

RÉFORME DE L'ÉTAT :

FRANCE STRATÉGIE S'ARRÊTE À MI-CHEMIN

NOTE n° 16 - Fondation Jean-Jaurès
Observatoire de l'action publique - 22 juin 2015

Pierre Bauby*

*Enseignant et
chercheur en science
politique, spécialiste
des services publics et
de l'action publique

À l'automne 2014, Thierry Mandon, secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la Simplification, avait demandé à France Stratégie (le « Commissariat général à la stratégie et à la prospective », construit sur les ruines de l'ancien Commissariat général au Plan) de conduire une réflexion sur l'action publique, qui a donné lieu en avril 2015 à la publication du rapport « *Quelle action publique demain ?* »¹. Ce rapport est le fruit d'une réflexion menée pendant sept ateliers-débats organisés avec plusieurs centaines de participants, au cours desquels plus de soixante-dix intervenants ont présenté leurs analyses.

Le rapport est articulé autour de cinq objectifs (répondre à des besoins en constante évolution ; expliciter les priorités et leur allouer les moyens nécessaires ; appuyer la modernisation du pays ; rendre des comptes ; impliquer les agents publics) et cinq leviers d'action prioritaires (sélectionner et définir les missions ; clarifier les rôles ; mettre les gestionnaires en situation de responsabilité ; diversifier l'offre de service public ; innover et investir pour transformer).

Sans chercher à résumer ce rapport, cette note vise à en dégager les apports en même temps que les limites, tant il recense toute une série de pistes prometteuses, mais s'arrête le plus souvent en chemin au risque d'en stériliser les effets.

Répondre aux besoins

Le rapport part à juste titre de l'objectif de l'action publique, qui est de « répondre à des besoins en constante évolution » et sur la nécessité d'articuler besoins, missions et organisations. On trouve ici toute une série de déclarations de principe dans ce sens : « il faut partir des besoins, car les mutations auxquelles notre société est confrontée modifient les exigences des usagers » ; « il faut ensuite (re) faire de la mutabilité (ou adaptabilité)...

1. Dominique Bureau et Anne-Cécile Naves (coordinateurs), *Quelle action publique pour demain ?*, France Stratégie, avril 2015 (disponible en ligne sur www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport_action_publicque_bat_13042015.pdf).

une caractéristique centrale de l'action publique ». Le rapport souligne à juste titre qu'il faut « faire varier l'offre ou les modalités d'action du service public pour les adapter aux besoins des personnes, ce qui n'est pas contradictoire avec le principe d'égalité ».

Mais on reste sur sa faim lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre ces démarches, puisque ne figure aucune proposition quant à l'organisation systématique de l'expression des besoins des utilisateurs (non seulement les usagers-personnes, mais aussi les collectivités, les acteurs économiques et sociaux). Pourtant les moyens existent et des propositions n'ont pas manqué lors des ateliers, de l'enregistrement et du traitement des demandes, réclamations et plaintes à l'utilisation des gigantesques outils interactifs que procure le numérique. Celui-ci est abordé à plusieurs reprises, mais en tant que moyen d'amélioration de l'information, de l'accessibilité, de qualité et de simplification, outil de l'État pour se réformer, ou comme outil de management, mais jamais comme outil d'expression dynamique des besoins, attentes, aspirations et de leurs évolutions. Quel gaspillage des capacités du numérique que d'en limiter l'utilisation à la démarche traditionnelle « top-down »!

Abordant l'ouverture des données publiques, le rapport souligne que « celles-ci seront amenées à jouer un rôle croissant dans la production de services, pour définir les besoins, évaluer les résultats et améliorer les services rendus tant par les administrations elles-mêmes que par les entreprises qui les exploiteront ou les enrichiront ». Implicitement, les habitants et citoyens n'ont pas d'autre place dans ce dispositif que celle de composante de base de données.

C'est ainsi qu'il faut attendre la moitié du rapport pour que soit évoqué le fait que « le bénéficiaire du service public est un coproducteur », sans autre précision, et les toutes dernières pages pour que soit affiché l'objectif de « co-concevoir et coproduire les politiques publiques avec les citoyens », mais c'est pour écrire que « même lorsque le service n'est pas tarifé, organiser la rencontre du service et du besoin *peut s'avérer nécessaire* (sic) » ou pour développer une vision singulièrement restrictive (la démocratie participative permet « *parfois* (sic) de choisir parmi plusieurs solutions possibles ».

