systématiquement toute la documentation chaque année, documentation qu'ils retrouvent en totalité sur le logiciel mis à leur disposition (l'économie dans cette première année où ces dispositions ont été prises est de fr. 50'000.- environ).

On peut par ailleurs relever que, depuis cette année, un pas supplémentaire important a été fait en direction des contribuables personnes morales qui ont maintenant la possibilité de déposer leur déclaration en ligne par l'intermédiaire d'Internet. On peut espérer que ce pas supplémentaire pourra être offert aux personnes physiques dans un délai pas trop éloigné.

Les outils relatifs à la qualité du traitement du citoyen-contribuable sont en même temps des outils pour évaluer tant le système lui-même que les travaux du personnel de l'Etat (en particulier du SCC), ce qui permet aussi de récompenser les plus méritants dans le cadre des avancements et promotions annuels, voire de bloquer le traitement des quelques cas qui ne donnent pas satisfaction.

La qualité du service offert passe également par des délais raisonnables pour les taxations et les réponses aux

questions posées, sans évidemment en négliger la qualité. J'ai déjà évoqué à ce sujet le pourcentage de taxations réalisées en fin d'année.

Tout service a des tâches légales à accomplir et il n'a aucun choix à ce sujet. En revanche, les services sont très libres quant à la manière de les accomplir au mieux, de façon simple et compréhensible pour les citoyens, dans le respect des principes légaux généraux, tels que la légalité, l'égalité de traitement, la proportionnalité, la bonne foi, ainsi que le bon sens et la cordialité dans les relations avec les citoyens.

Que dire enfin du citoyen-contribuable en tant que consommateur ? Il est exact d'affirmer que les contribuables sont aussi en même temps des consommateurs des prestations fournies par l'Etat, qui les finance par l'impôt. Les prestations étatiques consommées sont en réalité la justification des impôts. Les prestations de l'Etat sont transparentes dès lors que les budgets et les comptes de l'Etat sont publiés et d'ailleurs de plus en plus accessibles par le public grâce à Internet.

Je crois pouvoir affirmer que le contribuable est tout à fait conscient de la relation entre l'impôt qu'il doit verser à l'Etat et les prestations qu'il peut en attendre. Nous vivons toutefois dans une société que nous pourrions qualifier de « supermarché en self-service », dans ce sens qu'il y a actuellement une tendance indéniable qui veut que l'on ne s'intéresse plus qu'aux prestations que l'on retire soi-même directement de l'Etat et que certaines notions, comme par exemple celle de solidarité, mais aussi celles de liberté/responsabilité individuelle passent petit à petit à l'arrière-plan. Il s'agit d'une tendance

qui n'est pas encore catastrophique, mais à laquelle nous devons impérativement rester attentifs, pour éviter que notre société ne coure à sa perte.

En conclusion, je dirais que je n'ai pas l'impression que les couloirs de l'administration se soient transformés en mur des lamentations, après être passés par la recherche du bien-être collectif et le New Public Management. La notion du bien-être collectif est toujours présente même si l'individualisme a progressé. Le New Public Management a introduit une sensibilisation accrue et bienvenue aux besoins des citoyens. Même si l'on est encore loin de la perfection, on ne se rapproche pas du mur des lamentations. Il faudrait d'ailleurs distinguer le mur des lamentations pour les citoyens de celui du personnel de l'Etat ! Peut-être sont-ce les deux côtés d'un même mur ! En perçant quelques trous dans ce mur, on devrait parvenir à un dialogue constructif. Les citoyens-contribuables-consommateurs ne sauraient se désintéresser totalement de la vie collective, de la société, car on imagine assez facilement qu'il y a des tâches/prestations nécessaires/utiles qui ne peuvent être assumées par des individus pris individuellement, mais qu'elles doivent l'être collectivement par la société. Entre ces deux pôles clairs (Société/Etat d'une part, individus/citoyens d'autre part), il existe une large place pour la politique afin de déterminer la frontière entre ce qui devrait appartenir à l'un ou à l'autre, voire pour concevoir des solutions mixtes, car tout individu fait partie de la société et celle-ci n'existe pas sans les individus qui la composent.

1. La politique culturelle née d'une revendication politique

C'est en 1747, dans un petit ouvrage au ton agressif et dogmatique, que Lafont de Saint-Yenne invente la politique culturelle. Il part d'un principe établi par les Lumières : la nécessité de partager avec autrui nos biens, qu'il s'agisse de biens matériels ou de biens culturels, de livres ou de tableaux. Pour Lafont de Saint-Yenne, un tableau appartient au public ; par là, il veut dire que chacun a le droit d'exprimer son opinion au sujet de ce tableau ; cependant ce droit à la parole suppose un droit de regard. En conséquence, il demande au roi Louis XV de mettre sa collection à la disposition des artistes et du public, au Louvre, c'est-à-dire de la séparer de son lieu de résidence habituel (Versailles) et ainsi de mettre fin, au bénéfice de la collectivité, à un statut de privatisation qu'il stigmatise en évoquant, dans un autre passage, « l'emprisonnement des tableaux à Versailles »¹⁷.

C'est donc grâce au pamphlet de Lafont de Saint-Yenne, dirigé contre le secret des collections royales, que la Grande galerie du Palais du Louvre devint un musée. Cela dit, les dissensions politiques de l'époque, ainsi que le mauvais état des finances publiques, repoussèrent son ouverture partielle et provisoire de 1747 à 1793.

Ce fait d'histoire culturelle illustre à mon avis parfaitement les tenants et aboutissants de la réflexion que je vous propose de mener ensemble. D'abord, le pamphlet de Lafont de Saint-Yenne est sans doute l'une des premières

expressions politiques du devoir de l'Etat de garantir à chacun l'accès à la culture. C'est aussi la première fois que l'on confère à des productions culturelles, en l'occurrence une collection de tableaux, un statut de « bien commun ». Enfin, comme c'est encore souvent le cas aujourd'hui, le projet a été reporté, puis amputé, en raison de dissensions politiques, mais aussi pour des raisons financières. A peine née, la politique culturelle était déjà victime de la baisse de régime de la « pompe à phynances publiques ». Les ingrédients de base, que l'on soit au XVIIIème siècle ou aujourd'hui, sont finalement analogues...

2. Définitions

Après ce préambule historique, il me paraît nécessaire de définir ce qu'il faut entendre par les termes « culture », « bien commun » et « participation sociale ». Le message qui accompagne le projet de législation culturelle fribourgeois¹⁸, au début des années nonante, donne une définition de la culture inspirée fortement par le mouvement personnaliste d'Emmanuel Mounier. Il distingue trois sens complémentaires de la culture. Le premier sens se réfère à la racine latine du mot « colere ». Celui-ci désigne le travail de l'homme sur la nature. Pris dans ce sens, la culture est donc à considérer comme l'organisation par l'homme de son espace naturel et comprend toutes les technologies issues de l'activité humaine pour répondre à ses besoins les plus élémentaires : se nourrir, se loger, s'habiller, etc. Le

¹⁷ L'art et les normes sociales au XVIIIème siècle, Thomas W. Gaehtgens, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 2001

¹⁸ Message du Conseil d'Etat du 19 février 1990 accompagnant les projets de loi sur les affaires culturelles, sur les institutions culturelles de l'Etat, sur la protection des biens culturels

deuxième sens du terme culture concerne plutôt le travail de l'homme sur sa propre nature d'être humain. C'est par cette activité qu'il affirme toutes les dimensions de sa personne, notamment celles d'ordre intellectuel et spirituel qui l'invitent à « s'ouvrir vers l'infini ». Et c'est sous cette deuxième définition que se rangent également les activités artistiques de l'homme. Enfin le troisième sens du terme culture correspond à l'ensemble du patrimoine culturel de l'humanité. Il comprend toutes les productions de l'activité et de la pensée humaines, notamment le patrimoine artistique, les langues, les patois, les traditions populaires. Ce troisième sens englobe, en quelque sorte, les deux autres sens définis antérieurement, et il désigne l'héritage à partir duquel une collectivité peut trouver ses racines et donner un sens à son destin. Lorsqu'elle fut imaginée, au cours du XXème siècle, cette conception de la culture voulait en particulier s'opposer à la culture dite d'Etat développée tant par les régimes d'inspiration fasciste que communiste. Nous verrons tout à l'heure que cette définition personnaliste de la culture centrée sur l'épanouissement de toutes les facultés de la personne humaine est aujourd'hui pleine d'actualité.

En ce qui concerne la définition du bien commun, nous retiendrons, de manière complémentaire, à la fois celle des philosophes grecs pour qui le bien commun désigne l'intérêt général en vue duquel les gouvernants dirigent la société, ainsi que la définition qu'en donnent les économistes qui considèrent comme biens communs (en anglais « commons ») les objets matériels ou immatériels n'appartenant à personne, et à ce titre appartenant à tous. Certains préfèrent parler de biens communs universels pour souligner que ces biens s'étendent à toute l'humanité.

