

« Transformations publiques : quel cap désormais ? »



Pour le président du Cercle de la réforme de l'État, ancien haut fonctionnaire et président de chambre honoraire à la Cour des comptes, « la responsabilité éminente de l'État implique, dans un monde incertain, d'y généraliser la gestion par les risques » et de « revisiter la notion de performance ».

Par Christian Babusiaux

Au moment où le pays surmonte la crise sanitaire mais où se développe la crise économique et sociale, les Français aspirent à ce que l'État s'adapte à la réalité de leurs attentes. Dans le même temps, les responsabilités accrues que les circonstances confèrent à la puissance publique l'amènent à rechercher les moyens de plus d'efficacité.

L'État avait lancé un mouvement dit de « transformation publique ». Le confinement a suspendu la plupart des processus engagés. Mais traitaient-ils les sujets aujourd'hui centraux ? Priorités, grilles d'analyse, méthodes doivent-elles demeurer les mêmes ? Et dans un contexte de tensions sur les finances publiques, de critiques de « l'État central », de mise en cause de réformes antérieures en matière de santé, de décisions que nécessite l'urgence écologique, de risques éventuels dans le système financier, il faut voir les défis en face pour bâtir les réformes que la situation appelle.

Prendre du recul et avoir une vue globale

Quelques constats en toile de fond car une crise frappe toujours aux points faibles. La France abordait sa survenue dans une situation de croissance économique et de baisse du chômage, mais avec des fragilités.

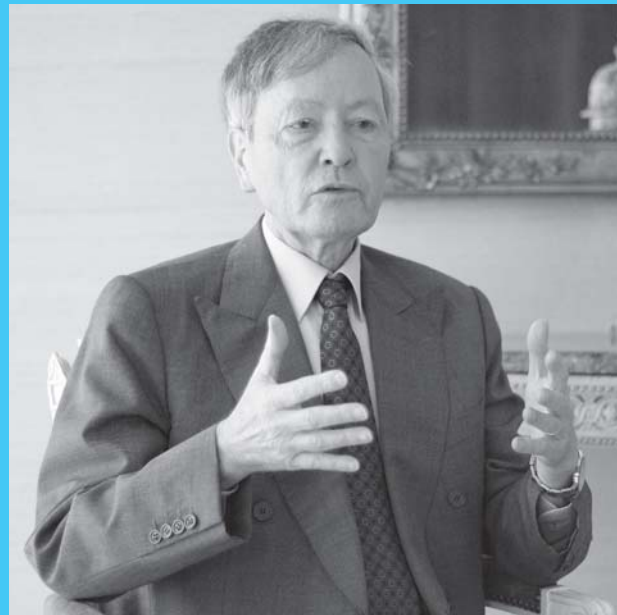
PHOTOS : LAURA TOUCHET

Au plan sanitaire, la crise de l'hôpital s'était progressivement élargie. Les instruments d'une politique de prévention s'étaient développés pour certaines pathologies mais guère pour d'autres, y compris les maladies infectieuses. Les ruptures d'approvisionnement en médicaments s'étaient accentuées. L'organisation administrative dispersée et l'enchevêtrement des compétences sur le secteur des Ehpad [établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, ndlr] y avaient entravé les évolutions indispensables. Toujours en devenir, le Health Data Hub, malgré sa vocation à centraliser toutes les données, n'incluait pas, notamment, ces établissements.

Au plan économique, l'endettement des ménages et des entreprises atteignait des taux records (130,9 % au troisième trimestre 2019), les plus élevés des principales économies de la zone euro (95,7 % en Allemagne) et qui les rendaient vulnérables à un retournement économique. Malgré dix ans de croissance, les administrations publiques demeuraient en déficit de 3 % du PIB et leur dette oscillait autour de 100 % (59,8 % pour l'Allemagne). L'assurance chômage, pourtant anticyclique par nature, était endettée de 38 milliards.

Le secteur financier avait accru ses fonds propres, mais les banques portaient des montants élevés de créances douteuses. Les assureurs avaient été autorisés, fin 2019, à modifier le calcul des fonds propres pour éviter que la situation de taux bas n'affecte trop la présentation des ratios prudentiels. Dans les administrations, les années récentes avaient permis de forts progrès de la numérisation, mais encore partiels, par exemple pour l'éducation ou la justice. Au plan social, des mouvements successifs avaient fait ressortir une capacité insuffisante à percevoir les effets cumulés de décisions diverses pour certaines zones du territoire, professions ou catégories de la population. Au total, malgré les avancées, pointaient des fragilités diverses qui, considérées ensemble, traduisaient un niveau de risques globalement élevé.

Pendant la crise, le dévouement et la capacité d'initiative des personnels des hôpitaux et de nombreux autres services ont été exemplaires. En revanche, la France figure parmi les pays les plus touchés en nombre et



Christian Babusiaux

1984 Directeur général de la concurrence et de la consommation, puis directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

1997 Administrateur provisoire de la Mutualité sociale agricole (MSA)

2001 Président de l'Institut national de la consommation

2005 Président de chambre à la Cour des comptes

2007 Président de l'Institut des données de santé

2019 Président du Cercle de la réforme de l'État.

“ Le propre de l'État, du fait de son rôle spécifique, est de devoir être surcapacitaire dans certains domaines. ”

taux de décès rapportés à la population. La récession risque d'y être plus sévère que dans certains autres, en dépit du soutien massif dégagé par le gouvernement.