Si le rapport souligne à juste titre ici que « ces vingt-cinq dernières années, la réforme des services publics a été conçue et menée de manière trop descendante, du sommet vers la base », les propositions restent très timorées (« formaliser les procédures de démocratie participative : sélection et mise en capacité des citoyens, exigence de transparence des dispositifs, information sur les modalités de prise de décision ; adopter *pour certaines politiques publiques nationales* (sic) les procédures de co-construction expérimentées pour les politiques publiques locales » ; ou encore l'affirmation que « la participation de la société civile au fonctionnement de l'action publique doit être davantage formalisée et organisée – *quoique non systématisée* (sic) ». On risque fort d'en rester à des démarches « classiques », qui

ont fait pourtant la preuve de leurs insuffisances pour réformer l'État et l'action publique². Le rapport reprend des incantations – « l'action publique *doit* s'adapter... » – qui risquent à nouveau d'être sans effets si elles ne reposent pas sur la mobilisation de tous les acteurs. C'est pourtant toute une série de réflexions, d'expérimentations, de débats contradictoires avec tous les acteurs concernés qu'il faudrait aujourd'hui développer pour approfondir ce que pourrait vouloir signifier et impliquer les démarches de « co-conception », de « co-définition », de « co-production », afin de mettre en œuvre toutes leurs potentialités sans tomber dans les travers anti-étatistes absolus de la *Big society* de David Cameron.

Clarifier les missions

C'est sur la base de l'expression des besoins que peut s'engager la démarche que propose le rapport pour définir et préciser les objectifs et missions de l'action publique, hiérarchiser les priorités, mettre en place les modes d'action et d'opération de ces missions.

Ici, le rôle du politique, c'est-à-dire des institutions publiques, est essentiel et irremplaçable. Car ce sont les élus qui portent les responsabilités des choix à opérer, qui peuvent définir les priorités, qui décident de leur mise en œuvre. Ils seront d'autant mieux armés pour le faire que le processus d'expression des besoins, de co-conception de l'action publique et des politiques publiques avec toutes les parties prenantes aura été conduit en amont de manière résolue.

On aurait pu s'attendre à ce que le rapport aborde cette composante essentielle de l'action publique, ses enjeux et difficultés de mise en œuvre, afin de clarifier les conditions permettant d'articuler et d'emboîter démocratie participative et démocratie représentative. Au lieu de cette indispensable élaboration, le rapport reprend les poncifs sur l'évolution de la « dépense publique » passée en France « de 35 % du PIB au début des années 1960 à 57,2 % en 2014 ». Certes, le rapport affirme qu'« il faut se garder des visions simplistes », comme si l'on pouvait englober d'un côté les dépenses de fonctionnement des administrations, qui sont pour l'essentiel stabilisées, et de l'autre les transferts sociaux, plus élevés en France que dans la plupart des autres pays européens, tout simplement parce qu'ils sont plus « socialisés ». Au lieu d'approfondir cet enjeu essentiel, évoquant à demi-mot que « les comparaisons de dépense publique soulèvent des problèmes méthodologiques délicats », le rapport prétend que « la France ne choisit pas » et continue à « empiler des missions ». Il y a certes en la matière de réelles marges de progrès, mais à quoi sert-il, par exemple, d'évoquer sans précisions la « générosité des prestations sociales » ?

Si le rapport souligne la nécessité de clarifier les rôles et les compétences de chacun des échelons de l'action publique, il se prononce sans davantage d'examen sur la nécessité de

2. Cf. Pierre Bauby, Réformer l'État par la société, Fondation Jean-Jaurès, octobre 2014 (disponible en ligne sur : www.jean-jaures.org/Publications/Notes/Reformer-l-Etat-par-la-societe).

« limiter les situations d'éclatement des responsabilités entre acteurs multiples » et reprend la problématique des compétences exclusives, alors même que dans un nombre croissant de domaines on ne peut plus agir efficacement sur la base de l'exclusivité. Il se développe en effet le besoin de faire converger tous les niveaux d'action – du niveau le plus micro à la dimension européenne, en passant par les différentes collectivités territorialisées et l'État –, tous les types d'intervenants – les institutionnels, les usagers-citoyens, les acteurs économiques et sociaux, la société civile –, de mettre en œuvre ce que l'on appelle une « gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs ».

S'agissant de la sélection des priorités de l'action publique, le rapport souligne qu'elle « nécessite une gouvernance et une instrumentation appropriée ». Mais c'est pour limiter ses analyses et propositions à la LOLF et à ses insuffisances, afin de lui redonner « son rôle de pilotage stratégique », puis à des généralités certes intéressantes – « co-construire les projets en anticipant les résistances » ou « une plus grande écoute des agents et de la société civile » –, mais en se situant toujours du point de vue des autorités publiques et de leurs objectifs, du centre vers la périphérie.

