

## REFORMES DE L'ETAT : PREMIERES CONCLUSIONS A TIRER DE LA CRISE OBJECTIFS ET LIGNES DE FORCE

Au moment où le pays surmonte progressivement une phase aigüe de la crise sanitaire mais se voit menacé de résurgences, et où se développe une crise économique et sociale d'une gravité exceptionnelle, la plupart des Français aspirent à ce que l'Etat s'engage dans une adaptation en profondeur répondant à la réalité de leurs attentes. Dans le même temps, les responsabilités accrues que ces circonstances confèrent à la puissance publique l'amènent à rechercher les moyens de plus d'efficacité.

L'Etat, entendu au sens large –l'Etat stricto sensu mais aussi ses opérateurs, les collectivités territoriales, les établissements publics, y compris ceux du secteur sanitaire et médico-social- avait initié des mouvements successifs, qualifiés de « modernisation » puis de « transformation ». Lorsqu'a débuté la crise, beaucoup d'administrations ou d'organismes publics étaient ainsi engagés dans des processus de réformes ou de restructurations. La période de confinement en a interrompu la plupart. La question se pose et doit être posée de savoir si ces projets traitaient les problèmes qui apparaissent aujourd'hui centraux. Les priorités, les grilles d'analyse, les points nodaux, les méthodes, doivent-ils demeurer les mêmes ? Faut-il reprendre telles quelles les réformes engagées ? En abandonner ? En lancer de nouvelles ? Mais dans quel esprit ? Cela dans le contexte de fortes tensions sur les finances publiques, de critiques vis-à-vis de « l'Etat central parisien », de remise en cause de réformes antérieures dans le domaine de la santé, de décisions qui ne peuvent être différées pour faire face à la gravité du problème écologique et climatique, de risques éventuels aussi dans le système financier.

*L'objet n'est pas ici de mener une analyse critique sur la gestion de la crise ou d'examiner les perspectives générales de l'après-crise mais de proposer, pour ce qui concerne le champ de la réflexion du Cercle, c'est-à-dire la réforme de l'Etat, des éléments-clés de compréhension et d'approche des transformations nécessaires, des lignes de force pour l'action, en montrant des traductions concrètes. Avec la conviction qu'il est essentiel de voir en face les réalités et les défis, de ne pas esquiver les difficultés, afin de bâtir résolument les réformes que la situation appelle.*

### 1. PRENDRE DU RECUL ET UNE VUE SUFFISAMMENT GLOBALE

Quelques constats tout d'abord sur des points-clés de la situation qui prévalait avant la crise et sur certains des événements qui se sont succédé depuis. Ils constituent en effet la toile de fond des réflexions nécessaires. Une crise frappe toujours aux points faibles.

- 1.1. La France abordait **la survenue de la crise** dans une situation de croissance économique, de créations d'emplois et de baisse progressive du chômage mais avec des fragilités préexistantes.

**Au plan sanitaire**, la crise de l'hôpital, patente depuis le début de 2018, n'avait pas été dénouée et s'était élargie progressivement depuis les urgences à un nombre croissant de services. Les instruments d'une politique de prévention, affirmée centrale par les lois santé de 2016 et 2019, s'étaient développés pour certaines pathologies mais n'étaient pas en place pour d'autres notamment pas contre les maladies infectieuses, sauf l'extension des vaccinations obligatoires. Des ruptures d'approvisionnement en divers médicaments et molécules étaient progressivement apparues et s'étaient même accentuées en 2019, appelant l'attention sur le sujet des approvisionnements et des stocks. L'organisation administrative dispersée et l'enchevêtrement des compétences sur le secteur des EHPAD avaient entravé les évolutions qui y étaient indispensables. Toujours en devenir, le Health data hub lancé en 2018, malgré sa vocation à centraliser toutes les données de santé, n'incluait pas notamment les personnes résidant dans ces établissements (près de 7000 établissements et de 600000 résidents) dont la situation sanitaire était en conséquence mal connue. Il n'était pas encore vraiment utilisé comme un outil de veille sanitaire