Ces constats tendent à montrer qu'au-delà d'un phénomène exogène – un virus venu de l'étranger –, des éléments majeurs pour la conduite de l'action de l'État nécessitent amélioration, et au moins deux : les « capteurs », c'est-à-dire des modes d'organisation et de fonctionnement, des systèmes d'information, permettant de capter le plus immédiatement possible les évolutions, de discerner l'approche de « cygnes noirs » ; les mécanismes de régulation permettant de repérer et régler à temps les déséquilibres.

On peut aussi en tirer la conviction que, s'il y a urgence, il n'en faut pas moins revisiter ce qui était



- ... en cours si l'on veut transformer à la hauteur des circonstances et éviter autant que possible le retour de chocs dévastateurs.

Reconsidérer des notions clés de la gestion publique

D'abord, dans un monde incertain, la responsabilité éminente de l'État implique d'y généraliser la gestion par les risques et de l'affirmer au cœur de la gestion publique comme un levier pour orienter la réflexion des managers vers des enjeux majeurs. L'État s'est approprié la démarche dans des domaines divers – prévention de risques naturels, surveillance prudentielle du secteur financier, certification des comptes de l'État. Son déploiement reste pourtant incomplet, y compris en matière sanitaire, et suppose de mobiliser aussi les échelons élevés du management.

Ensuite revisiter la notion de performance. Programmes, indicateurs et rapports annuels de performance... Depuis la Lolf, elle est au centre du système budgétaire. Or si elle est un repère pour la rigueur de la gestion, elle ne l'est pas à elle seule pour la pertinence de l'action. La crise illustre les pièges d'une conception trop court-termiste qui a pu

conduire à ne pas renouveler les stocks de masques, à s'approvisionner en flux tendus en molécules de base ou à viser l'occupation des lits à 100 %. Le propre de l'État, du fait de son rôle spécifique, est de devoir être surcapacitaire dans certains domaines, des infrastructures numériques aux stocks sanitaires ou à la sécurité du territoire. Plus largement, ce dont il doit s'agir, c'est d'une « performance élargie », cherchant à englober les effets directs mais aussi indirects.

Deux inflexions dans les objectifs

Reconstituer la capacité régaliennne de l'État : longuement, le renforcement de l'État régalienn, parfois considéré comme périmé, n'a pas été au centre des réformes. L'une des orientations de CAP22 était le rapprochement public-privé. Les circonstances ont mis en lumière l'importance vitale des fonctions régaliennes dans une société de risques. Il faut en tirer les conséquences.

Favoriser polyvalence et passerelles entre administrations est indispensable, mais la crise a mis en exergue l'importance des métiers et d'une reprofessionnalisation. Être acheteur ne s'improvise pas. La disparition des compétences en matière de logistique a été manifeste : l'intendance n'a pas suivi. Dans les difficultés, la technicité est majeure. Les compétences en matière d'épidémiologie diffèrent de l'aptitude à mobiliser des moyens pour répondre aux urgences sanitaires – un bilan devra être fait de la fusion de l'Établissement de préparation et de réponse aux

“ Un bilan devra être fait de la fusion de l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus) avec la veille sanitaire au sein de Santé publique France. ”

urgences sanitaires (Eprus) avec la veille sanitaire au sein de Santé publique France. Il faut reprofessionnaliser, investir en formation, s'adapter aux nouvelles conditions d'exercice des métiers – des usages spécifiques du numérique dans l'éducation ou la justice au télétravail.

Un point majeur : l'esprit même des réformes

C'est bien d'une « transformation » qu'il doit s'agir : si le terme utilisé depuis 2017 est ambitieux, il traduit bien ce qui est à rechercher aujourd'hui. Mais selon quels axes et modalités ?

D'abord s'attaquer à des verrous essentiels. Trois affectent le fonctionnement de l'État : le centralisme, le primat du principe hiérarchique et le contrôle *a priori* ; avec en arrière-plan une attitude – la défiance. Sans changement sur ces facteurs bloquants, le risque est que rien ne change vraiment.

Le centralisme s'est confirmé dans la crise. La centralisation est nécessaire à la cohérence et à l'impulsion globale, mais s'étend à des actes de pure gestion, au détriment de la responsabilité naturelle d'autres acteurs et au double prix d'un engorgement du centre, donc de délais, et d'une insuffisante prise en compte de la

diversité des situations. Combiné à l'enchevêtrement des compétences entre État, opérateurs et collectivités, il est facteur de désordre. Dans certains domaines, y compris durant la crise sanitaire, l'impression a pu être celle d'une « désorganisation centralisée ».