Enfin, la notion de « participation sociale », dans une perspective de politique culturelle, est à mettre en relation directe avec la définition du « bien commun ». Le devoir du gouvernement est de permettre un accès à la culture aux plus larges couches de la société, car celle-ci n'est pas la propriété de quelques personnes ou d'une élite, mais elle est un bien qui permet à chacun (et là nous rejoignons la définition de la culture) de trouver ses racines et de donner un sens à son destin.

3. La culture n'est plus ce qu'elle était

Force est de constater que la culture n'est plus ce qu'elle était. En l'espace d'une cinquantaine d'années, l'offre culturelle s'est considérablement élargie. Cette évolution n'est pas sans conséquences, parfois dé-sécurisantes, sur les relations qu'entretient l'homme avec la culture. Ainsi, aujourd'hui, la culture consommée l'emporte largement sur la culture héritée. Il s'est constitué une industrie culturelle qui donne à de nombreuses formes de création artistique un statut de produit de consommation. Ces nouvelles formes de culture ne doivent pas grand-chose au système éducatif en général ou à l'action culturelle. Elles sont le produit du marketing de l'industrie culturelle, laquelle est en mesure de populariser à peu près en même temps dans tous les pays industrialisés ou non la même musique, le même film, voire le même livre. Finalement, l'on pourrait crier victoire et considérer que le grand soir de la « démocratie culturelle » est arrivé. Toutes les couches sociales, toutes les régions du monde ont accès simultanément et en permanence aux mêmes formes de culture. Cependant, le problème réside dans le fait que ces formes de culture n'ont pas grand-chose à voir avec les définitions susmentionnées de la culture, du bien

commun et de la participation sociale. En proclamant, au début des années 80, que « tout est culturel », Jack Lang ne croyait pas si bien dire... En effet, la capacité « interstitielle » de la culture est devenue aujourd'hui infinie : on entend du Beethoven en attendant d'atteindre son correspondant au téléphone, dans les gares les publicités pastichent les tableaux de maître, etc. Ce que l'on appelle aujourd'hui « démocratie culturelle » n'est autre qu'une sorte d'attitude comportementale qui se caractérise par de forts traits mimétiques. L'objectif de cette culture consommée n'est pas l'instruction, ni le développement de la personnalité, encore moins une volonté collective de se démarquer de ses racines et de transformer la société. Comme le disait ironiquement le philosophe Theodor W. Adorno, « la culture se réduit aujourd'hui à un art du divertissement, c'est-à-dire à une piqûre de vitamines pour gens stressés et fatigués »¹⁹. Dans son pamphlet intitulé « Le grand dégoût culturel »²⁰ qui vient de paraître, Alain Brossat définit la culture actuelle « comme un bain, un milieu dans lequel on est immergé, tout sauf un ensemble articulé de savoirs que l'on maîtrise et que l'on oriente selon des buts que l'on s'est personnellement ou collectivement assignés ». Pour lui, la culture d'aujourd'hui est cumulative, elle est « un magasin et non un tableau ». Dans notre société il y a trop de marchandises, trop de nourriture, trop de vêtements, trop de voitures, etc. Il en va de même en ce qui concerne la culture, tant il y a de romans qui paraissent, d'émissions qui nous sont proposées, de films et de musiques que nous sommes invités à consommer. Pour Alain Brossat, nous vivons dans « une

société obèse de culture, qui ne sait plus distinguer son devenir culturel ».

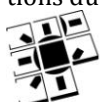
4. Quelle politique culturelle pour ce temps ?

Compte tenu de ce constat, quelle doit être la politique culturelle des pouvoirs publics en ce début de XXIème siècle ? La définition de la culture, idéale voire angélique, qui est inscrite dans le message qui accompagne la législation culturelle fribourgeoise tient-elle encore la route ? Aujourd'hui, le mot culture ne recouvre plus seulement un moyen d'actualiser le passé collectif d'une population, d'un ensemble humain. Elle est prioritairement un « bien » au présent qui expose une valeur, qui se compare, qui s'échange ou s'exporte. Dans ce contexte, la définition, marquée du sceau du personnalisme, à laquelle se réfère la législation culturelle fribourgeoise prend justement tout son sens. Alors qu'il y a quelques décades, celle-ci était censée faire barrage à la culture d'Etat, aujourd'hui c'est de la culture du dieu Mammon qu'elle doit protéger l'individu autant que la collectivité. Désormais, le rôle des pouvoirs publics en matière culturelle est de créer les conditions ainsi que de garantir les moyens nécessaires pour que les choix de chacun en matière culturelle ne se fassent pas exclusivement sur la base des lois du marché, du marketing ou de la publicité. Comme par le passé, le rôle des pouvoirs publics n'est donc pas de donner un sens à la culture. Par contre, il appartient désormais à l'Etat de garantir que chacun puisse le trouver, ce sens. Ce qui doit intéresser les pouvoirs publics c'est de veiller à ce que chaque citoyen puisse devenir un « individu cultivé » plutôt qu'il se fonde dans une « masse culturée ».

La dimension personnaliste de la législation culturelle fribourgeoise place

¹⁹ Cité in Le Magazine Littéraire, janvier 2005

²⁰ Le grand dégoût culturel, Alain Brossat, Editions du Seuil, Paris, 2008



le développement de toutes les dimensions de la personne au centre de l'action politique de l'Etat en matière culturelle. Dans ses orientations, la loi fribourgeoise confie également à l'Etat la mission de faciliter l'accès de chacun à la culture, ainsi que de veiller à maintenir et à développer une offre culturelle diversifiée pour l'ensemble de la population. Une telle législation donne donc aux pouvoirs publics un rôle proactif. C'est une législation qui table non seulement sur le maintien d'une offre diversifiée mais aussi sur l'élargissement de celle-ci. C'est grâce à la mise en œuvre de ces orientations qu'il sera possible de garantir pour chacun un choix culturel conscient et assumé. Et ce choix n'est possible que si, dans notre espace de vie, nous sommes en mesure de côtoyer les créateurs et les œuvres de notre temps. Et une fois de plus, le législateur fribourgeois l'a bien compris puisqu'il a confié à l'Etat comme mission prioritaire de soutenir la création.

Condorcet écrivait : « Plus les hommes seront éclairés, moins ceux qui ont l'autorité pourront en abuser et moins il sera nécessaire de donner aux pouvoirs sociaux d'étendue ou d'envergure. La vérité est donc à la fois l'ennemie du pouvoir comme de ceux qui l'exercent ; plus elle se répand, moins ceux-ci peuvent espérer de tromper les hommes ; plus elle acquiert de force, moins les sociétés ont besoin d'être gouvernées. »²¹.

Force est de constater que l'esprit des législations culturelles d'aujourd'hui n'est plus toujours inspiré par ces mêmes principes, eux-mêmes hérités de la philosophie grecque, mais aussi de Montaigne et des philosophes des

Lumières. Je donnerai deux exemples. Voilà quelques mois, M. le Conseil fédéral Pascal Couchepin sermonnait les milieux culturels en leur disant : « Plutôt que de continuer à augmenter l'offre culturelle, le rôle des pouvoirs publics est désormais de répondre aux attentes de la population ». Plus récemment, dans la feuille de route que l'Elysée a rédigée pour sa ministre de la culture Mme Christine Albanel, on lit qu'il faut « désormais veiller à ce que les aides publiques à la création favorisent une offre qui réponde aux attentes du public »²². C'est oublier que le rôle de la création n'est pas d'être « attendue » mais de « surgir » !

Les fossoyeurs d'une politique culturelle inspirée par l'esprit des Lumières sont aussi ceux qui, pour répondre aux sirènes économistes, veulent démontrer aux pouvoirs publics qu'un franc investi dans la culture en rapporterait trois. Ce sont donc parfois ceux-là mêmes qui ont pour mission de développer la culture qui contribuent ainsi à la transformer en une marchandise. Car la valeur de la culture, son efficience, son bénéfice pour chaque personne ou pour une collectivité se mesure à une autre aune.

5. Et la « pompe à phynances publiques » dans tout cela ?

Presque rien ne serait possible dans notre canton, en matière de création culturelle, sans la « pompe à phynances publiques », comme la désignait ironiquement Alfred Jarry dans *Ubu Roi*. « La politique, c'est faire que chaque citoyen soit un créateur », écrivait Jean-Pierre Raffarin. Au-delà de la « raffarinade », cette réflexion résume parfaitement le but ultime de toute politique culturelle et elle entre en résonance avec les propos de Condorcet. C'est pourquoi le budget dévolu à la

²¹ Cité in *Les citoyennetés en révolution, 1789-1794*, Olivier Le Cour Grandmaison, PUF, Paris, 1992

²² In *Le Monde*, 13 septembre 2007

culture devrait être le plus important dans le budget d'une collectivité publique! Cela dit, il est vrai que les budgets dévolus à l'instruction, autrement plus importants que ceux de la culture, participent aussi à développer les forces de créativité. Mais ils ne concernent qu'une partie de la population.

