



QUELLE ACTION PUBLIQUE POUR DEMAIN ?

Cinq objectifs, cinq leviers

Coordonné par
Dominique Bureau et Marie-Cécile Naves

Sous le parrainage de
Anne-Marie Idrac et Martin Vial

Avec l'appui d'un groupe de travail composé de
Salima Benhamou, Julia Charrié, Lionel Janin,
Benoît Lajudie, Marcel Lepetit, Marie-Cécile Milliat,
Florence Mouradian et Bélih Nabli





AVANT-PROPOS

Ce rapport sur l'action publique de demain fait suite au rapport *Quelle France dans dix ans ?*¹ et s'inscrit dans la même temporalité. Il a été préparé à la demande de Thierry Mandon, secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la Simplification, qui souhaitait pouvoir inscrire les actions de portée immédiate dans une perspective de plus long terme, rejoignant en cela une attente déjà exprimée par les partenaires sociaux. Il porte sur l'avenir de ce que nous avons, par métonymie, coutume d'appeler notre État, mais qui embrasse en réalité un ensemble plus vaste constitué de l'État au sens strict, de ses démembrements, des organismes sociaux et des collectivités territoriales. Tous participent, avec l'Union européenne, de l'action publique.

Pour formuler le diagnostic et élaborer les propositions qui figurent dans ce rapport, nous avons retenu une méthode voisine de celle qui avait été utilisée pour le rapport *Quelle France dans dix ans ?* : une combinaison de travail d'experts et de débats ouverts, à Paris et en région, associant praticiens de l'action publique, partenaires sociaux, usagers, acteurs de la société civile et observateurs. Tantôt conceptuels, tantôt concrets, toujours animés, ces débats ont nourri le rapport d'interrogations, d'expériences et de propositions. Nous avons également sollicité un certain nombre d'acteurs ayant pris part aux expériences conduites dans d'autres pays.

Pour mener à bien ce projet, nous avons voulu nous appuyer sur l'expérience de deux personnalités, Anne-Marie Idrac et Martin Vial, qui ont en commun d'avoir servi l'État et dirigé des entreprises publiques, mais aussi effectué une partie de leur parcours dans d'autres mondes, la politique pour l'une et l'entreprise internationale pour l'autre. Je leur sais gré de nous avoir servi de parrains. Je souhaite également remercier Dominique Bureau et Marie-Cécile Naves, qui ont conjointement assumé la charge de rapporteurs, ainsi que Selma Mahfouz et Gautier Maigne, qui se sont investis dans les débats en ateliers et la préparation de ce rapport.

Jean Pisani-Ferry

(1) *Quelle France dans dix ans ? Les chantiers de la décennie*, rapport de France Stratégie au président de la République, juin 2014, www.strategie.gouv.fr/publications/france-10-ans.



PRÉFACE

La société française et la République ont été largement façonnées depuis la Révolution française autour d'un État fort et d'une action publique de grande qualité. Pourtant, en ce début de XXI^e siècle, l'intervention des acteurs publics en France est mise en cause non seulement parce que la crise économique compromet la soutenabilité des finances publiques mais aussi parce que l'efficacité des acteurs publics et la confiance qu'ils inspirent sont en déclin.

Parce que nous sommes l'un et l'autre, avec des parcours divers, passionnément convaincus de la valeur économique, sociale et politique de l'action publique, nous ne pouvons nous résoudre à simplement contempler cette crise de l'action publique. C'est pourquoi nous remercions le ministre Thierry Mandon et Jean Pisani-Ferry de nous avoir choisis comme marraine et parrain de cette démarche prospective qui vise à esquisser les voies d'une sortie « par le haut ».

La qualité de l'action publique a été longtemps un des atouts compétitifs de notre pays, référence longtemps enviée pour de nombreux pays dans le monde. Elle est aujourd'hui frappée de divers maux, qui se résument simplement : l'action publique est devenue trop compliquée, trop coûteuse, insuffisamment efficiente pour inspirer confiance aux citoyens et à l'ensemble des acteurs économiques et sociaux.

