

REPERES POUR TRANSFORMER L'ACTION ET LES SERVICES PUBLICS

Contribution du Cercle de la réforme de l'Etat à l'occasion du Grand Débat

Introduction

- 1- Le Grand Débat National (GDN) questionne de manière large le fonctionnement actuel des administrations et des services publics, leur présence sur le territoire, les politiques publiques menées et, plus généralement, la relation de l'Etat et des acteurs publics à la société. C'est à une véritable transformation de l'action publique que celle-ci aspire dans bien des domaines et de très nombreux agents publics en ressentent eux aussi la nécessité. Dans ce contexte, le Cercle de la Réforme de l'Etat se considère comme légitime pour apporter une contribution au GDN et, plus largement au débat public initié à cette occasion : son objet social même est la « réforme de l'Etat » (au sens large) et il travaille collectivement en ce sens depuis sa création il y a une dizaine d'années. En particulier, il suscite des débats, des réflexions de fond, autour de témoignages concrets, et publie régulièrement des ouvrages et notes thématiques issues de travaux en sous-groupes¹. Ces travaux s'appuient sur les connaissances et l'expérience de ses 85 membres (responsables d'administrations centrales et déconcentrées, de services des collectivités territoriaux, du monde associatif, universitaires, consultants...). C'est pourquoi **le Cercle de la Réforme de l'Etat a choisi d'attirer l'attention des responsables politiques et administratifs, et plus généralement, du public, sur les orientations présentées ci-après et qui visent à constituer non une liste de propositions mais des repères pour transformer l'action publique et les services publics.**
- 2- Les travaux du Cercle mettent depuis longtemps l'accent sur la nécessité de retrouver **sens, proximité et équité** dans la conduite des politiques publiques et l'organisation des services publics. La période récente a montré la pertinence de ces thèmes majeurs. Pour atteindre ces objectifs généraux, des ruptures sont indispensables. Les ouvrages et notes déjà publiés par le Cercle, ainsi que les contributions plus récentes de certains de ses membres, suggèrent quatre axes de transformation :
 - a. **l'instauration d'une gouvernance renouvelée** (au sens de l'organisation générale des entités publiques et de leurs modes de relation et de décision) qui mise sur la responsabilité, la confiance, la coopération ; ce n'est que dans le cadre d'une telle gouvernance que la recherche d'un management plus efficace peut trouver son plein effet ;
 - b. **l'appui sur les expertises conjointes des usagers, mais aussi des agents publics**, à tous niveaux ;
 - c. **une construction collective des politiques publiques** fondée sur une connaissance partagée ;
 - d. **la recherche d'une performance publique à la définition large**, sans se limiter à une vision strictement budgétaire, incluant des dimensions sociales, économiques et environnementales, afin de répondre aux attentes des citoyens tout en recherchant une utilisation pertinente des fonds publics.
- 3- Même si elle se rattache principalement au thème 3 du Grand Débat National, « organisation de l'Etat et des services publics », cette contribution est structurée autour des quatre

¹ Les thématiques traitées récemment sont « le nombre de fonctionnaires », « les mobilités », « gouvernance et management », « l'organisation territoriale de l'Etat ». Les notes déjà parues sont disponibles sur le site <http://www.cerclereformeetat.eu/publication/>. Celle issue du groupe de travail « résultat et performance publique » étant en cours de finalisation, certaines de ses idées ont pu être reprises dans le présent texte. Des notes sont en cours d'élaboration sur « la formation » et sur « budget et réformes de l'Etat ».

thématiques énoncées ci-dessus, qui débordent sensiblement du cadre proposé par ce Grand Débat, comme l'illustrent les considérations suivantes :

- a. L'amélioration du fonctionnement de la puissance publique doit être abordée sous l'angle des structures et de la répartition des compétences, qui sont essentielles à une gouvernance efficace mais il est indispensable qu'elle aille très au-delà. Il faut en effet **avoir une vision globale** et traiter en même temps les questions d'organisation, de systèmes d'information, d'outils de gestion et d'évaluation, de pratiques de management et de GRH, de compétences des fonctionnaires, qui sont tout aussi cruciales.
- b. La question centrale qu'est la maîtrise des dépenses publiques ne passe pas nécessairement par celle des suppressions /réductions de services publics, mais aussi par la transformation de leur fonctionnement : cette transformation est un élément majeur pour résoudre la contradiction apparente entre deux aspirations qui ressortent fortement du Grand débat national, celle à plus de service public et celle à moins de prélèvements obligatoires
- c. **La participation citoyenne**, même si elle doit être envisagée sous un angle institutionnel, est une ressource qu'il faut activer aussi, et de manière plus permanente et plus large, par d'autres vecteurs, dans le but d'améliorer les services publics au quotidien. Plus généralement, au-delà des usagers, les agents publics, les associations, les chercheurs notamment en sciences sociales devraient être davantage mobilisés dans la co-construction des politiques et des services publics.