**Au plan économique**, la croissance, continue depuis 2010 et combinée avec de nouveaux modes de production et de distribution, avait permis un redressement de l'emploi avec notamment la création nette de près d'un million d'emplois au cours des cinq dernières années (2015-2019). Elle s'était cependant progressivement ralentie : 2,4% en 2017, 1,7% en 2018, 1,2% en 2019 et une perspective de 1,1% en 2020 selon le consensus des économistes en novembre 2019. Elle était en outre relativement faible au regard du déficit des finances publiques et d'une politique monétaire très expansive visant tous deux à la soutenir. *L'endettement des ménages et celui des entreprises* atteignaient des niveaux records qui les rendaient vulnérables à un retournement économique. Le taux d'endettement du secteur privé non financier (entreprises et ménages) s'était continuellement accru depuis 2009 et, avec un taux de 130,9% au 3<sup>ème</sup> trimestre 2019, la France était celle des quatre principales économies de la zone euro où il était le plus élevé (95,7% en Allemagne et 119,4 pour la moyenne de la zone). Malgré ces dix ans de croissance ininterrompue et en dépit des efforts budgétaires demandés dans divers domaines, *les administrations publiques* (Etat, Sécurité sociale, collectivités territoriales) demeuraient en déficit de 3% à fin 2019 et la dette publique oscillait autour de 100% depuis l'été 2019 (59,8% pour l'Allemagne). Elle s'était accrue de 525 milliards de 2012 à 2019 (alors que celle de l'Allemagne diminuait de 200 milliards). L'assurance-chômage, pourtant anti-cyclique par nature, portait encore une dette de 38 milliards.

*Le secteur financier* avait accru ses fonds propres. Cependant, dès avant la crise, les banques portaient des montants élevés de créances douteuses. Les assureurs avaient été autorisés fin décembre 2019, à modifier le mode de calcul des fonds propres pour éviter que la situation de taux bas n'affecte trop profondément la présentation leurs ratios prudentiels.

La politique monétaire « accommodante » de la BCE, continuellement expansionniste et qui l'avait conduite à porter notamment 20% de la dette publique française, avait soutenu la croissance mais s'était accompagnée de l'apparition progressive de « bulles », notamment une montée des prix de l'immobilier-en Ile-de-France mais pas seulement- et un creusement des écarts de patrimoine. Le Haut comité de stabilité financière avait finalement conseillé en décembre 2019 aux banques de revenir à des pratiques plus traditionnelles et prudentes sur le financement de l'immobilier.

**Dans le fonctionnement des administrations et des services publics**, les années récentes avaient marqué de grands progrès de la numérisation mais, comme des rapports l'avaient encore montré en 2019, ils demeuraient partiels et inférieurs à ceux réalisés dans certains autres pays, notamment en matière d'Education ou de Justice. Ces retards concernaient souvent les logiciels et les systèmes d'information mais aussi l'équipement des personnels et leur formation. Le télétravail était moins développé et organisé que dans d'autres pays.

**Au plan social**, des conflits et mouvements s'étaient succédés sans interruption et parfois même superposés. Ils avaient, y compris celui des « gilets jaunes », fait ressortir des tensions et une capacité insuffisante de perception des effets cumulés de décisions diverses pour certaines zones du territoire, professions ou catégories de la population.

Au sein des administrations publiques elles-mêmes, des tensions perduraient dans deux services essentiels à effectifs importants, la police et, comme déjà évoqués, les établissements hospitaliers. Elles résultaient de facteurs spécifiques mais aussi de caractéristiques communes, notamment, dans ces deux cas, l'activité de terrain au contact des réalités sociales et les contraintes liées au caractère nécessairement continu de l'activité, 7 jours sur 7, 24 heures sur 24 et 365 jours par an.

Le fonctionnement de la Justice était fortement affecté par la longue grève des avocats notamment contre la réforme des retraites. Des stocks importants d'affaires étaient déjà en instance et les calendriers d'audiencement des affaires se trouvaient désorganisés dans nombre de juridictions.

**Au total**, la période récente avait vu à la fois se développer des progrès sur de nombreux plans et subsister ou naître des fragilités diverses mais qui, considérées dans leur ensemble, traduisaient un niveau de risques globalement élevé avec des faiblesses dans les systèmes de prévention et de régulation visant à les éviter ou à tout le moins les cantonner.