Les agents publics sont les premiers à souffrir de ces altérations, et d'un décalage croissant entre leur univers de travail et les attentes d'une société en mouvement. Le rôle effectif et symbolique de l'État et des services publics est si important dans notre pays que, par contagion, c'est non seulement l'efficacité collective mais aussi notre modèle « à la française » qui sont sérieusement atteints.

Le premier mérite de ce rapport est d'exprimer clairement ce diagnostic et cette envie d'un renouveau, dans la fidélité à nos principes républicains.

La mondialisation et la crise historique de mutation que nous vivons à l'échelle planétaire bouleversent l'action publique tant dans son contenu que dans son mode d'intervention. Dans une France de plus en plus urbaine, dans une France dont l'économie est totalement ouverte sur le monde, dans une France où les clivages sociaux et territoriaux tendent à s'exacerber, dans une France dorénavant « numérisée », il faut repenser les objectifs de l'action publique et ses moyens d'intervention pour répondre à ces nouveaux

défis : réaffirmer les grandes missions d'intérêt général, adapter la régulation, reclarifier le rôle de l'État et des acteurs publics dans leurs différentes fonctions – régaliennes, régulatrices et fournisseurs de services –, optimiser l'efficacité économique des acteurs publics, autant d'objectifs qui doivent constituer les piliers du renouveau.

À cet égard, le rapport de France Stratégie est fondateur de la revitalisation de la confiance en l'action publique. Il affirme les axes majeurs de cette transformation auxquels nous sommes particulièrement attachés :

- Clarifier le rôle et les responsabilités des responsables politiques et des gestionnaires. Le rapport en appelle au premier devoir des dirigeants dans toute organisation : énoncer la stratégie et donner le sens de l'action – ce que certains appellent exercer le leadership. La clarté des prises de parole des responsables politiques à tous niveaux doit être le socle des transformations des appareils publics. Sans ligne cohérente, les agents comme les utilisateurs des services publics sont soumis à trop d'injonctions contradictoires pour pouvoir construire ensemble des modes d'action publique rassembleurs. Il importe aussi de donner aux responsables des acteurs publics une définition claire de ce qui est attendu d'eux pour la durée de leur mandat, notamment à travers la systématisation des lettres de missions.

La responsabilité de la « parole publique » doit être rehaussée. Il importe par exemple de réaffirmer sans relâche que l'intérêt national – et non les injonctions « bruxelloises » – justifie les efforts d'optimisation des dépenses publiques et de modernisation des modes d'action. Ou encore que le principe d'accessibilité du service public au meilleur coût pour la collectivité – et non le « manque de moyens » – motive les choix d'organisation et, de plus en plus, la différenciation pragmatique du service selon la diversité des besoins.

- Le principe d'adaptabilité du service public y est fortement réaffirmé. Le rapport souligne que les meilleurs défenseurs de nos services publics sont les modernisateurs, en présentant de nombreux cas de réussites ; un des enjeux est de passer de pratiques souvent « expérimentales » à une systématisation des modes d'actions les plus efficaces. Ils font en général appel à une approche ascendante dite de *bottom up*, aux outils numériques, et à la participation des parties prenantes.

Il éclaire à ce sujet de manière systémique les occasions à ne pas manquer, notamment la numérisation de la société, les aspirations à une démocratie plus participative, les reconfigurations territoriales engagées ou l'indispensable rééquilibrage des finances publiques.

- S'inspirer fortement des réussites étrangères doit guider les transformations. De nombreux pays ont transformé avec succès l'action publique en renforçant son efficacité sans mettre en cause les principes fondamentaux du service public. Le rapport illustre avec des exemples souvent inédits comment, partout dans le monde, les nouveaux

modèles socioéconomiques émergents s'accompagnent de reconfigurations de l'action publique face aux défis transversaux universels : assurer sécurité et libertés, favoriser et partager la prospérité, préparer l'avenir écologique, éducatif, technologique, en s'adaptant aux évolutions économiques et sociales.