L'esprit sous-jacent de défiance exerce ses conséquences en cascade, à l'encontre du développement de l'initiative et de l'adaptabilité : l'excès de contrôles *a priori* malgré les aménagements apportés ; les cabinets surveillant l'administration ; la centralisation persistante d'une multiplicité de décisions ; une déconcentration de principe mais assortie d'obligations incessantes de compte-rendu et d'une concentration confiée aux préfets, avec remontée à la centrale de l'Intérieur selon une pratique hiérarchique forte. Il faut passer à un esprit de coopération.

Ensuite, placer les citoyens au cœur des projets de réforme, avec deux exigences centrales, la proximité et le respect des droits. Trop de ces projets sont partis de préoccupations internes, d'enjeux de pouvoirs. Le bien-fondé d'une réforme, sa réussite durable ne peuvent être portés que par son sens pour les citoyens et les agents – une motivation collective.

La cohérence et la force de la gouvernance et de la régulation

Elles seront déterminantes parce qu'il faudra mettre en cohérence un ensemble inédit d'injonctions contradictoires aux enjeux majeurs : redressement de la capacité de production, climat, vieillissement, inégalités, prévention des risques de toutes natures, résilience de l'État, retour aux équilibres macro-financiers, restauration de la confiance et de la proximité entre l'État et le citoyen. Désenchevêtrer la gouvernance sur des sujets essentiels : la crise le fait encore mieux ressortir, il n'y a guère de simplification possible et d'efficacité accrue sans désenchevêtrer les compétences de l'État et des collectivités. La crise a montré une fois de plus la capacité de celles-ci à mobiliser des dynamiques de proximité. Il faut pourtant trouver le chemin de la



“ L’État national, que certains pensaient sur le déclin, a démontré qu’il est irremplaçable dans un monde imprévisible. ”

... cohérence de l’action publique. L’enjeu de la loi « 3D » [Décentralisation, Déconcentration, Différenciation, *ndlr*] sera primordial.

Revisiter la gouvernance d’ensemble du système sanitaire sans se limiter à celle de l’hôpital : l’organisation du ministère, le rôle de son secrétariat général, le bien-fondé d’avoir réuni en une agence deux métiers différents – veille sanitaire et réponse opérationnelle aux situations d’urgence –, les relations entre elle et le ministère, la gouvernance de la prévention, les problèmes que pose le périmètre géographique très large de certaines agences régionales de santé et ce sans qu’ait été revu le rôle de leurs unités départementales. Un problème comme celui des Ehpad résulte d’une insuffisance de ressources, mais aussi de l’organisation du ministère et de l’enchevêtrement des compétences d’une multiplicité d’intervenants publics.

Organiser la gouvernance des sujets émergents, en particulier une gouvernance de l’écologie et un cadre

de définition et d’impulsion d’une stratégie numérique publique visant à assurer à la fois le développement général du numérique et la résilience numérique de l’État.

Mais aussi construire ou renforcer l’interrégulation dans des domaines imbriqués où coexistent par nature plusieurs instances, ainsi la régulation macro-financière. Après la crise de 2007-2009, la création de l’Autorité de contrôle prudentiel, du Haut Comité de stabilité financière et du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a été un progrès. Le cadre de la gouvernance des finances publiques pourrait être amélioré par un rôle plus réel du HCFP et un rôle consultatif de la Cour des comptes. L’ampleur et l’interaction des risques financiers publics et privés rendraient plus qu’utile que les différentes instances puissent échanger pour resituer leurs analyses dans une vue macro-financière globale.

La méthode

Les modalités de choix, de préparation, de conception, de mise en œuvre des réformes sont déterminantes pour leur adéquation aux besoins et la réussite des processus de transformation. L’expérience en montre les éléments clés : diagnostic partagé, création de la confiance, reconnaissance des valeurs des services concernés, prise en compte des attentes des usagers, construction collective des projets, voire coconstruction, inventivité des solutions. Et l’importance de prendre en compte dès la conception les contraintes de la mise en œuvre et les délais, de miser sur le pragmatisme et la flexibilité.

L’État national, que certains pensaient sur le déclin, a démontré qu’il est irremplaçable dans un monde imprévisible. Les événements l’ont rappelé à ceux qui l’auraient oublié, tout en faisant ressortir la nécessité d’une transformation.

L’objet de ce texte n’est que de proposer des lignes de force et d’exprimer une double certitude : il ne faut pas reprendre simplement ce qui était en cours, mais le revisiter et il faut un élan nouveau dans un nouvel esprit, avec un cap clairement affirmé de dynamique positive. Le Cercle de la réforme de l’État est, par vocation, à l’écoute, au croisement de l’action et de la réflexion. Il a publié des propositions¹ et continuera à en dégager. C’est dans les moments les plus difficiles que peuvent être trouvées et s’imposer les solutions de fond.

Christian Babusiaux

[1] Publications récentes du Cercle : « Pour une stratégie numérique publique » (mars 2020), « Ehpad : porter, accompagner, piloter autrement » (avril 2020), « Transformations publiques, les ingrédients du succès, pour une relance », « La crise, un révélateur de la nécessité d’une stratégie numérique publique » (mai 2020), ainsi que des travaux de ses groupes « Performance », « Numérique » et « Budget et réformes de l’État ».