1.2. **Pendant la crise**, les personnels hospitaliers et ceux des EHPAD mais aussi de nombreux autres agents publics ont, dans des domaines très divers, agi de manière exemplaire et montré leur dévouement et leur capacité d'initiative. Pour ne citer que ces exemples, la police, la gendarmerie, l'administration pénitentiaire, les pompiers, ont assuré leurs fonctions malgré des conditions très difficiles. Des services administratifs essentiels ont assuré la continuité de leurs missions, par exemple la DGFiP pour l'exécution des recettes et dépenses publiques comme la paie des agents publics, le versement des pensions ou le recouvrement des impôts. Ils ont conçu et mis en place dans des délais record des procédures de soutien aux entreprises comme le Fonds de solidarité. Les DIRECCTE<sup>1</sup> les ont mises en œuvre même si l'afflux des demandes a provoqué des goulets d'étranglement. Les DDCS et DDCSPP-PP ont assuré la mise à l'abri des populations défavorisées et les DDPP et DDCS-PP ont poursuivi les contrôles sanitaires essentiels sur l'alimentation, en particulier dans les abattoirs. *Au plan institutionnel*, le « binôme préfet-maire » a très généralement bien fonctionné. Le Conseil d'Etat a assuré ses fonctions consultatives et contentieuses malgré un flux accru d'affaires. Il en a été de même pour une autorité indépendante comme la CNIL.

Le fonctionnement d'autres services publics a cependant été inégal, notamment *l'Education* où la continuité pédagogique, les visio-conférences, le lien téléphonique avec les enfants et les parents ont fonctionné seulement pour partie. La diversité des situations selon les établissements a aussi fait ressortir des différences très importantes dans le niveau de formation des enseignants au numérique comme dans la capacité des chefs d'établissement à mobiliser les équipes pédagogiques et animer la relation avec les parents. *Le service public postal* a assuré le versement des prestations mais la *distribution du courrier* a été fortement touchée et les *bureaux de poste* –comme les *centres des impôts*– ont longtemps fermé sans possibilité d'accès sur rendez-vous.

Le fonctionnement de la *Justice*, déjà perturbé, a été profondément affecté, mettant parfois en cause des principes liés aux libertés publiques. Les greffiers, dont la fonction est centrale, n'étaient pas équipés pour travailler à distance. Pour la justice civile, qui représente plus de la moitié des contentieux judiciaires et qui est largement une justice du quotidien, les audiences civiles ont été suspendues (hors celles de référé et d'urgences de protection des mineurs) sans maintien d'une partie d'entre elles et sans recours possible à la visio-conférence dans les cas très minoritaires où les avocats souhaitent intervenir oralement. Au pénal, seules les audiences comportant des prévenus en détention provisoire ont été maintenues et avec usage systématique de la visio-conférence depuis l'établissement pénitentiaire sans qu'une extraction détenu par détenu n'ait été recherchée. La prolongation des détentions provisoires de plein droit sans intervention d'un juge a été autorisée, puis, par circulaire, rendue automatique. Aucune audience d'assises n'a été tenue.

Le *télétravail* s'est développé très rapidement et avec des initiatives individuelles et collectives très dynamiques dans un grand nombre de services mais avec de fortes différences et souvent une déperdition non négligeable d'activité.

La *relation savoir/pouvoir* et, au plan des principes de fonctionnement, le *partage évaluation des risques/gestion des risques* ont été mis à mal. Les *problèmes d'organisation* ont été essentiels.

*Au plan économique*, et au-delà de la chute du PIB, l'endettement des entreprises s'est encore accru de 193 milliards et des secteurs économiques majeurs sont profondément et durablement atteints.

1.3. **Globalement**, quelles que soient les incertitudes sur les chiffres et en dépit de leur caractère provisoire à ce stade de la pandémie, la France se range jusqu'ici parmi les pays particulièrement touchés en termes de nombre de décès et de taux de décès rapporté à la population. D'autres pays, y compris la majorité en Europe, ont obtenu des résultats sensiblement meilleurs. La récession économique risque d'être plus sévère que dans la moyenne des pays européens malgré le soutien massif rapidement dégagé par le Gouvernement. Les conséquences sociales seront fortes.