- Clarifier la distinction fondamentale entre ce qui relève des choix politiques et de la démocratie – le contenu des actions publiques – et ce qui relève de la gestion et du management – l'efficacité fonctionnelle des appareils publics.
- Placer les enjeux humains au cœur de la modernisation de l'action publique : le rapport souligne que l'appareil public est sous-managé, et que sa modernisation passe par une profonde transformation de la gestion des ressources humaines à la hauteur des enjeux. Il préconise à juste titre de valoriser les capacités managériales, dans les formations, les recrutements et les carrières, quitte à bousculer les logiques de corps des fonctionnaires et agents publics, surtout fondées sur l'expertise. Deux priorités s'imposent alors : favoriser toutes les mobilités entre corps et statuts, adapter les profils aux missions. Nous pensons aussi que l'on ne peut attendre des agents publics des transformations du service rendu s'ils ne bénéficient pas eux-mêmes de modes de gestion modernisés et personnalisés. Il nous semble essentiel de donner à ces managers les leviers du changement et de l'entraînement, ce qui passe par une véritable responsabilisation opérationnelle. À ce titre, les marges de manœuvre à donner à l'encadrement de proximité devraient aller de pair avec un dialogue social plus proche du terrain et davantage de décentralisation des décisions managériales, le tout dans le cadre de règles nationales de référence.
- Responsabiliser les gestionnaires. Le rapport fait le choix résolu de la prise de décision au niveau où le service est rendu, en relation avec les utilisateurs. Il pose le principe de l'autonomisation claire des entités en charge du service public. Dans nombre de cas, la mise en place de structures de type Agences (différentes des Autorités indépendantes) peut être favorable à la mise en œuvre efficace dans la durée des politiques démocratiquement décidées. Même pour des entités juridiquement moins autonomes, les projets de service, la mise à jour périodique de la définition des missions en toute transparence à l'égard des usagers comme des personnels sont indispensables pour permettre à la fois la motivation et le contrôle.
- Mesurer et évaluer les politiques publiques. Le rapport insiste sur l'absolue nécessité de l'évaluation régulière des politiques publiques. Certes, la mise en place d'indicateurs de résultats, les pratiques de type contrats d'objectifs et de moyens sont d'ores et déjà assez largement répandus. Il s'agit de les compléter par la prise en compte des coûts complets, de les généraliser, de les décliner dans toutes les organisations, enfin de les sanctionner. Une des conditions de la crédibilité est leur respect par les commanditaires, y compris dans leurs dimensions budgétaires pluriannuelles.

L'évaluation transparente de l'action et des outils, pouvant déboucher sur une réversibilité périodique des programmes, est posée enfin comme une exigence à la fois politique et managériale.

Nous voulons être fiers à nouveau de notre action publique. Le rapport de France Stratégie trace des voies pour ce renouveau :

- la fidélité aux valeurs fondatrices passe par l'ouverture aux attentes des parties prenantes, à commencer par celles des utilisateurs et des agents de terrain ;
- la sobriété et l'efficacité ne sont plus des options ni économiques ni politiques ;
- non seulement les outils numériques facilitent une meilleure gestion, mais la numérisation de la société induit de profondes transformations, en interactions entre agents et utilisateurs.

Le travail sur les organisations, les comportements, les cultures est nécessairement une œuvre de moyen-long terme. Il s'agit de ne pas retarder ces transformations auxquelles tous aspirent et de prendre aujourd'hui les bons chemins pour refonder l'action publique au service de la cohésion sociale et de la prospérité économique de notre pays.

Anne-Marie Idrac, Martin Vial



SOMMAIRE

Introduction	11
Partie 1 – Cinq objectifs à dix ans.....	19
1. Répondre à des besoins en constante évolution	19
2. Expliciter les priorités et leur allouer les moyens nécessaires	25
3. Appuyer la modernisation du pays	33
4. Rendre des comptes.....	37
5. Impliquer les agents publics	38
Partie 2 – Cinq leviers pour agir.....	41
1. Sélectionner et définir les missions.....	41
1.1. Systématiser les évaluations indépendantes et garantir leur transparence....	41
1.2. Mettre en œuvre les meilleures pratiques internationales de revue des missions	45
1.3. Assigner à chaque entité ou service une mission précisément définie.....	49
1.4. Aller au bout de la logique de décentralisation	50
2. Clarifier les rôles	52
2.1. Distinguer les responsabilités politiques et managériales	52
2.2. Redonner à la LOLF son rôle de pilotage stratégique	54
2.3. Mieux distinguer les responsabilités de conception et de mise en œuvre des politiques publiques.....	56
2.4. Mieux ancrer les AAI sectorielles dans notre paysage institutionnel	58
3. Mettre les gestionnaires publics en situation de responsabilité	61
3.1. Généraliser les contrats d'objectif et de gestion	61
3.2. Former les gestionnaires publics au management	63