La suite de ce texte articule les constats et propositions présents dans les notes du Cercle et dans les contributions individuelles de ses membres avec les quatre axes proposés au point 2 ci-dessus. Le détail pourra en être consulté dans les documents en référence.

I- **Retrouver sens, proximité, et équité de l'action publique**

Il s'agit de jouer simultanément sur l'organisation globale des différentes entités publiques, leurs modalités de coopération, la responsabilisation et la formation des managers et décideurs, afin de conduire une action publique pertinente pour les citoyens, adaptée à la diversité de leurs besoins et aux différentes spécificités locales. Les préconisations suivantes sont centrales pour le Cercle :

- a. **Une réponse simple et globale aux attentes des usagers (y compris les acteurs de la vie sociale et économique)** : ceux-ci n'ont pas à investir leur temps dans la compréhension d'une organisation administrative hypercomplexe. La question de la simplification ne peut être réglée seulement par la recherche incessante de la coordination. Il importe en particulier, de redéfinir plus clairement le périmètre de certaines fonctions de l'Etat, -y compris celles qui ne dépendent pas du préfet, et plus généralement, de tous les acteurs publics concernés par une problématique -l'Etat n'est pas le seul acteur public...-, pour pouvoir ensuite mieux organiser leur coopération. Il pourrait aussi être utile de réfléchir à la mise en visibilité d'une fonction interministérielle de « service au public », tête de pont des relations avec le public – dans les deux sens-, et pour tous les acteurs publics.
- b. **Des organisations locales adaptées aux configurations de terrain** : égalité n'est pas synonyme de clonage des organisations (il convient de mener une réflexion sur l'égalité, la demande elle-même semblant être davantage celle d'équité et de justice). Le schéma du local ne doit pas être imposé d'en haut (le principe des « communes nouvelles »², dont la création dépend de la seule initiative des élus municipaux, paraît plus fructueux qu'une démarche imposée).
- c. **Des décideurs publics, notamment au niveau central, moins coupés des réalités du terrain** : l'organisation doit être pensée pour permettre des échanges constants entre la

² instaurées par la loi du 16 décembre 2010

perception locale du terrain et la conception nationale des politiques ; le parcours des hauts fonctionnaires devrait comporter un passage systématique en postes déconcentrés et dans les autres fonctions publiques (territoriale et/ou hospitalière) et une durée de fonction plus longue dans un poste, qui seule permet la connaissance des problèmes concrets et la confrontation des projets avec la réalité de la mise en œuvre.

- d. **Des outils** (notamment numériques mais pas seulement) développés éventuellement localement, pour percevoir rapidement les attentes des usagers et pouvoir y répondre plus vite.

II- Des citoyens « agissants »

Il faut miser délibérément sur l'intelligence collective et la participation des citoyens, qu'ils soient en position d'« usagers »/bénéficiaires des services publics, ou eux-mêmes agents desdits services.

Pour mettre à profit « l'expertise d'usage » des citoyens, il faut aller vers

- a. **l'acceptation d'un regard critique du citoyen**, vu comme une ressource
- b. **des services publics collaboratifs**, exploitant critiques et initiatives citoyennes, et méthodes de l'innovation collaborative
- c. **des méthodes « agiles »** de conception des services publics avec allers-retours beaucoup plus rapides entre conception et mise en œuvre (prototypes, tests..)

Pour libérer les initiatives et la créativité des agents, qui sont détenteurs d'une connaissance de terrain incontournable et pourtant sous-exploitée, il faut à la fois mobiliser leur force de proposition et transformer les procédures et les modes de management et de GRH :

- a. **des agents aux profils et aux parcours plus variés**³, aux pratiques professionnelles diversifiées, aux initiatives et à la capacité d'innovation valorisées
- b. **la mise à profit de « l'expérience collaborateur »**, que doivent permettre un management et une GRH plus déconcentrés, une plus grande délégation des responsabilités et des marges de manœuvre données aux managers, y compris l'encadrement intermédiaire, des règles et des contrôles assouplis (contrôles a priori à réduire, contrôles a posteriori à privilégier)⁴, un encouragement aux projets et initiatives innovants, un droit à l'erreur et à l'expérimentation, des pratiques de réflexivité collective, etc.