---

<sup>1</sup> DIRECCTE : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi. DDCS : direction départementale de la cohésion sociale. DDCS-PP : direction dptale de la cohésion sociale et de la protection des populations. DDPP : direction départementale de la protection des populations.

Sans qu'il soit question d'identifier précisément les causalités, les différences entre pays ne semblent pas purement aléatoires. Ceux pour lesquels le nombre de décès rapporté à la population a été le moins élevé à ce jour sont très généralement ceux :

- où des mesures ont été prises très vite, ce qui est essentiel dans un phénomène épidémique qui est à ses débuts exponentiel et où donc chaque jour compte ; ce qui, aussi, fait ressortir l'importance de l'efficacité de la veille sanitaire et de la modernisation de ses instruments ;
- où les mesures ont été rapidement très fortes (par exemple avec des limitations drastiques de la taille des rassemblements -pas plus de deux personnes en Allemagne) ;
- qui disposaient d'une capacité importante de tests et/ou ont su se doter très rapidement d'une telle capacité (mise au point des tests dès avant l'arrivée de l'épidémie dans le pays<sup>2</sup>, réseau puissant et organisé de laboratoires) avec une capacité corrélative à en tirer les conséquences *via* l'isolement des personnes présentant ou non des symptômes de contamination ;
- qui disposaient d'une capacité élevée de lits de soins intensifs et de réanimation ;
- qui avaient entretenu des stocks de matériels nécessaires (masques, blouses etc.) ou ont montré une aptitude à mobiliser très vite un appareil industriel pour en produire, avec une organisation efficace des achats et, au besoin, la reconversion quasi-instantanée d'usines.

1.4. **Ces éléments de constat tendent à montrer** qu'au-delà d'un phénomène exogène -un virus venu de l'étranger-, **des réflexions sont nécessaires sur des éléments majeurs pour la conduite de l'action de l'Etat**, et au moins trois d'entre eux : l'importance, en tous domaines, des « **capteurs** », c'est-à-dire de modes d'organisation et de fonctionnement, de systèmes d'information et de traitement des données, permettant de capter le plus immédiatement possible les évolutions, de discerner l'approche de « Cygnes noirs » ; l'attention à porter aux **mécanismes de régulation** permettant de repérer, contenir et régler les déséquilibres de tous types ; la nécessité de **renforcer la résilience**, y compris numérique, des administrations publiques.

On peut aussi en tirer deux convictions : il ne doit s'agir ni de replâtrage ni d'affichage et, s'il y a urgence, il n'en faut pas moins revisiter ce qui était en cours ou envisagé, afin de transformer réellement et à la hauteur des circonstances, d'éviter autant que possible le renouvellement de chocs aussi destructeurs ou au minimum d'en atténuer les effets.

## 2. RECONSIDERER DES NOTIONS-CLES DE LA GESTION PUBLIQUE

D'abord ***affirmer au cœur de la gestion publique la gestion par les risques***. Après avoir montré que nous ne sommes pas à la fin de l'histoire, les faits ont prouvé qu'il n'y a ni mondialisation heureuse ni croissance indéfinie. Dans un monde incertain, la responsabilité éminente de l'Etat implique une posture incontournable : déployer et généraliser un système de management des risques. Non pas comme une méthodologie procédurale mais comme un levier pour orienter la réflexion des managers vers des enjeux majeurs. L'Etat s'est approprié la démarche dans des domaines divers – plans de prévention de risques naturels, sécurité aérienne, surveillance prudentielle du secteur financier ou certification des comptes de l'Etat. Son déploiement reste cependant incomplet, y compris en matière sanitaire, et suppose de mobiliser aussi les échelons élevés du management.

*Par exemple en matière sanitaire*, l'apparition du Covid-19 était en elle-même imprévisible. Cependant, les spécialistes avaient relevé que la fréquence de la transmission de zoonoses à l'homme s'était accrue de même que le nombre de virus connus. Et que ces phénomènes accroissaient les risques sanitaires pour l'homme. Des études en matière de défense nationale faisaient ressortir la vraisemblance de contaminations par virus venant des zones les plus peuplées de Chine. Plus généralement, la montée des antibio-résistances et l'absence de traitement contre les contaminations par la plupart des virus rendaient plus probable la survenance de maladies infectieuses. Des épidémies graves, à l'échelle d'un continent, s'étaient succédées dans la période récente dont certaines y compris dans des territoires français.