Voilà 17 ans, le parlement fribourgeois a donc fait le pari de fonder sa politique culturelle sur l'aide à la création. Force est de constater aujourd'hui que ce pari est en passe d'être gagné, même si les surgeons sont encore fragiles. Une bonne vingtaine de créations sont produites bon an mal an dans notre canton. Ce petit miracle a cependant atteint ses limites. Face à la concurrence de voisins parfois autrement mieux armés, notamment sur le plan du mécénat et du sponsoring, la création fribourgeoise aura besoin de moyens financiers autrement plus importants à l'avenir si elle veut non seulement

survivre mais se développer et rayonner. Pour reprendre une image chère à l'économie fribourgeoise, sans un deuxième étage la fusée ne se mettra pas en orbite. Les bases légales existent et elles sont en parfaite adéquation avec les besoins d'une politique culturelle de ce temps. Ne doutons pas que la volonté politique existe aussi.

En conclusion, la culture est un bien commun indissociable de la notion de participation sociale. Car la culture a pour fonction première de donner un sens à la vie, de préserver une identité collective, d'offrir des repères, de stimuler les forces d'imagination et de renouvellement dans nos manières de voir et de penser. Notre société aurait grand tort de négliger ses sources de créativité et d'innovation. Car ce n'est pas seulement l'assiduité au travail, l'ordre et la stabilité qui suffiront à assurer la prospérité économique et sociale du XXIème siècle.

Dès la fin des années 90, près de la moitié des cantons (ZH, LU, GE, VD, NE, SO, TI, ZG, VS) ont vu naître de nouvelles structures dans leur environnement social. Des organisations d'appellations diverses, telles que « Boutique d'information » (NE), « Info social » (ZG), « Centre social rex » (LU), « Centre médico-sociaux » (VS), mais qui toutes s'inscrivent sous le terme générique de « guichet social » (Soziale Anlaufstellen). Cet engouement a naturellement suscité la curiosité des instances fédérales et la Commission fédérale de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national a demandé en 2000 par voie de postulat (00.3007) un rapport à ce sujet.²³ Il a été publié en 2004 et recommande chaudement le développement de ce type d'organisation.

Fribourg ne demeure pas en reste :

- Parmi les recommandations adressées en 2004 au Conseil d'Etat par la commission cantonale pour une politique familiale globale, figure en bonne place la mise sur pied d'un guichet pour améliorer l'information aux familles.
- En mars 2004, les députés Anne-Claude Demierre et Yves Menoud demandent par postulat, avec 24 cosignataires, la création d'un service d'information destinés aux familles et aux enfants. Je cite :

« Lorsque les familles sont confrontées à des problèmes scolaires, psychologiques ou encore de violence, elles se retrouvent seules et désemparées, ne sachant pas à qui s'adresser pour répondre à leurs

préoccupations et leur offrir de l'aide. Elles ne sont pas suffisamment informées sur les diverses institutions et associations existantes et sur le type de prestations offertes. Force est de constater que souvent face à un besoin, elles n'ont pas su, pu ou osé s'adresser à temps aux services susceptibles de leur offrir un appui ou une aide. D'autre part, l'information sur les différentes institutions et prestations sociales souvent diffusée par écrit et de manière peu coordonnées rend son accès difficile pour les milieux sociaux défavorisés. Les personnes ne se retrouvent pas dans le flot des lois, des règlements et des démarches administratives.²⁴»

- Le Conseil d'Etat a répondu favorablement à ce postulat. Il s'est engagé dans son programme gouvernemental 2007-2011 à mettre en place un « guichet de la famille » visant à rendre l'information destinée aux familles aussi accessible que possible²⁵.
- Il existe par ailleurs dans le canton des amorces de solutions qui s'orientent dans cette direction : par exemple le « service de consultation pour familles » de l'Office familial, le site Internet « Guidesocial.ch » coordonné dans le canton par le GFIS en collaboration avec l'ARTIAS, ou les classeurs des familles organisés par le BEF.

Ainsi, le besoin et la demande de guichet social paraissent clairs. Ce sujet est emblématique car s'il existe un espace symbolique incarnant bien la relation

²³ OFAS, Guichet social, rapport de recherche no 1/05, 15 septembre 2004

²⁴ Postulat No 248.04

²⁵ Programme gouvernemental 2007-2011, p. 14



Etat – citoyen-ne-s, c'est précisément le guichet. C'est la porte d'accès aux biens communs, qui délivre sous formes de prestations des ressources constituées collectivement et correspondant aux demandes individuelles qui lui sont adressées. Mais rien ne ressemble plus à un guichet qu'un autre guichet. Or, ces Assises invitent à se demander ce qui différencie le guichet social du traditionnel guichet. Autrement dit, qu'est-ce que le guichet social propose réellement de nouveau, à quelle condition est-il vraiment innovant et qu'est-ce que cela signifie du point de vue de la relation entre les citoyen-ne-s et les services publics ?

Pour répondre à ces questions, il convient d'abord de préciser ce que l'on entend par guichet social et cerner en particulier les caractéristiques organisationnelles de ce guichet. Ensuite, pour savoir quelles peuvent être les relations entre les citoyens et l'Etat, et apprécier d'éventuelles nouveautés dans ces rapports, il faut aussi s'interroger sur le rôle ou la fonction de l'Etat. Cette question se limitera évidemment aux définitions de la politique sociale, éventuellement familiale, puisque l'organisation des guichets sociaux n'est évoquée que dans ce champ.

1. Les guichets sociaux

Les structures pouvant être qualifiées de guichet social comportent les caractéristiques suivantes :

- Elles sont transversales en ce sens qu'elles couvrent un ensemble de prestations plus ou moins large fournies par plusieurs organismes distincts souvent issus de différents domaines (p. ex. social et santé).
- Elles sont neutres dans le sens qu'elles n'ont pas de lien géographique ou d'apparence avec aucun des fournisseurs de

prestations et, surtout, ne participent à aucun de leur processus de décision. Les tâches des guichets sociaux se distinguent clairement du traitement des demandes de prestations et des décisions s'y rapportant. Dans ce sens, ces structures peuvent avoir une action complémentaire à celle des organismes prestataires.

- Elles ont un rôle d'interface et de facilitateur en ce sens que ces structures assurent la jonction entre la population et des fournisseurs de prestations afin de permettre un échange d'information pertinent (l'information adéquate par rapport à une situation donnée) efficace (information ayant le meilleur impact sur la situation problématique), directe et rapide (évitant de se perdre dans les méandres de l'administration).
- Elles ont une fonction d'intermédiaire dont l'offre élémentaire consiste à fournir aux personnes qui s'adressent à elles des informations sur les prestations disponibles, des conseils relatifs à la marche à suivre ou des renseignements sur les organismes et les personnes disposant de la compétence pour répondre à leur demande. Leurs prestations peuvent prendre une orientation plus active en procédant à la demande des usagers à de plus amples vérifications auprès des organismes compétents, en aménageant des contacts ciblés entre leurs interlocuteurs et ces organismes, en proposant un entretien de conseil social, en accompagnant les usagers à problématiques multiples et coordonnant les prestations et les tâches des différents organismes compétents.

En revanche leur forme et leur aménagement sont variables puisqu'elles adoptent l'apparence correspondant à la nature, à l'étendu et à l'objectif des prestations ainsi qu'au public cible : ligne téléphonique, site internet, boutique sociale, écrivain public, café-conseil, centre d'information et de documentation, etc. Ces formes sont évidemment combinables.

Leur public est aussi variable puisque ces structures peuvent être conçues pour la population en général ou pour des populations spécifiques. Le choix de la forme est crucial pour obtenir le succès escompté auprès du public cible.

Ce type de structure est sollicité de façon récurrente en tant que solution organisationnelle essentiellement face à deux problématiques :

- Méconnaissance des prestations et surestimation des propres ressources.

Plusieurs enquêtes montrent que parmi la population susceptible d'accéder à des prestations sociales ou en faveur des familles, bon nombre de personnes ne connaissent pas les prestations disponibles ou ne savent pas comment procéder pour y accéder ou très souvent aussi ne veulent pas les solliciter estimant leurs ressources encore suffisantes.

- Complexité des problématiques.

Il est observé dans le cas des situations sociales complexes impliquant plusieurs fournisseurs de prestations qu'aucun organisme ne prend vraiment la situation en main parce que ces situations échappent aux traitements standards. L'accès aux prestations est aussi entravé lorsque le problème est socialement tabou, notamment dans les cas de détresse économique. On remarque aussi que l'appréhension des préjugés dans le contact avec les

organismes sociaux peut dissuader les personnes de demander des prestations.

Ce sont exactement les difficultés dont fait état le postulat cité précédemment.

Les conséquences dans ces cas s'avèrent dommageables à la fois pour les personnes concernées et la collectivité.

- Du côté des personnes concernées, les problèmes risquent de devenir toujours plus complexes, de se chroniciser et d'exiger des solutions toujours plus sophistiquées.
- Du côté de la collectivité, les solutions deviennent vite très coûteuses et mobilisent de nombreux organismes qui doivent aussi consentir des ressources supplémentaires pour se coordonner (cf. la présentation suivante de Marco Lepori sur la CII).