Mettre en œuvre une dynamique nouvelle

S'agissant des « leviers pour agir », le rapport reste le plus souvent en chemin. L'accent est mis sur la nécessité de « systématiser les évaluations indépendantes et garantir leur transparence » : « l'évaluation doit être une exigence permanente pour créer de la valeur sociale, éviter les gaspillages et optimiser l'action publique au service de l'intérêt général ». Il relève les obstacles à surmonter dans la culture des responsables politiques et administratifs et la nécessité de mettre en place une gouvernance appropriée de l'évaluation. Il souligne la nécessité de conduire l'évaluation de manière indépendante, transparente et plurielle, la pluralité de l'évaluation devant concerner les critères, les méthodes utilisées et les intervenants associés à la discussion des résultats de l'évaluation. S'il met en valeur un exemple d'« évaluation participative », il reste fort disert quant aux moyens de mettre en œuvre ces objectifs de participation de tous les acteurs concernés, aussi bien quant à la définition du champ des évaluations, à l'élaboration des indicateurs, à l'examen contradictoire et public des rapports d'évaluation ou à la possibilité de doter les acteurs de moyens de contre-expertise.

Le rapport avance l'idée que « pourrait être instaurée une obligation systématique d'évaluer les réglementations nouvelles », mais l'emploi du conditionnel et le champ limité manifestent des prudenances hors de propos dans un tel rapport. Pourtant, le rapport met l'accent, dans les cinq objectifs, sur la nécessité de « rendre des comptes », afin que puisse s'appliquer le principe de redevabilité de l'action publique énoncé à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »). Mais les seules propositions relèvent de la clarification des compétences et responsabilités de chaque niveau d'administration, ainsi

que sur l'articulation entre instances politiques et l'administration, non sur les modalités à mettre en œuvre pour rendre ce principe opératoire.

Les auteurs soulignent qu'« il n'existe pas, en France, de véritable management public », mettant en cause « le fonctionnement actuel par périmètre ou par fonction, voire par pré-carré » et souligne le besoin de contextualiser la place et le contenu de l'action publique dans son environnement. Il reconnaît que « la capacité à innover des agents n'est pas suffisamment reconnue et valorisée ». Mais on reste sur sa faim quant à la manière de procéder pour y remédier. De même, les propositions de formation des « managers » se limitent à des déclarations d'intention (créer un cadre de confiance, s'adapter sans cesse aux nouveaux besoins des usagers, raisonner en mode projet, améliorer la circulation de l'information, des idées et des expériences entre cadres dirigeants, « la généralisation de politiques de management participatif ou collaboratif [étant] une *piste intéressante* [sic] », faire du numérique un outil de management, s'assurer de l'exemplarité des hauts responsables publics,...).

Plus généralement, le rapport souligne que « la définition actualisée des missions nécessite de disposer d'une vision stratégique et prospective de l'action publique par grand secteur (...). Cette vision, qui doit prendre en compte simultanément la modernisation des services publics, leur intégration européenne et leur composante territoriale, devrait associer l'ensemble des acteurs (État et collectivités, agents, usagers) pour construire une vision partagée de l'avenir ». Mais on est confondu par la modestie de la proposition présentée pour répondre à une telle ambition : « le Conseil national des services publics créé en 2014, qui rassemble le Parlement, les partenaires sociaux et les représentants des usagers, pourrait être le lieu de construction de cette vision partagée », tant cela reste une démarche de sommet là où il faudrait développer des dynamiques à la fois sectorielles et territoriales, pour les faire converger.

Pourtant, les auteurs avancent que « l'État ne doit pas être vu comme une machine sans friction capable de répondre sans délai aux instructions venues du sommet, mais comme un ensemble efficient d'entités articulées entre elles capable de mettre en œuvre des missions définies par l'autorité publique et de rendre compte de leur exécution ». Mais en dehors de la proposition de généraliser les contrats d'objectif et de gestion, dont on connaît les limites, cet idéal-type risque de rester lettre morte.

On retrouve une orientation générale qui prend l'allure d'un vœu pieux lorsque le rapport affirme que « l'exercice de ses responsabilités par l'État suppose qu'il fixe la norme et soit stratège, péréquateur ou contrôleur, mais pas forcément opératoire », sans proposer un référentiel permettant de clarifier et de relier ces différentes fonctions.

*

Le rapport « Quelle action publique pour demain ? » semble rester prisonnier d'une logique technocratique et apparaît décevant à quatre titres :

- il ne se pose pas la question des initiatives à prendre pour organiser l'expression systématique des besoins et de leurs évolutions, à tous les niveaux et dans toutes leurs diversités ;
- il reste pour l'essentiel dans une démarche traditionnelle de réforme « top-down » de l'État et de l'action publique ;
- il ne reprend qu'une petite partie des nombreuses propositions innovantes qui ont été émises au cours des sept ateliers ;
- il ne se fait pas le relais de l'immense gisement d'initiatives et de modernisations qui existent sur le terrain, au sein de l'État et des autorités publiques, comme dans la société.

AVERTISSEMENT : La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.