---

<sup>2</sup> En Allemagne le 28 février par simulation et vérification de l'efficacité du test auprès de laboratoires chinois.

Ensuite, **revisiter la notion de performance**. Programmes, indicateurs, rapports annuels de performance, depuis la LOLF, cette notion, liée au management, est au centre du système budgétaire. Il faut certes rechercher la performance mais, 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 court-termiste qui a pu conduire à ne pas renouveler les stocks de masques, s'approvisionner en flux tendus en médicaments et en molécules de base ou viser l'occupation des lits à 100%. Le propre de l'Etat, du fait de son rôle spécifique, est de devoir être surcapacitaire ou faire assurer par les acteurs publics ou privés, des surcapacités 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 », visant l'efficacité d'ensemble et cherchant à englober les effets recherchés mais aussi les effets collatéraux, éventuellement indésirables.

Dans le même sens, ce dont la crise dans ses divers aspects confirme aussi la nécessité, et il ne s'agit pas seulement de technique budgétaire, c'est de re-réfléchir sur la pertinence de la segmentation actuelle du budget de l'Etat en programmes, pour certains peu propices à la mesure de la performance, a fortiori de la performance élargie ; réfléchir aussi sur l'accroissement souhaitable de la place des « documents de politique transversale », qui permettent de mieux saisir les différents types d'action mais aussi d'effets des politiques publiques ; sur l'éclatement du financement de certaines politiques entre loi de finances de l'Etat et loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) et sur l'articulation des deux systèmes d'indicateurs –pour ne citer qu'un exemple, les EHPAD, financés *via* ces deux lois et directement par la CNSA ne font l'objet que d'un unique indicateur dans la loi de finances initiale de l'Etat, celui sur les maltraitances, et d'aucun indicateur dans la LFSS.

### 3. DEUX INFLEXIONS DANS LES OBJECTIFS

#### 3.1. Reconstituer certaines fonctions de l'Etat et les adapter aux circonstances nouvelles :

- **sa capacité régalienn**e : pendant une longue période, le renforcement de l'Etat régalien, parfois considéré comme périmé, n'a pas été au centre des réformes. L'une des orientations de Cap 2022 était le rapprochement public/privé. Si les circonstances n'apportent pas d'élément nouveau à ce débat pour l'ensemble de l'action publique, les circonstances ont mis en lumière l'importance vitale des fonctions régaliennes dans une société de risques. Il faut en tirer les conséquences et dans une conception suffisamment large de ce qui ressort aujourd'hui du régalien ;
- l'ampleur accrue des problèmes sociaux (emploi, insertion, requalification, logement, précarité, pauvreté) doit appeler l'attention sur la nécessité de **repenser les services en charge du champ social**, que des réformes successives ont émiettés entre Etat, opérateurs, conseils départementaux et caisses d'allocations familiales, avec en outre des secrétariats d'Etat aux champs instables et concurrents. Sans limiter la réflexion à une restructuration entre services de l'Etat. Dans le même temps, les tensions dans la société, manifestes dans l'avant-crise et que la crise risque d'accroître, devraient conduire à réfléchir aux mécanismes possibles de **médiation sociale** ;
- la **capacité stratégique** : par exemple, si les industries de santé sont en principe considérées comme stratégiques, le critère de localisation sur le territoire national s'était estompé dans la gestion de la politique du médicament et des produits de santé depuis 2011. Le cadrage de cette politique devrait conduire à le retenir à nouveau pour la réflexion stratégique et pour les décisions concrètes.

3.2. Favoriser polyvalence et passerelles entre administrations est indispensable mais la crise a mis en exergue **l'importance des métiers et d'une reprofessionnalisation**. Etre acheteur, *a fortiori* sur des marchés internationalisés, 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'EPRUS avec la veille sanitaire au sein de Santé publique France. Il faut reprofessionnaliser, investir en formation, adapter massivement aux nouvelles conditions d'exercice des métiers –que ce soit aux usages spécifiques du numérique dans l'Education ou la Justice ou de façon générale au télétravail.