Apparemment, les expériences de guichets sociaux recensés en Suisse semblent susciter l'enthousiasme :

- Plus grande rapidité des interventions qui confère ainsi au guichet social aussi un rôle de prévention.
- Meilleure accessibilité à l'ensemble des prestations sociales évitant un recours accru à la solution de l'aide sociale qui en tant que dernier filet du système de sécurité sociale a l'habitude de recueillir les situations inextricables.
- Utilisation plus ciblée des compétences du dispositif social allégeant les organismes de toutes les sollicitations qui ne les concernent pas directement.

Au total le guichet social améliore l'efficacité de la protection sociale et permettrait même de réaliser à terme des économies.

Un bilan aussi positif ne devrait pourtant pas occulter quelques objections faciles à anticiper :

- Instaurer un intermédiaire supplémentaire représente un coût que l'efficacité gagnée risque de ne même pas compenser.
- D'autant qu'une telle structure va immanquablement susciter de nouveaux besoins. Encore une fois, on se demande si le jeu en vaut la chandelle.
- Et pourquoi ne pas perfectionner les guichets historiques, améliorer la communication, simplifier les procédures, renforcer la collaboration interinstitutionnelle.
- D'autre part, de nouveaux guichets, fussent-ils sociaux, ne s'exposent-ils pas à l'auto-goal en créant une filière qui sera vite réputée comme celle des « cas » difficiles au point que plus personne n'osera s'y frotter de peur d'y être assimilé.
- Ces structures ne risquent-elles pas rapidement d'être accaparées par les personnes les plus dynamiques laissant le problème d'information entier pour les groupes les plus fragiles.
- Ces structures ne sont-elles pas l'expression de notre désarmement face aux situations les plus complexes pour lesquelles nous ne trouvons plus de solutions.

Malgré cela, plusieurs cantons n'ont pas hésité à investir dans cette solution, de surcroît à la fin des années 90 alors que l'embellie conjoncturelle était difficile à prévoir. Que représente cette solution dans la conduite des politiques sociales, comment l'Etat remplit-il son rôle dans ce contexte ?

2. Le rôle de l'Etat dans la protection sociale



Au cours des dernières décennies le canton de Fribourg s'est progressivement doté d'un système de protections sociales parallèlement au développement d'autres biens communs tels que l'éducation, la formation ou la culture. Ce système est conçu en complémentarité avec les assurances sociales instaurées au niveau fédéral et avec les protections privées laissées à l'initiative de chacun-e.

Sans reprendre l'histoire de la question sociale, admirablement décrite par R. Castel²⁶, nous savons que ces protections sociales se sont inscrites dans les failles de la sociabilité primaire (les échanges de dons) et dans les lacunes de la protection rapprochée (notamment la famille). Ces protections répondaient aux risques qu'il y a à être un individu dans une société dont le développement de l'industrialisation et de l'urbanisation fragilisait les solidarités de proximité.

La solidarité est le bien commun inscrit au cœur de ce système de protection sociale. L'Etat a endossé son rôle social en conduisant le processus amenant tous les partenaires sociaux à accepter le déploiement de nouveaux mécanismes de solidarité. Chacun-e peut désormais contribuer à la constitution d'un bien commun qui va le mettre à l'abri des nombreux risques auxquels il est exposé : vieillesse, invalidité, chômage, maternité, etc. Cette solidarité remplace l' ancestrale solidarité basée sur les liens de proximité.

L'Etat social remplit ainsi un triple rôle :

- Il veille à entretenir cette solidarité. Comme Etat-providence il préserve un équilibre dans les rapports sociaux en travaillant essentiellement sur les besoins insatisfaits.

²⁶ R. Castel, les métamorphoses de la question sociale, Paris, Fayard, 1995.

- Il règle l'accès aux prestations du système de protection sociale en fondant les droits objectifs des citoyen-ne-s à l'égard de la protection sociale.
- Il contribue à entretenir une cohésion sociale, le sentiment de tenir ensemble, et renforce les fondements démocratiques de notre société. Car cette solidarité participe aussi par le biais de transferts à entretenir un principe d'égalité et à étayer le statut de citoyen-ne.

Jusqu'au début des années nonante, la distribution des prestations sociales dans ce schéma ne posait pas trop de problèmes parce que l'évolution de la société et des parcours individuels coïncidaient parfaitement avec le système de protection sociale. Mais depuis quelques temps cette solidarité ne semble plus fonctionner aussi efficacement. On s'aperçoit qu'un nombre croissant de situations ne correspondent plus au schéma de ce système. On parle de situations complexes, de rupture de trajectoire, de nouveaux risques.

La solidarité telle qu'on l'a conçue jusqu'ici est en effet en crise, de nombreux auteurs²⁷ l'expliquent bien. Paradoxalement, notre système de solidarité a miné lui-même le socle sur lequel il reposait. Cette solidarité n'exige que des investissements personnels limités et une responsabilisation minimale pour un maximum de sécurité. L'assurance-maladie obligatoire est un bon exemple : contre paiement des primes j'adhère à un collectif qui m'aide à couvrir un grand nombre de risques. Mais ce collectif est très abstrait et il ne faut pas trop compter sur cette abstraction pour avoir un sentiment

d'appartenance qui incite à se sentir responsable du bien commun. Dans la logique de l'Etat providence, l'agent central de la solidarité c'est l'Etat qui se substitue au face à face des individus.

3. Conclusion

Qu'apporte le guichet social dans ce contexte ?

La crise de la solidarité est aussi une crise du lien social. De nombreux signes indiquent un épuisement des grands mécanismes intégrateurs (situation de chômage de longue durée ; on ne fait plus carrière dans une même entreprise). D'une manière générale, l'affaiblissement des appartenances et des médiations se fait sentir dans des dimensions de la vie collective comme l'école, le travail, la famille, la vie sociale. Parallèlement le relâchement des mécanismes de solidarité implique que l'individu est appelé à toujours plus se responsabiliser pour donner un sens à sa vie. La famille aussi doit trouver de nouveaux repères. Les processus de construction identitaire deviennent plus fragiles. L'appartenance à un groupe n'est plus là pour donner du sens. Cela entraîne une pression plus forte sur chacun. Le risque de désorientation est plus important.

Ce nouveau contexte de l'Etat social a également des répercussions sur les formes d'action sociale :

- L'évolution de la nature des problèmes sociaux influe sur les modes d'exercice du travail social. La clientèle connaît non seulement un accroissement quantitatif mais surtout une modification qualitative. Les problématiques deviennent plus complexes.
- Les demandes d'aides individuelles ne cessent d'augmenter. Le travail administratif sur dossier est devenu l'essentiel du travail dans certain

²⁷ Cf. notamment M.-H. Soulet, Crise et recomposition des solidarités, Fribourg, PUF, Res socialis, 1996.



secteur. L'accroissement de la charge de travail est alors tel que le repli sur l'assistanciel devient un réflexe de sauvegarde, seule la solution financière s'impose.

- Ce faisant on assiste à un glissement de rôle passant de l'assistant social au secrétariat social

Accaparés par le secrétariat social les assistant-e-s sociaux-les manquent de temps pour l'aide personnelle, l'information, le conseil social. Cette tendance se manifeste évidemment auprès de différentes catégories de population dont la famille évidemment.

Je pense que cette évolution participe au succès de l'idée du guichet social. Avec les caractéristiques nommées précédemment, le guichet social est un moyen idéal de pallier les conséquences de l'évolution de notre système de protections sociales. Les difficultés qu'engendre cette évolution nous poussent naturellement à trouver de nouvelles solutions de distribution des prestations sociales. Il faut compléter la distribution des prestations sociales matérielles, lorsque c'est nécessaire, avec de l'information, des explications, du conseil, des orientations. Il s'agit de rationaliser d'un côté la distribution des

prestations matérielles et de l'autre d'améliorer les prestations de conseil. Le développement de la collaboration interinstitutionnelle (CII) s'inscrit, par exemple, dans cette tendance.

En revanche, je ne crois pas à ce stade que le guichet social représente une transformation dans les rapports entre Etat et citoyen-ne-s. Il faudrait pour cela que le guichet social puisse mobiliser les citoyen-ne-s en faveur d'un engagement pour le bien commun, pour créer de nouvelles solidarités. Avec l'idée de l'Etat animateur ou incitateur, apparue dans les années nonante, il était question que l'Etat social investisse pour soutenir au sein de la société des initiatives visant à réorganiser la solidarité. Je n'ai pas l'impression que cette voie ait déjà démontré sa pertinence.

Néanmoins, quelques expériences, comme celles évoquées dans cette journée par M. Jean-Pierre Helbling, Syndic de Marly, montrent les potentialités d'une telle voie. Le projet de Marly-Sympa a initié une forme de participation sociale qui à la fois invite à contribuer au développement du bien commun et répond en même temps à des besoins d'information.

1. Le contexte exigeant de la HES-SO//Fribourg

Dire qu'une haute école spécialisée (HES), a fortiori, un ensemble de hautes écoles telle la HES-SO//Fribourg, formée des quatre écoles suivantes, Ecole d'ingénieurs et d'architectes (EIA-FR), Haute école de gestion (HEG-FR), Haute école de santé (HEdS-FR), Haute école fribourgeoise de travail social (HEF-TS), représente une organisation très complexe est un euphémisme. Les aspects suivants traduisent particulièrement bien cette complexité.