3.3.	Donner aux agents publics les moyens de la performance	67
3.4.	S'assurer de l'exemplarité des hauts responsables publics	70
4.	Diversifier l'offre de service public	72
4.1.	Adapter l'offre à la variété des situations.....	72
4.2.	Co-concevoir et coproduire les politiques publiques avec les citoyens	78
4.3.	Mobiliser les agents publics.....	85
5.	Innover et investir pour transformer	86
5.1.	Promouvoir l'émergence et la diffusion de l'innovation au sein de la sphère publique.....	86
5.2.	Développer l'expérimentation et assurer son évaluation	88
5.3.	Doter l'État d'un budget pour l'investissement dans la transformation de l'action publique	90

ANNEXES

Annexe 1 – L'action publique de demain : quelles missions pour quels besoins ? Mise de jeu pour l'atelier de lancement le 12 novembre 2014	95
---	-----------

Annexe 2 – La démarche : champ du rapport et ateliers de concertation...	109
---	------------



INTRODUCTION

Les attentes des Français à l'égard de l'État – et de l'action publique en général¹ – sont considérables, mais aussi ambivalentes. D'un côté, les citoyens continuent d'attendre beaucoup de l'État, en matière de protection notamment. Ils lui assignent des responsabilités étendues, virtuellement illimitées : la France est un pays où dire que « l'État ne peut pas tout » fait encore scandale. D'un autre côté, les Français critiquent la bureaucratie, la solidarité ne suscite plus la même adhésion que par le passé, et la société civile revendique une plus grande autonomie. Cette attitude contradictoire trouve sa traduction dans la coexistence d'un niveau de dépenses publiques très élevé et d'un consentement à l'impôt aujourd'hui très faible², dans un contexte de forte défiance envers les élites et les responsables politiques³.

Cette ambivalence est le fruit d'une histoire particulière. La France s'est construite autour de l'État, à la fois garant et ciment du pacte social. La demande d'une République forte perdure, comme l'ont montré les réactions aux événements de janvier 2015, mais elle s'accompagne d'une exigence renouvelée d'exemplarité de la République et d'une volonté de voir les valeurs communes s'inscrire concrètement dans la vie des citoyens.

Le rôle de l'État a profondément changé au cours des dernières décennies, sur fond de mutations économiques, technologiques et sociales. L'action publique s'est trop souvent adaptée à ces transformations avec retard, et en prenant une posture défensive. Il lui faut aujourd'hui anticiper la poursuite de deux évolutions majeures : elle doit en premier lieu ajuster son champ et ses modalités d'intervention au double mouvement de décentralisation et d'eupéanisation⁴ de l'action publique ; elle doit également intégrer pleinement les conséquences de l'ouverture économique et des mutations technologiques, qui avivent la concurrence entre États nationaux mais aussi entre acteurs

(1) Par « action publique », on désigne ici l'ensemble des actions des acteurs publics que sont l'État central, les collectivités territoriales, les administrations de sécurité sociale, les entreprises publiques et les entités privées effectuant des missions de service public.

(2) En 2013, 43 % des Français rejetaient « le principe de l'impôt », selon une enquête Ipsos/CGI pour *Le Monde*, BFMTV et la Fondation internationale de finances publiques.

(3) Sondage IPSOS, janvier 2014.

(4) Qui se traduit à la fois par l'extension du domaine d'intervention de l'action publique conduite par les institutions de l'Union et par l'encadrement accru de l'action publique nationale par des règles communes, notamment en matière de finances publiques et de services publics.

publics et privés. La transformation numérique conduit en outre à une profonde évolution des relations entre administrations et usagers, à un changement des attentes des citoyens et enfin à l'irruption de nouveaux acteurs dans des domaines d'intervention majeurs de la puissance publique, comme la santé et l'éducation.