#### 4. UN POINT MAJEUR : L'ESPRIT MÊME DES REFORMES A ENGAGER

**C'est bien d'une « transformation » qu'il doit s'agir :** le vocable, utilisé depuis 2017 pour les réformes à engager, peut sembler trop ambitieux, quasi-prométhéen ; en fait il est adapté aux circonstances d'aujourd'hui et plus encore qu'à celles d'il y a trois ans. Il traduit bien la nature et l'ampleur de ce qui est à rechercher. C'est dans le fil de cette ambition qu'il faut se situer. Ce qui est à faire ne relève pas d'une simple modernisation, certes indispensable mais qui relève de la gestion administrative normale. Si le mot est adéquat, il faut en revanche en discerner les conditions, les axes et les modalités.

D'abord **s'attaquer à des verrous essentiels.** De longue date, le fonctionnement de l'Etat est marqué par trois caractéristiques qui en constituent des piliers traditionnels et ne facilitent pas la conduite du changement : le centralisme, le primat du principe hiérarchique et le contrôle *a priori* ; avec en arrière-plan, comme une cause première, une attitude –la défiance– dont résultent largement ces trois facteurs bloquants. Sans changement sur ces points, le risque est bien que rien ne change vraiment.

Le **centralisme** s'est confirmé dans la crise. Une centralisation stratégique est assurément indispensable à la cohérence et à l'impulsion globales mais le centralisme s'étend à des actes de pure gestion, au détriment de la responsabilité des autres acteurs naturels et au double prix d'un engorgement du centre, donc de délais accrus, et d'une incapacité à prendre en compte la diversité des situations. Combiné à l'enchevêtrement persistant des compétences entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales, mais aussi les opérateurs et les organismes de sécurité sociale, il est un facteur de désorganisation et de surcharge permanente. Dans certains domaines, durant la crise sanitaire, l'impression, exacerbée par les circonstances mais cependant topique, a pu être celle d'une sorte de « désorganisation centralisée » et d'une « centralisation désorganisée ». La centralisation des décisions a aussi conduit à des mesures indifférenciées sur l'ensemble du territoire, induisant un coût économique et social à la fois plus élevé et plus durable.

Un **esprit sous-jacent de défiance** déploie ses conséquences en cascade, à l'encontre du développement de l'initiative et de la responsabilité, donc du changement et de l'adaptabilité : l'importance encore excessive du contrôle *a priori* malgré les aménagements qui y ont été apportés ; celle des cabinets surveillant l'administration et parfois portés à s'y substituer ; la centralisation persistante de trop nombreuses décisions ; une déconcentration de principe dans les services de l'Etat mais assortie en réalité à la fois d'obligations incessantes de compte-rendu et d'une concentration confiée aux préfets, avec remontée à l'administration centrale de l'Intérieur et selon une pratique hiérarchique forte. Cet esprit de défiance incite *de facto* aux comportements de précaution plutôt que d'action. La crise a confirmé à la fois ces travers et ce que peut apporter l'initiative de terrain. Et pour les réformes, le succès de tout projet, vaste ou modeste, dépend avant tout, on le sait bien, de la conviction et de la mobilisation des acteurs chargés de le conduire, et tout ce qui traduit une logique de défiance doit être questionné.

Il faut, dans la même ligne, que **toute réforme s'inscrive clairement dans une dynamique positive**, sans paraître inspirée par un *a priori* négatif vis-à-vis de l'Etat ou à l'endroit d'une catégorie d'agents publics, ou par une pure motivation budgétaire immédiate, quelle que soit l'importance de cette contrainte. Le bien-fondé d'une réforme, sa réussite durable, ne peuvent être portés que par son sens pour les citoyens et pour les agents.

**Enfin, se centrer sur les vrais sujets aux yeux des citoyens**, évidence trop souvent négligée dans les tentatives de réforme de l'Etat. Trop de réformes ont été retenues et pensées à partir de préoccupations internes à l'administration et d'enjeux de pouvoir sans partir réellement des besoins des citoyens, voire pour des préoccupations immédiates de communication. Les sujets majeurs tels que les forces de sécurité, l'hôpital, la gouvernance sanitaire, la résilience numérique, la proximité avec les citoyens sont évidemment prioritaires.