Palette de missions

Selon la loi fédérale sur les HES²⁸ (art. 3), toute HES doit remplir quatre missions différentes : Formation initiale (bachelor, master), Formation continue (EMBA, MAS, DAS, CAS)²⁹, Recherche appliquée & développement (Ra&D) et prestations de services (PS), Relations nationales et internationales.

Domaines d'activités très variés

Les quatre écoles fribourgeoises couvrent 6 domaines d'activités différents, à savoir, dans la terminologie officielle de l'office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT)³⁰ :

- Technique et technologie de l'information (EIA-FR)
- Architecture, construction et planification (EIA-FR)

- Chimie et sciences de la vie (EIA-FR)
- Economie et services (HEG-FR)
- Santé (HEdS-FR)
- Travail social (HEF-TS)

Dix filières d'études réparties sur les quatre écoles (EIA-FR, 7, HEG-FR, 1, HEdS-FR, 1 et HEF-TS, 1) se répartissent l'ensemble de l'enseignement et des autres missions correspondant à ces six domaines.

Imbrication dans une superstructure

Les quatre écoles fribourgeoises de type HES font partie de l'une des sept HES suisses, à savoir la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO). Elles ne sont donc pas des entités autonomes mais dépendent d'une structure qui les englobe et les dépasse, ce qui implique des relations d'interdépendances étroites sur les plans politique, académique, financier, organisationnel, etc. entre tous les cantons (7) et toutes les écoles qui constituent la HES-SO. Pour couronner le tout, la superstructure dans laquelle évoluent les écoles de la HES-SO//Fribourg n'est toujours pas stabilisée quelque dix ans après sa création, ce qui ajoute un facteur d'incertitude à la complexité inhérente au système HES-SO dont les écoles sont forcées de tenir compte.

Imbrication dans la société

Quelle que soit la mission qu'elle met en œuvre, aucune HES ne saurait travailler en vase clos. Au contraire, il est de sa vocation même de collaborer très étroitement avec les partenaires d'un environnement qui correspond à la nature de ses activités : entreprises, administrations, hôpitaux, particuliers, etc. Pour ce faire, toute HES doit donc tisser systématiquement un vaste réseau

²⁸ Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES) RS 414.71 → http://www.admin.ch/ch/f/rs/c414_71.html

²⁹ EMBA = Executive Master of Business Administration; MAS = Master of Advanced Studies; DAS = Diploma of Advanced Studies; CAS = Certificate of Advanced Studies.

³⁰ http://www.admin.ch/ch/f/rs/414_712/app1.html



de relations, le maintenir et le développer. Ces contacts nombreux et de nature différente sont indispensables à l'accomplissement des missions de la HES au sens de loi. Ils rendent ses tâches particulièrement pertinentes pour la société en général ; du même coup, ils les complexifient énormément en raison des exigences dont il faut que la HES tienne compte pour satisfaire tous ses partenaires externes.

2. Pertinence du système de gestion

Généralités

Le contexte succinctement décrit ci-dessus induit chez les personnes responsables d'une entité (école ou groupe d'écoles) un fort besoin de visibilité et de maîtrise de leurs activités. Le recours à un système de gestion, sa mise en place, son maintien et son développement à long terme constituent une réponse à ce double souci. Le choix même du référentiel ISO 9001 : 2000 découle de la prise en compte des deux impératifs relevés ci-dessus : visibilité et maîtrise.

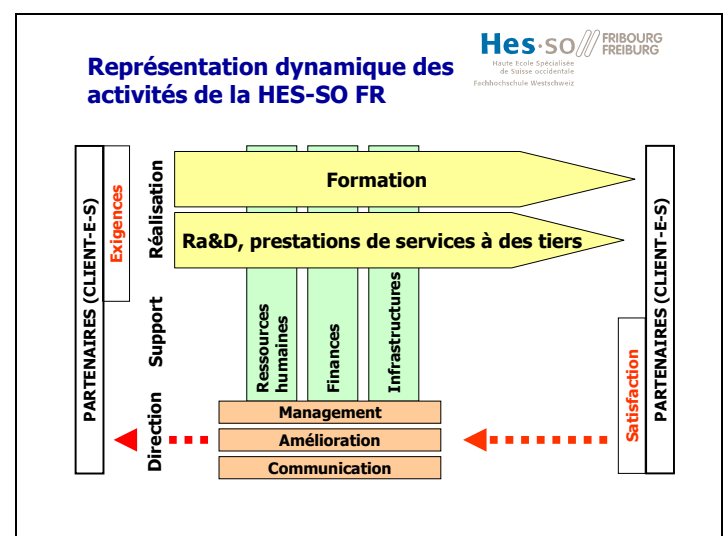
Visibilité (savoir ce que l'on fait)

L'instauration de ce système confectionné, rappelons-le, par l'organisation elle-même, donc taillé sur mesure pour elle, exige une mise à plat complète de ses activités et, subséquemment, une recomposition conceptuelle de ces dernières, dictée par une approche processus, c'est-à-dire décrivant l'ensemble des tâches qui, liées logiquement les unes aux autres, permettent d'accomplir les missions dévolues à cette organisation de la façon la plus efficace possible.

Exemple : comprise en terme de processus, la mission « Formation » dont la remise du diplôme à l'étudiant-e constitue le stade ultime (au sein de l'école s'entend), regroupera toutes les activités indispensables à atteindre cet

objectif, du premier contact avec cette personne à sa prise en charge le premier jour, à la confection de l'horaire, en passant par l'évaluation de l'enseignement, le choix des experts aux examens, etc., etc., jusqu'à la réservation de la salle où se déroulera précisément la remise des diplômes. Appliquée à l'ensemble des activités, en l'occurrence d'une haute école, l'approche processus a donc pour premier effet de rendre l'organisation totalement transparente.

La figure (1) ci-dessous illustre les activités de la HES-SO//Fribourg regroupées en processus. La dynamique est rendue par le fait que les deux processus principaux, dits de réalisation, à savoir « Formation » et « Ra&D, prestations de services à des tiers », raisons d'être mêmes de la HES-SO//Fribourg, sont symbolisés par des flèches partant d'une demande « partenaires/client-e-s » (à gauche) pour aboutir à la fin de chacun des processus de réalisation à la satisfaction d'une autre demande « partenaires/client-e-s » (à droite). Une explicitation plus approfondie de ce schéma dépasse toutefois le cadre de cette contribution.



Maîtrise (savoir comment on le fait)

Corollairement aux travaux destinés à rendre visible toutes les activités de l'organisation et à les lier entre elles au sein de divers processus, une réflexion systématique est entreprise dans le but de mettre en lumière tout écart qui séparerait la façon dont les activités se déroulent dans les faits par rapport à une façon idéale dont elles pourraient se dérouler. Soulignons que cette réflexion censée révéler ces écarts est menée par les personnes en charge de ces activités, ce qui constitue le gage de leur pertinence. Les façons de procéder de l'organisation (celles qui sont effectivement appliquées) sont ainsi mises à nu, alors que celles que l'on devrait mettre en place, sur la base de ladite réflexion, vont déclencher une série d'adaptation de ces façons de procéder. Le résultat de toutes ces réflexions sert de base à la confection de procédures (= façon de procéder) qui guideront la réalisation de toutes les activités de l'organisation, regroupées en processus.

La totalité des procédures sous-jacentes aux processus représente, au bout du compte, l'ensemble des meilleures façons de procéder que l'organisation se doit d'appliquer dans la réalisation de ses activités. C'est ce qui nous fonde à parler de maîtrise des processus.

Pertinence interne

La pertinence interne de la mise en place et de l'application d'un système de gestion global relève de plusieurs ordres.