Les attentes et les besoins à l'égard de l'action publique ont également évolué. En matière d'accès aux ressources (éducation, santé, logement, transports publics, garde d'enfants, loisirs, etc.), les besoins ont changé parce que les modes de vie se transforment. Certains risques sociaux se sont accrus (vieillesse, dépendance, fragilité sur le marché du travail), qui appellent des réponses adaptées. Il y faut ajouter la persistance, voire l'aggravation, de certaines inquiétudes collectives (sentiment d'insécurité intérieure et extérieure avec la menace terroriste, impression d'une altération de la cohésion sociale), lesquelles nourrissent des attentes fortes vis-à-vis du politique.

L'État fait face aujourd'hui à une double menace : les risques qui pèsent sur la soutenabilité financière des comptes publics s'accompagnent d'une inadéquation croissante de sa réponse aux besoins sociaux, qui sape le consentement à l'impôt. Malgré un niveau élevé de dépenses publiques, la France n'obtient pas de meilleurs résultats que ses voisins sur bien des points, et nous avons laissé se creuser les inégalités dans l'accès à l'éducation, au logement, à la santé ou à l'emploi. Parce qu'elles touchent à des biens essentiels, ces inégalités d'accès sont plus choquantes que les inégalités de revenu monétaire – pour lesquelles la France n'est d'ailleurs pas mal classée. Leur aggravation témoigne d'une déficience cardinale de l'action publique. Elle mine l'adhésion des citoyens au pacte républicain et leur disposition à contribuer par leurs impôts au financement des services publics.

La logique curative de la protection sociale évince l'action préventive et les investissements – en infrastructures, en recherche et développement, en éducation – nécessaires pour préparer l'avenir. Et la méthode du « rabet », largement utilisée jusqu'ici pour contenir la progression des dépenses, est peu efficace, voire contreproductive, car elle conduit à une paupérisation de la sphère publique, freine la modernisation des services publics et peut déboucher sur des reports de charges. Dans de nombreux secteurs, la fonction publique peine de plus en plus à attirer les talents, comme l'illustrent les difficultés de recrutement d'enseignants.

L'ensemble formé par les institutions de l'Union européenne, l'État, les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales est perçu comme une machine illisible, handicapée par les doublons, incapable de mener à terme des projets et essentiellement occupée à gérer ses défauts d'organisation et ses conflits internes (entre administrations, entre ministères, entre directions, etc.). Les agents des services publics ne manquent pas de bonne volonté mais s'épuisent à essayer de surmonter le désordre des institutions : la multiplicité des acteurs, l'accumulation des niveaux de responsabilités et la succession des réformes, notamment en matière de

décentralisation, sont contradictoires avec les attentes de transversalité, de simplification et d'individualisation du service rendu. Alors même que l'offre de services publics s'est améliorée dans de nombreux domaines, en particulier grâce à l'utilisation des nouvelles technologies¹, les usagers et les citoyens ne font pas crédit aux acteurs publics de ces progrès, qui apparaissent comme en retard par rapport à l'évolution des services privés.

Poursuivre sur cette tendance, c'est prendre le risque de voir enfler critiques et insatisfactions. Les contribuables estiment en effet que les services fournis sont de moins en moins en rapport avec les impôts dont ils s'acquittent. Les usagers expriment également certaines impatiences : les ménages éprouvent un sentiment d'insatisfaction, voire d'exclusion, envers le service public, et les entreprises considèrent parfois l'État comme un obstacle au développement économique. Les citoyens regrettent de ne pouvoir faire entendre leur voix, ni exercer leur contrôle, tant l'action publique est fragmentée. Quant aux agents publics, ils éprouvent une perte de sens de leur action, ainsi qu'une défiance vis-à-vis des responsables de l'administration.