## 5. LA COHERENCE ET LA FORCE DE LA GOUVERNANCE ET DE LA REGULATION

Dans les circonstances d'aujourd'hui et des prochaines années, la cohérence et la force des mécanismes de gouvernance et de régulation seront déterminantes parce que cette période sera caractérisée par la nécessité de mettre en cohérence un ensemble inédit d'injonctions contradictoires, avec des objectifs de portées considérables et une interdépendance généralisée des enjeux : redressement de la capacité de production, climat, réponses au vieillissement, inégalités et cohésion sociale, prévention des risques de toutes natures, résilience de l'Etat, retour aux équilibres macro-financiers, restauration de la confiance et de la proximité entre l'Etat et le citoyen, adaptation de l'Etat aux évolutions de la société.

- 5.1. Un premier impératif sera de **simplifier, et à cette fin désenchevêtrer la gouvernance** sur des sujets essentiels. Le problème est connu mais la crise le fait encore mieux ressortir. Outre la complexité, l'enchevêtrement crée à la fois, on l'a bien vu, des concurrences et des angles morts. Il n'y aura guère de simplification possible et d'efficacité accrue sans désenchevêtrer les compétences de l'Etat et des collectivités territoriales mais aussi des opérateurs et des organismes de sécurité sociale. La crise a démontré une fois de plus la capacité des collectivités territoriales à se saisir des sujets concrets, de proximité. Elles savent créer des dynamiques issues de la proximité ou d'en tirer instantanément parti et rendre moins insurmontables des injonctions contradictoires difficilement conciliables au niveau central. Il faut cependant trouver le chemin de la cohérence de l'action publique. Ce sera l'enjeu de la loi 3D (décentralisation, déconcentration, différenciation) et il est primordial. Ce projet devrait être considéré comme prioritaire. Un problème comme celui des EHPAD résulte certes d'une insuffisance de ressources mais aussi d'une double inadéquation de gouvernance, l'organisation de l'administration centrale du ministère de la santé mais aussi l'enchevêtrement des compétences d'une multiplicité d'intervenants publics.
- 5.2. Les événements qui ont précédé la crise et son déroulement ont encore mieux fait ressortir la nécessité de **revisiter l'ensemble de la gouvernance du système sanitaire**, sans se limiter à celle de l'hôpital, même si celle-ci est évidemment très importante. L'urgence immédiate du sujet conduit le Cercle à signaler dès maintenant les points concrets suivants :
- ***l'organisation centrale*** du ministère et le rôle de son Secrétariat général ; le bienfondé d'avoir réuni en une seule agence la fonction de veille sanitaire et celle de réponse opérationnelle aux situations d'urgences, les relations entre le ministère et elle ; la gouvernance de la prévention ; le portage et le pilotage du secteur médico-social et notamment des EHPAD ; l'aptitude à percevoir et traiter les dimensions sociales des problèmes sanitaires ;
  - ***pour ce qui concerne les ARS***, les problèmes manifestes que pose le périmètre géographique très large de certaines depuis la réforme de 2016, et l'absence de redéfinition du rôle de leurs unités départementales ; les relations entre ces agences et les élus locaux ; l'organisation interne des agences et son adéquation à certaines de leurs missions (santé-environnement, santé-alimentation) ; la place, les moyens et les instruments des cellules inter-régionales d'épidémiologie (CIRE) chargées de la veille sanitaire régionale ; la capacité de contrôle sur les EHPAD du secteur lucratif ; les modes de fonctionnement.
- 5.3. **Organiser la gouvernance des sujets émergents :**
- en particulier une ***gouvernance de l'écologie et du développement durable*** recouvrant une visibilité dans le cadre budgétaire, des instruments permettant la participation de la société civile, une mise en œuvre effective du programme national ainsi que des programmes régionaux santé-environnement, une formation des agents publics à l'écologie et au développement durable.
  - 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'Etat, y compris par la formation des agents publics. Ce cadre a fait l'objet de deux publications récentes du Cercle « Pour une stratégie numérique publique » (5 mars) et « La crise, un révélateur de la nécessité d'une stratégie numérique publique » (25 mai).