Premièrement, le système ne laissant aucune activité essentielle dans l'ombre, les processus décrivant l'ensemble de ces activités et les procédures, la façon dont elles sont réalisées à un moment x, le savoir-faire de l'organisation s'en trouve documenté et extériorisé. En d'autres termes, et en ce qui concerne son fonctionnement, l'organisation

s'affranchit de la dépendance de connaissances spécifiques liées à des personnes. Dans l'idéal, tout le monde devient remplaçable, non pas dans sa personnalité et ses connaissances intrinsèques évidemment (un professeur de mécanique ne saurait être remplacé par une professeure en soins infirmiers, ni un comptable par un informaticien !), mais dans les tâches qu'il ou elle remplit pour assurer le fonctionnement de l'organisation (le nouveau professeur de mécanique ou la nouvelle comptable pourront, en s'appuyant sur les procédures idoines, être rapidement opérationnel-le-s sur tous les aspects formels liés à leurs tâches). Cette indépendance de fonctionnement par rapport aux personnes qui y travaillent représente un atout essentiel et contribue fortement à assurer la continuité des opérations à un haut niveau de qualité et finalement la pérennité de l'organisation. Deuxièmement, la réflexion menée initialement dans le cadre de la description critique de la façon de procéder ne s'interrompt pas avec la mise en vigueur du système. Au contraire, elle s'instaure comme le principe même de l'évolution de l'organisation. Connue sous l'appellation d'« amélioration continue », cœur même du référentiel ISO 9001 : 2000, ce principe oblige l'organisation à s'autoscruter en permanence afin d'adapter constamment ses façons de procéder à l'évolution de son environnement. Quand on sait à quel point les hautes écoles ont fait et continuent à faire l'objet de bouleversements incessants (masterplans financiers, concentration de sites, introduction du modèle de Bologne, nouveau paysage des hautes écoles avec redistribution des tâches à la clé, nouvelle loi sur l'aide aux hautes écoles à l'horizon 2011, etc.), on mesure toute l'importance de faire de cette



faculté d'adaptation un point fort d'une haute école. Ce faisant, elle évite de sombrer dans la routine ou, dit de manière triviale, elle écarte d'entrée de jeu le syndrome du « on a toujours fait comme ça, on ne voit pas la raison de changer ! ». Troisièmement, le fait de disposer d'un système mis en place, développé et constamment modifié sur la base des suggestions faites par les personnes mêmes qui l'utilisent permet, et tout à la fois engendre, des habitudes propres à faire de tout dysfonctionnement constaté la source d'une réflexion. Potentiellement porteuse d'une amélioration, cette réflexion force le regard à se porter sur le futur. Corollairement, la tentation de trouver dans les erreurs qui se produisent inévitablement au sein de toute organisation un prétexte à une chasse aux coupables, par définition axée sur le passé, s'estompe. Le développement d'une véritable « culture » comprise ici comme des habitudes partagées par l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs dans l'intérêt d'un fonctionnement optimal de l'organisation s'en trouve favorisé.

A cet aspect intra-école, on ajoutera, dans le même ordre d'idées, un aspect inter-écoles, notamment le côté fédérateur qu'engendre pour les quatre écoles de la HES-SO//Fribourg la mise en place échelonnée dans le temps d'un système de gestion par la qualité, certes propre à chacune des écoles et développé par elle-même, mais fondé sur un seul et unique référentiel, en l'occurrence ISO 9001 : 2000. Conseils et « coaching » des écoles les plus avancées à celles qui débutent dans le projet, échanges d'expériences, reprise totale ou partielle de processus et procédures, logiciels informatiques communs, formation en commun d'auditeurs/auditrices internes, etc. contribuent à une meilleure

connaissance mutuelle des écoles et à leur rapprochement. Last but not least, les écoles de la HES-SO//Fribourg profitent de substantielles économies d'échelles (coûts des logiciels informatiques, de la certification, etc.) du fait de leur démarche commune.

Pertinence externe

La pertinence externe d'une telle démarche pour l'organisation qui la met en place est aussi multiple. A l'évidence, le fait que les hautes écoles spécialisées soient tenues par la LHES à « assurer les contrôles de qualité et les évaluations internes »³¹ ou que les décisions du Comité directeur de la HES-SO obligent les écoles à se certifier selon la norme ISO 9001 : 2000 suffirait à rendre compte de la pertinence externe d'une telle démarche. Toutefois, sans nier le moins du monde l'importance de ces aspects légaux ou réglementaires, d'autres effets externes induits par l'application du système de gestion par la qualité nous paraissent plus intéressants à évoquer ici.

Le premier réside dans le fait que les hautes écoles se retrouvent de plus en plus en situation de concurrence les unes par rapport aux autres. Les deniers publics octroyés aux hautes écoles spécialisées ou aux autres hautes écoles sont et resteront limités à l'avenir, voire diminueront. Cet état de fait confronte les hautes écoles à un problème typique de productivité dont l'acuité est d'autant plus grande que les prestations de ces écoles sont de même ordre (missions légales identiques). Ne pouvant se différencier par leur palette de prestations que dans une mesure limitée, les hautes écoles se doivent de rendre leur organisation la plus efficace possible. Disposer d'un système de gestion susceptible d'optimiser l'engagement des ressources, de

³¹ LHES, art. 14, lit. f

favoriser l'adaptation rapide de l'organisation à de nouvelles contraintes et aux nouveaux défis qui se font jour représente un facteur de réussite important, un « avantage concurrentiel » non négligeable. Si l'essence même du Controlling réside dans les deux questions : do we do the right things ?³² et do we do the things right ?³³, alors l'application d'un système de gestion par la qualité répond à la deuxième question, la première étant évidemment du ressort de la stratégie et non de la gestion.

Dans un autre registre, l'organisation dotée d'un tel système et l'appliquant dans les faits, dans notre cas la HES-SO//Fribourg, ne manque pas de susciter intérêt et curiosité, spécialement de la part d'autres écoles du même type et d'autres écoles aussi. Concrètement, ces écoles s'enquêtent de la démarche, veulent être informées, rendent visites à la HES-SO//Fribourg ou lui demandent de présenter sa démarche chez elles³⁴. Certaines se lancent dans la démarche³⁵, requièrent un soutien dans leur approche, souhaitent des échanges réguliers sur ce sujet. On assiste ainsi à un effet d'entraînement indéniable.

Cet effet externe induit à son tour un impact intéressant pour l'organisation

³² Le jeu sur la position des mots « things » et « right » ne peut être rendu exactement en français. En gros, on pourrait dire pour la première phrase : avons-nous fait les bons choix (stratégiques en l'occurrence) ?

³³ La deuxième phrase revient à poser la question : la réalisation de ces choix est-elle correctement effectuée ?

³⁴ Exemple le plus récent : présentation de la démarche fribourgeoise et débat avec la direction et les responsables de la Haute école cantonale vaudoise de la santé (HECV santé), le 2 avril 2008.

³⁵ Dernier exemple fribourgeois, la Haute école pédagogique de Fribourg (HEP-FR) a décidé de se certifier selon la norme ISO 9001 : 2000 au début de cette année.

dont il émane. De fait, la mise en place d'un système de gestion fondé sur le même référentiel, en l'occurrence dans un groupe de hautes écoles de type HES, ouvre la possibilité à ces écoles de mettre en place un « benchmarking » volontaire entre elles. La similarité des missions qu'elles accomplissent couplée à l'utilisation du même référentiel système débouche inmanquablement sur la mise en place de systèmes de gestion très comparables d'une école à l'autre. Il devient ainsi possible pour ces écoles de comparer leurs processus et leurs procédures sur (et grâce à) cette base commune, on pourrait dire grâce à ce langage commun, le but de l'opération étant un apprentissage mutuel des meilleures façons de procéder. Très concrètement, depuis février 2005, à l'initiative de la HES-SO//Fribourg, quatre hautes écoles (HE-Arc, HES-SO//Fribourg, HES-SO // Genève et HES-SO // Valais) organisent plusieurs fois par année des rencontres entre leur direction générale et leurs responsables qualité dans le but avoué de procéder à des comparaisons fines de leur façon de travailler et avec pour objectif de déclarer l'application dans leur école respective d'un ensemble de « bonnes pratiques » comme contraignante dans divers domaines (ex. procédure d'évaluation de l'enseignement, procédures Ra&D). On n'insistera pas ici sur les effets « soft » de telles rencontres : connaissance mutuelle des personnes, des institutions, échange systématique d'informations, rapprochements divers, effets certes non mesurables, mais néanmoins réels.

Toujours dans le cadre de l'effet d'entraînement, il faut signaler que d'autres organisations, en l'occurrence des administrations, elles aussi de plus en plus préoccupées par des questions d'organisation, d'efficacité, de capacité d'adaptation, de visibilité, etc. (on l'aura

compris, par des questions identiques à celles relevées sous point 2 « généralités » ci-dessus), s'intéressent à la démarche de la HES-SO//Fribourg et sollicitent explications, exposés, entretiens et démonstrations de sa part.

En quoi cet effet d'entraînement a-t-il des conséquences positives pour la HES-SO//Fribourg? On l'a dit en ouverture de cette contribution, une haute école est un système complexe, donc par définition, ouvert sur son environnement, avec toutes les conséquences que cela implique en termes de dépendance et d'influence. Dans ce cadre, la HES-SO//Fribourg dont une partie de la qualité des prestations dépend précisément de son interaction avec une multitude de partenaires, a un intérêt très marqué à pouvoir compter sur des partenaires eux-mêmes bien organisés, rapides et fiables. Ainsi, outre l'avantage que constitue la pratique d'un « benchmark » intelligent avec ses pairs, la HES-SO//Fribourg ne peut que tirer bénéfice de la mise en place et de l'application de tels systèmes par des partenaires dont ses propres performances dépendent en partie.

Notons aussi qu'à moyen terme, on peut escompter un impact externe via, d'une part, les étudiant-e-s ayant effectué leurs études au sein d'une institution agissant selon un tel système. Par exemple, leur implication systématique dans diverses évaluations peut induire par effet d'osmose des comportements ultérieurs marqués par certains aspects de la culture qualité tels le retour d'information, le souci de l'amélioration, les discussions systématiques des dysfonctionnements, etc. D'autre part, les partenaires dont il a été question plus haut, eux aussi, percevront concrètement les effets de l'application du système à moyen terme. Là aussi, les diverses évaluations pour lesquelles ils

seront sollicités dans certains domaines, tels la pertinence des plans d'études, celle de la formation des étudiant-e-s, constituent un canal privilégié de l'impact qu'exerce un système de gestion sur son environnement.

