

La réforme de l'Etat face aux impatiences des citoyens et à des enjeux d'ampleur exceptionnelle

Alors que nous devons assumer collectivement des transitions cruciales (environnementale, numérique, démographique, géopolitique) et nous situer résolument dans ce que le Cercle avait appelé « le temps des crises », l'expression de « réforme de l'Etat », promue depuis si longtemps au risque de la déception, prend une dimension inédite à la lumière de la succession de crises récentes ou en cours (financière, sociétale avec les gilets jaunes, pandémie, économique avec la montée de l'inflation et du risque énergétique, internationale), mais comporte aussi des opportunités : l'urgence d'agir appelle clairement une réforme d'ampleur, l'attente de l'opinion la légitime voire l'exige, l'ensemble des circonstances la nécessite, l'expérience acquise lors des crises l'éclaire. Nous souhaitons souligner des enjeux et chemins essentiels à ce moment clé qu'est une élection présidentielle.

C'est dans ces perspectives, que les circonstances actuelles suspendent mais ne font pas disparaître, que le Cercle avait choisi avec Acteurs publics d'interroger les candidates et candidats sur un ensemble de questions concernant le futur du service public et de ses agents, comme son articulation dans les territoires et sa relation aux citoyens. Il ne s'agit pas de comparer les réponses, a fortiori de les évaluer, mais de percevoir les thématiques qu'ils identifient, et les solutions qu'ils avancent pour faire progresser la confiance dans la décision publique.

Les enjeux sont aujourd'hui tels que la réforme de l'Etat ne doit plus être une éternelle Arlésienne, notre conviction est qu'elle est incontournable (I). Les réponses des candidats traduisent à cet égard, quelle que soit leur diversité, une conscience de ces enjeux (II). Le Cercle souligne des points-forts de la vision qui doit aujourd'hui sous-tendre la réforme (III).

I. L'urgence systémique

En exergue il faut souligner que les aspirations actuelles et une bonne part des crises récentes sont survenues alors que de nombreuses réformes avaient été menées. Sur bien des points, les changements ont été d'ampleur. Dans la crise pandémique, les services et les agents ont pour leur part largement montré leur capacité d'adaptation.

Cependant demeurent ou sont apparues des difficultés, et l'évolution de la société, de l'économie, des techniques, des attentes, s'est avérée en divers domaines plus rapide que l'adaptation de l'Etat, suscitant des impatiences croissantes. Non pour critiquer ce qui a été fait, dans des conditions souvent très difficiles, mais pour situer les enjeux, on peut citer certaines de ces désadaptations.

La prégnance des grandes transitions, écologique, numérique, démographique, est admise et affirmée mais la gouvernance pour les penser, les conduire et les réussir demeure largement à construire et il y a urgence.

Le remodelage en cours de la cartographie mondiale de la production aura des conséquences fortes et nécessite une capacité à aller vite et fort.

Des problèmes du médico-social au creusement des inégalités entre les territoires, la situation rappelle que toute concurrence appelle la mise en place d'une régulation.

De l'éducation à la santé, de la sécurité du quotidien à la justice, les situations de crise ou de désajustements de grands services publics ont progressivement fait tache d'huile sans que l'apport massif de crédits ne permette de les résorber.

L'entrée de plus en plus manifeste dans le temps des crises met en lumière la nécessité d'une capacité plus forte à détecter et prendre en compte les signaux faibles. Des voyants d'alerte se sont allumés quant au risque d'épuisement du modèle français de fonction publique, notamment une perte d'attractivité et une difficulté à retenir durablement les agents dans le service public, une difficulté d'adaptation aux changements du travail induits par le télétravail, la complexité des organisations, la confrontation des agents à des publics plus difficiles.

Le rôle reconnu aux corps intermédiaires, y compris aux partenaires sociaux, tend à se déliter sans qu'y aient été pleinement substituées des formes nouvelles de connaissance des réalités de terrain, d'écoute et de dialogue, de capacité à travailler ensemble.

Les biais qui ont affecté leur mise en œuvre ont fortement délégitimé les leviers qui ont longtemps été au centre des progrès recherchés : la mise en œuvre de la LOLF, la notion de performance, les nouvelles méthodes de management.

La complexité croissante des mécanismes, des organisations et des normes est allée à l'encontre de la responsabilisation, moteur essentiel de motivation et de progrès.

L'omniprésence de la communication accroît à la longue la défiance entre l'Etat et les citoyens sans nécessairement faire comprendre le contenu réel des décisions.

Les enjeux sont donc larges, profonds, essentiels et constituent une grille de lecture des réponses des candidats et la toile de fond des réformes à mener.

II. La vision politique : les réponses des candidats

Acteurs publics et le Cercle avaient choisi cinq grands thèmes transversaux qui s'emboîtent et faisaient l'objet au total de dix-neuf questions : l'Etat et sa réforme, l'organisation de l'Etat et la conduite des politiques publiques y compris avec les collectivités territoriales, les services rendus et les relations avec les usagers et citoyens, la fonction publique et les agents publics, les enjeux budgétaires et la performance publique.

Neuf candidats ont répondu, la réponse d'Emmanuel Macron n'ayant pu être envoyée puisque, à l'heure où sont écrites ces lignes, il n'avait pas encore annoncé sa candidature. Les réponses reçues font l'objet d'autres articles dans ce numéro mais on peut en relever ici des points forts.