- 5.4. Mais aussi **construire ou renforcer l'interrégulation** dans des domaines imbriqués de fait mais où coexistent par nature plusieurs instances, ainsi pour **la régulation macro-financière**. Après la crise de 2007-2009 des améliorations y ont été apportées avec la création du Haut comité de stabilité financière, de l'Autorité de contrôle prudentiel, du Haut conseil des finances publiques et du Haut conseil du financement de la protection sociale. L'analyse de la période qui a précédé la crise, l'ampleur des endettements et des risques financiers publics et privés, l'interdépendance entre enjeux de finances publiques et de stabilité financière justifieraient un renforcement des conditions de fonctionnement de ce dispositif. Les axes de réflexion pourraient notamment être :
- pour le HCSF, présidé par le ministre de l'économie et dont les positions auront une importance majeure, mentionner les positions prises par chacun, y compris les personnalités indépendantes, dans un souci de transparence et pour mieux distinguer l'expertise et la décision, qui relève des responsables politiques ; pour cette instance et l'ACPR mettre en place des rythmes et modes de réunion adaptables aux circonstances<sup>3</sup> ;
  - une amélioration du cadre de gouvernance des finances publiques par un rôle plus réel du HCFP, qui en l'état actuel n'a pas d'impact sur la réalité des décisions, voire un rôle consultatif de la Cour des comptes -l'Etat a de longue date, avec le Conseil d'Etat, son conseil juridique mais ne dispose pas du pendant pour les aspects financiers, la Cour ne pouvant, elle, intervenir qu'a posteriori ;
  - une possibilité d'échanges entre les différentes instances pour qu'elles puissent resituer leurs analyses dans une vue macro-financière globale.

## 6. LA METHODE : UN FACTEUR DETERMINANT

Les modalités mêmes de choix, de préparation, de conception, de mise en œuvre des réformes sont déterminantes pour leur adaptation aux besoins et pour le bon déroulement des processus de transformation. L'expérience en montre les éléments-clés : écoute et diagnostic partagé, création de la confiance, reconnaissance des valeurs des services concernés, prise en compte des attentes des usagers, construction collective des projets voire co-construction, 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, d'éviter les effets d'annonces déceptifs qui décrédibilisent ensuite l'idée même de réforme.

\*

L'Etat national, que certains pensaient sur le déclin, a démontré chaque jour qu'il est irremplaçable et même de plus en plus dans un monde plus que jamais imprévisible, guetté par des dangers multiples et le retour rémanent ou l'irruption soudaine de crises de toutes natures. Les événements ont rappelé à ceux qui l'auraient oublié son rôle et sa spécificité, tout en faisant simultanément ressortir encore davantage la nécessité d'une véritable transformation. **Pour assurer ses missions essentielles, prévoir, protéger, être plus proche.**

**Le défi est complexe, le champ des réformes à concevoir plus que vaste parce que la crise est globale.** L'objet de cette Note n'est pas de les recenser toutes, encore moins d'examiner chacune, mais de proposer des lignes de force et d'exprimer une double certitude : **il ne faut pas simplement reprendre ce qui était en cours mais le revisiter et il faut un élan nouveau, dans un nouvel esprit.**

Le Cercle de la réforme de l'Etat est, par vocation, à l'écoute, au croisement de l'action et de la réflexion. Il a publié<sup>4</sup> et continuera à dégager des analyses et des propositions. C'est bien dans les moments les plus difficiles que peuvent être trouvées et s'imposer les solutions de fond.

<sup>3</sup> Le HCSF et le collège plénier de l'ACPR tiennent une réunion par trimestre selon un calendrier préfixé.

<sup>4</sup> Le Cercle a publié récemment différents documents : « Pour une stratégie numérique publique » (5 mars 2020), « EHPAD : porter, accompagner, piloter autrement » (9 avril), « Transformations publiques, les ingrédients du succès, pour une relance » (14 mai), « La crise, un révélateur de la nécessité d'une stratégie numérique publique » (25 mai). La présente Note s'appuie aussi sur des travaux des groupes du Cercle « Performance », « Numérique » et « Budget et réformes de l'Etat ».