III- Améliorer la qualité de la décision publique : partage des connaissances et conception collective

La qualité de la décision publique, -comprise comme définition d'une politique publique et de sa traduction opérationnelle-, doit être améliorée pour accroître simultanément son efficacité, son acceptabilité par les citoyens, et l'implication des agents concernés. Cela passe notamment par des processus plus collectifs, au niveau tant de la conception et de la mise en œuvre que de l'évaluation. D'où les préconisations suivantes :

- a. améliorer radicalement **la qualité des études d'impact** qui précèdent désormais obligatoirement tout projet de loi, en y intégrant l'analyse anticipée des différents types de conséquences possibles pour les multiples parties prenantes ; fixer les procédures de contrôle et de validation de cette qualité avant l'engagement du processus législatif
- b. **nourrir la conception et la mise en œuvre des politiques publiques par les connaissances issues des sciences sociales et d'évaluations** (*ex ante*, *in itinere*- pendant la mise en œuvre -, *ex post*), évaluations qui puissent éclairer non seulement les orientations générales de

³ Sans qu'il faille céder à une idéologie de la mobilité systématique, les mobilités inter-fonctions publiques, vers les institutions européennes, et public-privé, sont un des vecteurs de cette diversité.

⁴ Ce qui suppose aussi une maîtrise de la production normative ...

ces politiques mais aussi leur pilotage ; donner une impulsion nouvelle à l'évaluation dans les différents services et institutions qui en sont chargés et assurer au Parlement les moyens nécessaires à ce type de travaux.

- c. assurer **une conception et une évaluation plus collectives**, qui résultent d'une confrontation experts/parties prenantes, par exemple au sein du Commissariat général à la stratégie et à la prospective et/ou sur la base des méthodes CNDP...
- d. susciter **un travail en commun entre commissions parlementaires et administrations**
- e. favoriser, particulièrement au niveau central, **des modalités d'action et de décision fondées sur la coopération plus que sur l'arbitrage**, évitant un engorgement des centres de décision et limitant les risques de solutions trop clivées et réductrices
- f. **restaurer des capacités d'expertise** et encourager les profils techniques et scientifiques dans les administrations, sans oublier pour autant le nécessaire développement de la compétence managériale.

IV- Une vision élargie, renouvelée et ambitieuse de la performance publique

Un véritable saut qualitatif dans la performance publique est attendu par les citoyens. Il suppose d'exploiter les possibilités de rupture offertes par le numérique. Il suppose aussi de piloter une performance à la définition élargie, qui ne se limite pas à ce qu'elle est pour une entreprise privée et prenne en compte les « externalités » économiques et sociales de chaque politique publique. Et de :

- a. Ne pas associer mécaniquement baisse de la dépense publique et diminution du nombre d'agents publics
- b. **Prendre garde aux mutualisations trop poussées**, menées au nom d'économies d'échelle mais au détriment de la connaissance de la réalité des sujets ; privilégier des organisations qui cherchent à préserver/augmenter les expertises
- c. **Réviser des procédures budgétaires** encore très rigides et encore trop peu empreintes de pluriannualité alors que le droit communautaire y pousse, transformer pour l'enrichir le pilotage des entités publiques trop souvent fondé sur quelques indicateurs, eux-mêmes trop fréquemment orientés vers la communication
- d. **Rattraper le sous-investissement public**, trop prolongé, qui, dans divers domaines, a creusé l'écart perçu par les citoyens entre la performance du service public et celle de services privés de nature proche - réinvestissement à réaliser en formation, en équipements, en systèmes d'information, en ingénierie des processus. Ce réinvestissement est d'autant plus nécessaire qu'il conditionne aussi la réussite des grandes transitions –écologique, énergétique et numérique- dans lesquelles la France et l'Europe sont engagées.

Responsabiliser les managers publics est nécessaire mais ne peut se faire à bon escient que sur la base d'une notion de performance redéfinie et d'indicateurs de performance revisités. Ce n'est qu'une fois acté l'élargissement de la notion de performance que les modalités de responsabilisation pourront être revues, même si une performance « élargie » ne doit pas pour autant faire négliger la recherche de l'efficacité de l'action administrative récurrente. Une idée pourrait être de faire évoluer le fonctionnement des grandes directions de l'Etat en leur adjoignant une fonction nouvelle (du type directeur des opérations), rattachée au directeur et dédiée à cette problématique.

*

Ces suggestions qui visent à constituer **un cadre global de réflexion et d'action**, appellent naturellement débats, compléments, et approfondissements.

A cet égard, cette note constitue le début d'un processus, que le Cercle souhaite contribuer à nourrir en invitant des contributeurs sur les diverses thématiques développées ci-avant.

Elle fournit cependant en elle-même un ensemble de repères et trace **une méthode pour la nécessaire transformation de l'action et des services publics**.