Or la France n'a pas, au cours des dernières décennies, procédé à un réexamen de ses priorités de dépenses publiques analogue à celui qu'ont opéré la plupart de nos voisins. Par choix délibéré ou sous la contrainte, ceux-ci ont passé en revue leurs programmes de dépense pour décider lesquels il convenait d'accroître, lesquels il convenait de réduire voire d'éliminer, et lesquels recelaient des gisements d'efficience inexploités. En dépit des ambitions affichées par la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et la Modernisation de l'action publique (MAP), nous avons régulièrement reculé devant le choix. Quand, par exemple, l'Allemagne a décidé au début des années 2000 qu'elle devait dépenser plus pour l'éducation, et moins pour les transferts sociaux, nous avons choisi de ne pas choisir.

Sans transformation profonde, l'action publique sera fragilisée :

- par la compétition fiscale, conduisant, notamment pour les contribuables les plus mobiles, à une perte d'attractivité de notre territoire ;
- par l'incapacité de l'État à recruter ou à retenir les compétences dont il a besoin pour exercer ses missions cruciales pour le développement du pays ;
- par l'antagonisme entre certains groupes sociaux (potentiellement entre générations) et par diverses expressions de révolte sociale plus ou moins diffuses ;
- par l'illégitimité croissante d'une intervention publique qui serait perçue à la fois comme coûteuse, illisible et inefficace.

(1) Le rapport 2014 de l'ONU sur les administrations numériques, « UN E-Government Survey 2014 », classe la France quatrième en termes de e-administration.

Ce rapport veut souligner qu'il est possible d'inverser ces tendances et de redonner à l'action publique son sens et les moyens de son utilité. L'action publique doit se transformer pour être – à nouveau – un facteur de compétitivité et le ciment de notre cohésion sociale¹. Cette modernisation est possible : les expériences réussies, en France comme à l'étranger, en sont la preuve. Elle suppose de favoriser l'innovation et de s'appuyer sur ces réussites.

Ce rapport cherche ainsi à identifier les lignes de force de l'action publique à dix ans, afin de « recouvrer une puissance publique qui redevienne puissance » comme le disait Thierry Mandon lors de l'atelier-débat organisé à Grenoble, le 23 janvier 2015. Dans le prolongement du rapport *Quelle France dans dix ans ?*, remis en juin 2014 au président de la République, qui jetait notamment les bases d'une réflexion sur la refonte d'un État « entreprenant et économe », France Stratégie a voulu s'appuyer sur une démarche participative.

Il s'inspire donc très largement des enseignements recueillis lors des sept ateliers-débats thématiques² que France Stratégie a organisés à Paris, à Sénart, à Nantes et à Grenoble, et qui visaient à recueillir les réflexions, les témoignages et les retours d'expérience d'experts français et internationaux, de membres de l'administration, d'élus, de partenaires sociaux et d'acteurs économiques et associatifs. Il s'appuie aussi sur un séminaire qui a réuni des observateurs extérieurs, dont des responsables actuels et passés de l'administration publique.

Tous ces échanges ont permis de mieux mesurer l'ampleur des transformations à anticiper. En effet, au-delà de la question du fossé qui s'est creusé entre l'action publique et son environnement au fil des ans, des bouleversements très rapides de l'économie et de la société apparaissent. L'un des plus manifestes est la transformation des modèles de création de valeur dans tous les secteurs de services, avec l'essor des plateformes numériques qui modifient profondément les interactions entre acteurs, leurs conditions d'intervention et leurs offres de services, sans cesse plus personnalisées et participatives. En outre, les individus, qui se vivent aujourd'hui à travers de multiples identités tout en partageant globalement les mêmes aspirations, n'ont plus le même rapport aux institutions. Les nouvelles formes de solidarité, d'engagement, notamment chez les jeunes, de rapport au travail et au savoir, et même de consommation, peinent à trouver un écho dans les politiques publiques.

(1) Dans ses vœux aux corps constitués, le 20 janvier 2015, le président de la République soulignait que « l'État doit concentrer son action sur les fonctions régaliennes, mais aussi sur les missions de cohésion sociale, de lutte contre les inégalités et de projection dans le long terme. L'État doit être plus déconcentré, plus proche, plus rapide, plus confiant aussi dans ses relations avec les acteurs de la société. Cela suppose que l'État gère mieux ses ressources humaines. L'État a tendance à faire la leçon à tous, et notamment aux entreprises ».

(2) Leur description figure en annexe, ainsi que la liste complète des intervenants.