3. Conclusion

Soucieuse de répondre aux exigences diverses et très élevées auxquelles elle est confrontée, la HES-SO//Fribourg s'est dotée³⁶ d'un système de gestion dit « par la qualité », mettant l'amélioration continue au cœur de ses réflexions et de son organisation. Dictée par des impératifs légaux, imposée en quelque sorte par les circonstances, répondant à un certain bon sens aussi, cette entreprise est poursuivie avec vigueur et développée systématiquement au sens où la qualité constitue l'un des six axes stratégiques de la HES-SO//Fribourg.

Ceci posé, il serait totalement erroné d'en conclure qu'ainsi toutes les questions, difficultés et dilemmes que rencontrent une telle organisation sont une fois pour toute résolus. Si l'on définit la qualité comme étant une action permanente visant à améliorer constamment le fonctionnement d'une organisation en se fondant sur un système, on perçoit bien le caractère à long terme de l'effort à entreprendre et l'impossibilité d'en arriver à un « stade ultime » où le niveau de qualité atteint serait insurpassable et permettrait de clore définitivement le chapitre. Travail de Sisyphe? Sans aucun doute, mais relevons tout de même qu'il en va du système de gestion par la qualité et de

³⁶ Au moment où est écrit cet exposé, trois des quatre écoles de la HES-SO//Fribourg (EIA-FR, HEG-FR et HEdS-FR) ont été certifiées selon la norme ISO 9001 : 2000, la quatrième (HEF-TS) le sera à fin 2008. En outre deux des écoles déjà certifiées (EIA-FR et HEG-FR) ont passé avec succès leur premier audit de surveillance à fin 2007.

son application dans les organisations
comme de la formation sur les plans
individuel et sociétal: on peut en
connaître le début, on ne saurait en
planifier la fin, sauf à s'illusionner.

LA COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

Marco Lepori, Chef de la section réadaptation professionnelle, Office cantonal de l'assurance-invalidité

La collaboration interinstitutionnelle (CII) est issue du filet de la sécurité sociale et vise à soutenir et accompagner les efforts des citoyens dans leur parcours de réinsertion socioprofessionnelle.

Au passage, elle préconise une entente et une coordination entre les partenaires organisationnels.

Le glossaire de la CII fribourgeoise définit ces citoyens comme des bénéficiaires et ces partenaires organisationnels comme des dispositifs.

Maintes fois, nous nous sommes trouvés confrontés à des questions de citoyenneté, de responsabilité, d'intérêt privé ou commun, de protection des données, de droit et devoir.

Le droit constitutionnel, fédéral et cantonal, souligne que l'Etat s'engage en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée.

De son côté l'Etat doit garantir aux citoyens l'égalité de traitement et l'accès au travail quand les efforts individuels et l'économie de marché ne suffisent pas.

Le travail, justement, est toujours et encore un véhicule d'appartenance à la société, même s'il ne permet pas de sortir de la précarité économique ou de se libérer du sentiment d'insécurité ou de vulnérabilité.

Pour cette raison, quand on parle de réinsertion socioprofessionnelle on présuppose que l'individu n'est temporairement plus intégré dans le monde du travail. Il a donc besoin de retrouver sa place dans ce même monde du travail.

Comment l'Etat a-t-il répondu à ce besoin ? Au XXème siècle, en instituant la sécurité sociale.

Les citoyens ont donné une légitimité à l'Etat pour couvrir les risques encourus par les individus, qui se trouvent temporairement, voir définitivement, dés-insérés du marché de l'emploi.

Les citoyens ont dès lors été dirigés vers des « bacs », qui correspondent à des risques que nous appelons « traditionnels » :

- Variations conjoncturelles : assurance chômage
- Incapacité de travail suite à maladie : assurance maladie
- Incapacité de travail suite à accident : assurance accident
- Incapacité de travail durable suite à atteinte à la santé : assurance invalidité
- Vieillesse : assurance vieillesse
- Pauvreté : action sociale.

La fin du XXème siècle et le début du siècle actuel ont assisté à l'émergence de « nouveaux risques », qui ont pour conséquence la mise à mal du système de couverture des risques traditionnels. Parmi les raisons de cette crise nous pouvons relever le fait qu'il devient difficile de savoir dans quelle catégorie de risque faut-il insérer les individus.

Le travail de recherche du PNR 45 appelé « Problèmes de l'Etat social » a essayé d'identifier ces nouveaux risques :

- Le sous-emploi
- La pauvreté laborieuse
- L'inactivité contrainte
- L'articulation tendue entre vie familiale et vie professionnelle
- L'accroissement du nombre des familles monoparentales

- La gestion imprévisible des carrières sur l'ensemble du cycle de vie
- L'augmentation des pressions en charge thérapeutiques pour des dysfonctionnements psychiques

Nous vivons aujourd'hui une phase dans laquelle la responsabilité et la légitimité du rôle de l'Etat n'ont pas encore trouvé une assise en relation avec ces nouveaux risques.

Ce qui signifie qu'il continue de répondre aux risques traditionnels et identifie des « champs de tension » entre les différentes catégories de citoyens et les différents systèmes mis en place afin de couvrir ces risques.

C'est donc dans ce contexte que des concepts de la collaboration interinstitutionnelle ont été développés (CII, CII +, CII-MAMAC – de l'allemand Medizinisch-ArbeitsMarktliche Assessments mit Case Management).

A présent, les questions qui se posent sont encore nombreuses en terme de :

- Légitimité : permettre la détection précoce des risques qui provoquent la désinsertion socioprofessionnelle.
- Responsabilité de l'Etat : dépasser les cadres légaux institués afin de couvrir les risques traditionnels.
- Responsabilité individuelle : mettre l'accent sur la réinsertion socioprofessionnelle.
- Responsabilité sociale des entreprises :

Participer à la détection précoce des risques de désinsertion.

- Favoriser le retour au travail.

Parmi les défis actuels de la CII, je relève les suivants :

- Intégrer les nouveaux risques aux risques traditionnels.
- Amener les instances du chômage, de l'action sociale et de l'AI à fixer des objectifs de réinsertion

socioprofessionnelle conjointement et avec la personne concernée.

- Rendre les objectifs et les moyens pour les atteindre contraignants pour les dispositifs de la CII.

- Impliquer les entreprises dans la réinsertion socioprofessionnelle.

En conclusion

La CII apparaît comme une réponse de réaction de l'Etat et de son appareil administratif à l'apparition des nouveaux risques provoquant la désinsertion socioprofessionnelle.

Les gestionnaires et les spécialistes sur le terrain de la sécurité sociale sont appelés à aller plus loin que leurs cadres légaux, que leurs règlements. Les besoins des citoyens ont généré des réponses qui dépassent le contexte de légitimité que ces mêmes citoyens ont constitué.

D'autre part, ces mêmes citoyens sont appelés à assumer davantage de responsabilité en se concentrant sur la réinsertion socioprofessionnelle plutôt que sur la demande de compensation financière pour la perte provoquée par l'exclusion temporaire du monde du travail. La même remarque est valable pour les entreprises.

Cependant, ce vide de légitimité pose un problème de ressources financières. Ce n'est donc pas par hasard, que chaque année les acteurs de la CII doivent faire des exercices de haute voltige stratégique afin de décrocher les moyens financiers pour poursuivre tant bien que mal le chemin vers la réalisation de leurs objectifs.

SYNTHÈSE DE LA JOURNÉE

Marc-Henry Soulet, Professeur titulaire de la chaire francophone de travail social,
Département travail social & politiques sociales, Université de Fribourg

Comme à l'accoutumée depuis que les Assises du social ont vu le jour, il me revient de proposer une synthèse de la journée. J'ai donc essayé de livrer quelques réflexions qui me sont venues à l'esprit en écoutant les différents exposés et les débats qui ont animés la table ronde qui vient de se clore. En fait, quoique non invité à cette dernière, je ne peux m'empêcher de répondre à la question posée à ses participants car, sur le fond, j'ai le sentiment que c'est probablement à elle, directement ou indirectement, que la plupart des intervenants ont tenté de répondre.

Constat

Allons-nous vers une nouvelle culture de l'État? Ouh, serais-je enclin de dire. Et même, je pense qu'il ne s'agit pas d'un aménagement à la marge mais d'une révolution complète, au sens étymologique du terme, des collectivités publiques sur elles-mêmes dans leur rapport aux citoyens. Il s'agit certes d'une révolution, mais d'une révolution culturelle, et non pas organisationnelle, tant l'APE, pour le moment, et peut-être pour un moment qui dure, ne semble pas suivie d'effets réels et la Nouvelle gestion publique n'est pas vraiment mise en application dans le canton de Fribourg, tout au moins dans la pleine acception du terme.