Si chaque candidat inscrit sa réponse dans une cohérence d'ensemble qui lui est propre, les réponses montrent des convergences. Tous souhaitent un renforcement du rôle de l'Etat pour faire face aux crises et au besoin croissant d'Etat protecteur. Le thème de la réforme de l'Etat est affirmé par tous et considéré comme important et incontournable.

Toutes les réponses, prenant acte d'expériences précédentes de réforme, montrent aussi une prise de conscience de l'importance de la méthode, de ne pas se tromper de méthode.

Les candidats évoquent comme essentielles la concertation, l'écoute des citoyens et, si ce thème n'est pas nouveau, sa généralité traduit le changement de culture de la société. Une lecture en creux montre que cette recherche de voies nouvelles prend acte de l'effacement des corps intermédiaires.

Le thème de la proximité est fortement affirmé, avec la nécessité d'une présence physique tempérant ou équilibrant le passage au tout-numérique.

Tous mentionnent les nécessaires limites du recrutement de contractuels et a fortiori de CDD.

Tous ou presque font un lien avec le cadre institutionnel et en particulier ne se satisfont pas de la superposition actuelle des niveaux d'administration. Le département est peu présent dans les voies qu'ils proposent, voire mis en doute. Les interrogations sont fortes sur la pertinence des trop grandes intercommunalités et des trop grandes régions et la nécessité est largement exprimée d'une refonte des relations Etat/collectivités.

Tous affirment leur attachement à la neutralité des administrations et à la spécificité des responsabilités des agents publics et la nécessité de remettre en cause une gestion trop purement budgétaire des moyens.

Si la plupart soulignent qu'il faut prendre en compte une lassitude des agents devant des successions incessantes de réformes, plusieurs formulent des propositions précises d'organisation des institutions ou de réforme du fonctionnement démocratique.

III. L'impératif collectif de répondre aux enjeux

Dans le cadre de cet article, l'objet n'est pas d'entrer dans le détail mais de proposer des éléments nodaux pour une réforme de l'État portée par une nouvelle vision, visant à répondre aux grands enjeux d'aujourd'hui en prenant pleinement en compte les conditions effectives d'une réforme.

Des points cruciaux sont d'affirmer la nécessité de **moderniser l'Etat sans le dévaloriser** -condition pour créer non seulement un consentement mais une adhésion, un élan, sans lesquels ne peut prospérer la volonté de réformes fondamentales. De montrer que toutes les conséquences des crises récentes sont tirées. Qu'une gouvernance efficace et cohérente des grandes transitions est mise en place. Qu'une clarification des missions de l'Etat et des collectivités est recherchée là où leur superposition a manifestement conduit à des blocages.

Ce qu'il faut proscrire, c'est ce qui peut induire un brouillage. La présentation comme réformes de ce qui n'est qu'une adaptation normale à l'évolution des techniques, la multiplication de mesures qui ne touchent pas au fond, le décalage entre la

communication et la réalité des effets réellement escomptables, qui affectent l'objectif plus que jamais essentiel de confiance.

Ce qu'il faut rechercher, c'est l'État essentiel et l'essentiel de la réforme. L'objectif est certes difficile mais le fil directeur est bien que l'Etat doit aller à l'essentiel, s'occuper de l'essentiel, là où il est le plus attendu. En se dispersant, il devient complexe, illisible, est conduit à se défausser tôt ou tard, alimentant le doute sur la validité de la méthode pourtant essentielle de la contractualisation avec ses partenaires. L'Etat est assez puissant pour ne pas vouloir paraître présent partout. Une composante majeure de la désaffection des citoyens est que le système est dans nombre de domaines si complexe voire si confus qu'il ne peut plus savoir qui est responsable.

L'essentiel comporte le régalien, dans ses composantes traditionnelles mais y compris aussi les nouvelles régulations nécessaires dans les nouveaux champs de compétition ou de transitions. Une autre composante en est la capacité à prévoir mais aussi à capter les signaux faibles et à réagir vite.

La responsabilisation est la pierre de touche de toute réforme.

La complexité de la société comme la diversité des territoires font qu'une préoccupation majeure des réformes doit être la recherche effective de **la proximité publique**, à tout stade, de la conception à la gestion et à l'évaluation.

C'est sous ce prisme de la responsabilisation et de la proximité que doit être regardé le sujet d'une décentralisation assumée et lisible.

Un autre axe majeur est **le renouveau de l'emploi public** et des missions qui s'y attachent : le rendre plus attractif, plus professionnel, plus diversifié, plus respecté. Ce qui est à prendre en compte n'est pas une simple catégorie administrative mais sa mission de service public, son métier avec ses particularités et ses contraintes.

La performance publique, concerne chaque Français, chaque contribuable, chaque acteur de l'économie et de la société. Il ne faut cependant pas méconnaître qu'une partie des crises vient d'une conception erronée et d'un mésusage de la performance. Il faut renoncer à trop connecter performance et budgétaire. La performance doit être conçue de manière élargie, transversale et en cohérence avec les enjeux actuels. Les économies, elles, doivent venir du redéploiement.

*

A de grandes étapes de l'histoire de notre pays, l'Etat s'est rénové. La nécessité d'une transformation en profondeur est aujourd'hui à nouveau évidente. Que notre pays soit à un moment-clé l'est aussi. Notre conviction est que la réforme est possible dans le double objectif de répondre aux enjeux et aux attentes des citoyens.