Une démocratisation paradoxale de la vie sociale

Mais avant de tenter d'expliquer ce que recouvre cette idée de révolution culturelle des collectivités publiques, essayons d'en comprendre l'origine. La source en est simple: la vie sociale, après la vie politique, s'est démocratisée. En tant que citoyens, nous

avons accédé à la majorité sociale, en référence au sens kantien du terme majorité. Preuve en est on nous a donné des droits (cf. la nouvelle constitution), un peu à la manière de l'enfant aujourd'hui qui est sorti de sa minorité avant les 18 ans de la majorité administrative par sa reconnaissance comme personne par l'entremise des droits de l'enfant. Nous nous concevons en tant que citoyen non seulement comme un électeur mais aussi comme une personne qui a des droits, comme un ayant-droit, avec des droits opposables mais aussi avec une responsabilité dans la vie commune. Mais ce, de façon paradoxale cependant en raison d'une perversion de l'esprit de la majorité. Tout comme l'enfant souhaite seulement utiliser sa majorité pour pouvoir faire ce qu'il veut, prendre son pied avec ses copains plus qu'utiliser sa majorité pour bien vivre en famille, le citoyen a bien souvent abdiqué sa souveraineté au profit de la petite société qu'il forme autour de lui, au profit de sa soif de satisfaction de ses besoins ou passions égoïstes, ce qu'illustre à l'envi la dérive consommatoire du citoyen.

Un enjeu de communication pour la citoyenneté

On comprend dès lors aisément que l'épicentre de la révolution culturelle de l'État soit l'information et la communication, qu'il faille, pour reprendre l'expression utilisée ce matin par Claude Lässer, « percer des trous dans les murs entre État et citoyens ». Si l'État cherche à réorganiser ses rapports avec les citoyens, c'est qu'il a la représentation que les attentes de ces derniers ont changé parce que leur



statut social a changé. Il a conscience de ne plus avoir à faire à un administré redevable mais à un ayant-droit à qui l'on doit expliquer les prestations qui lui sont délivrées. Aussi sa première préoccupation est-elle de communiquer, non pour justifier son fonctionnement mais, plus largement, pour contribuer à intéresser le citoyen à la chose publique.

De la puissance tutélaire à la démocratie « étatique »

Pour tenter d'explicitier cet enjeu de communication citoyenne, il me semble utile de qualifier le mouvement qui pousse à conférer à l'État une nouvelle mission : la formation à la citoyenneté. De la même façon que la famille autoritaire, avec le Pater familias et l'épouse et les enfants soumis et reconnaissants, est passée à la démocratie familiale avec une égalisation, certes encore relative, des positions et une compétence partagée du pouvoir-dire, malgré toujours des différenciations, l'État paternaliste, en tant que puissance tutélaire avec ses administrés assujettis et redevables, est passé à la démocratie « étatique » avec une égalisation des possibilités d'agir sur le monde, même si existent toujours de fortes différenciations en ce domaine. Cette démocratisation, de la famille comme de l'État, se traduit par une horizontalisation des positions venant se substituer à la verticalité de l'institution qui faisait tenir le tout. Cet aplatissement de l'institution signifie non d'une disparition ou même d'un affaiblissement de celle-ci, mais de sa profonde transformation. Elle n'est plus une donnée surplombant l'existence de ses membres, mais le résultat, produit et avéré en situation, de l'action de ses parties-prenantes. Son autorité mue elle aussi ; elle ne s'impose plus du dehors mais naît de sa capacité à faire partager une préoccupation ou à participer à une décision. L'autorité n'a alors d'autre

ressort que de s'adosser à la pédagogie. Une décision ne peut plus en ce sens être arbitraire (l'arbitraire parental ou étatique) puisque le bien n'est pas défini au préalable, mais raisonnée et raisonnable (en respectant les différents intérêts) et argumentée puisqu'existent des droits opposables constituant autant de voies de recours. Le recours est d'ailleurs dans un tel contexte moins à entendre comme une mise en cause que comme une occasion supplémentaire d'explicitation de la décision, de ressource pédagogique donc.

Le prix à payer de la communication citoyenne

Cette transformation de l'État, d'une dimension régaliennne à une dimension pédagogique, ne va pas sans entraîner de contraintes, voire coûts imposés. Au moins quatre d'entre eux devraient retenir notre attention.

1) Un redoublement de la dépense démocratique

Une telle modification se paye tout d'abord d'une transformation du rapport au temps que la puissance publique doit entretenir, mais aussi avec laquelle les citoyens doivent compter. Le temps de la décision démocratique se double en effet du temps de l'explication citoyenne. La pédagogie est une œuvre de longue haleine qui peut sembler entrer en contradiction avec un objectif de concrétisation rapide. En fait, on assiste ici à une tension entre deux formes d'efficacité, l'efficacité technique qui vise la satisfaction de l'administré-client et l'efficacité politique qui vise celle de l'administré-citoyen. D'une certaine façon, cette tension, dans la démocratie contemporaine est indépassable, faute de quoi la domination d'une forme d'efficacité sur l'autre se traduirait par la promotion d'un État devenu soit quasi-marché, soit quasi-dictature. La tension est ce qui



permet conjointement, même si c'est à travers la contradiction, une adaptation aux besoins particuliers et un renforcement de l'esprit commun.

2) Une participation obligée

Dans une telle configuration, la participation n'est pas à entendre comme une caution mais au contraire comme un principe fondamental. Faute de participation, l'autorité démocratique s'écroule ou tout au moins encourt le risque de retourner à l'autocratie tutélaire. Il s'agit donc de trouver les voies de la communication pour faire participer à produire le commun, les voies de la formation à l'exigence de la vie commune afin d'éviter l'enfermement dans les intérêts particuliers. Ce qui implique entre autres un glissement de la décision, fût-elle expliquée, à la délibération en tant qu'outil de formation de la volonté commune. Le prix ici est double, celui du contre-balancement des inégalités à la participation, comme l'a rappelé Vivianne Châtel, puisque ces dernières se révèlent alors les plus insupportables, et celui du risque de voir la participation se transformer en véritable tonneau des Danaïdes, comme l'a souligné ce matin Jean-Pierre Helbling avec l'exemple de la commune de Marly.

3) Une imputabilité du politique

Paradoxalement, dans un concert d'horizontalisation de l'institution, il est toutefois nécessaire pour mettre fin au processus de discussion délibérative qu'une autorité soit assumée. Mais ceci ne peut se prévaloir d'un registre technique seulement, même si la tentation est souvent grande de s'en remettre aux experts (cela ne fait que déplacer le problème avec des querelles d'experts ayant pour effet de d'autant plus désapproprier le citoyen de la

décision). C'est d'une décision politique dont il s'agit ici, faite en fonction d'une conception du bien commun, mais d'une décision politique discutable, osant émettre des préférences positives, parmi d'autres possibles. Rien d'autre en somme que de redonner au politique ses vertus originelles, sans la protection toutefois de la toute-puissance et avec donc le retour de bâton démocratique qu'est l'imputabilité de la préférence énoncée.

4) Une double professionnalisation du service public

Le service public est confronté, dans cette démocratie « étatique », à une double mission supposant une double compétence. Il lui faut en effet allier efficacité pratique et technique pour rendre en mieux le service attendu et efficacité pédagogique pour accroître la conscience et la responsabilité citoyenne. Dans cette tâche de formation et de professionnalisation du citoyen, un peu à la façon dont on parle ouvertement aujourd'hui de former et de professionnaliser les parents afin de les responsabiliser sur leur statut, leurs droits et devoirs, le poids repose fortement sur le service public à un moment où l'humeur ambiante est à la rationalisation des tâches et à l'allègement des effectifs. Le paradoxe est ici bien vivant quand mieux rendre le service implique de former le bénéficiaire de celui-ci, quand la formation de l'esprit civique des citoyens est en voie de devenir une des tâches essentielles de l'action publique.

Les voies de la communication citoyenne

Derrière des constats objectifs et des craintes alarmistes d'une individualisation croissante et d'une montée du consumérisme dans tous les espaces de la vie sociale, le Canton de Fribourg a la chance d'avoir une

population encore sensible à la chose publique, comme en témoigne encore la prégnance de l'esprit de milice. Aussi la communication citoyenne peut-elle probablement plus aisément être entendue par les citoyens et saisie au vol. Encore faut-il donner clairement un outil de « missionnement » aux services publics, de donner du sens civique à l'activité professionnelle des agents et de développer une culture d'entreprise de la fonction publique autour de cet enjeu pédagogique. Il importe donc de thématiser cette idée d'« administration éduquante » et de la saisir comme une opportunité vers une éducation à la citoyenneté, comme l'a énoncé Pascal Corminboeuf lors de la table ronde de l'après-midi.

Pour conclure, un dernier paradoxe. Cette révolution me paraît bien en cours. Elle est tendanciellement bien réelle, mais on doit aussi constater qu'il s'agit d'une révolution silencieuse, ce qui est un comble lorsque l'on parle d'information et de communication et que l'on vient d'en discuter pendant toute une journée.

Notes :







Les Assises du social ©
Direction de la santé et des affaires sociales
Domaine Sociologie, politiques sociales et travail social de l'Université de Fribourg
Fribourg, 2010