Considérant l'action publique dans son ensemble (fonctions régaliennes, de régulation et de production de services ; politiques publiques et organisation des acteurs publics), le rapport propose une vision commune, nécessaire pour mobiliser tous les acteurs. Elle doit permettre d'éviter la reconduction des déconvenues rencontrées avec des politiques de modernisation partant d'objectifs louables et engagées avec ambition et volontarisme, mais qui, rapidement, soit s'enlisent, soit se trouvent bloquées. Pour cela, l'action publique a besoin de « boussoles ».

Cinq objectifs nous semblent devoir guider la transformation de l'action publique à l'horizon de dix ans :

- 1) répondre à des besoins en constante évolution ;
- 2) expliciter les priorités et leur allouer les moyens nécessaires ;
- 3) appuyer la modernisation du pays ;
- 4) rendre des comptes ;
- 5) impliquer les agents publics.

Leur fil directeur est que la gouvernance de l'action publique doit se transformer radicalement, pour qu'elle cesse d'être une « machine à ne pas choisir » et devienne un « moteur du changement ».

Pour atteindre ces objectifs, cinq leviers d'action prioritaires ont été identifiés :

- 1) sélectionner et définir les missions ;
- 2) clarifier les rôles ;
- 3) mettre les gestionnaires en situation de responsabilité ;
- 4) diversifier l'offre de service public ;
- 5) innover et investir pour transformer.

Sept ateliers-débats riches d'enseignements

Ce rapport s'appuie pour une large part sur les échanges lors des sept ateliers-débats organisés par France Stratégie entre octobre 2014 et février 2015 à Grenoble, Nantes, Paris et Sénart. Ces ateliers, qui ont rassemblé élus, partenaires sociaux, usagers, acteurs associatifs et experts français ou internationaux, ainsi que représentants des administrations, ont mis en lumière de nombreuses thématiques, dont les principaux enseignements sont ici synthétisés.

La demande d'une action publique renouvelée est très forte : non seulement l'égalité d'accès aux ressources doit être garantie et rendue possible par une mise en capacité de tous les individus, mais la diffusion de la prospérité et la prise en charge des désarrois sociaux doivent être effectives, alors même que les besoins des usagers évoluent.

Une exigence de clarté et de rationalisation de l'action publique s'exprime nettement, notamment de la part des acteurs privés, marchands et non marchands (entreprises, associations, etc.). Le désordre résultant de la multiplication des échelons de responsabilité est perçu comme excessif, et la coordination entre eux est jugée indispensable, de même que la baisse du coût économique, social et politique de la complexité administrative.

Le service public est perçu comme capable de susciter de l'innovation, mais moins apte à la diffuser et, le cas échéant, à la généraliser. Les attentes sont grandes en la matière : il s'agit d'inciter les élus à davantage d'implication, de réduire la lenteur de l'État et de diffuser cette créativité.

Les agents publics se sentent souvent dépossédés de leur mission, alors qu'ils réaffirment leur attachement aux valeurs du service public, leur fidélité aux principes fondateurs de l'État et qu'ils sont prêts à prendre davantage d'initiatives et à faire preuve de plus d'autonomie pour répondre au mieux aux besoins des usagers.

Un certain désarroi se manifeste chez les responsables publics, qui ont souvent le sentiment de ne pas disposer des moyens managériaux d'une transformation ambitieuse des services dont ils ont la charge.

Usagers et citoyens sont demandeurs d'une plus grande participation à la mise en œuvre des politiques publiques et à l'adaptation de l'offre de services publics à des besoins fortement diversifiés.

Dans de nombreux pays avancés et émergents, la crise économique, la rareté des ressources et la technologie sont les vecteurs d'une accélération de la transformation des administrations publiques et des modes d'accès aux services publics. S'il s'agit dans certain cas d'une réduction de voilure, dans beaucoup d'autres c'est plutôt d'une mutation qualitative qu'il s'agit.

Il existe un risque important que le système public stagne ou se transforme trop lentement face à un environnement changeant : le numérique modifie à la fois les attentes et les modes d'organisation des services publics, et la concurrence risque d'aller croissant avec d'autres acteurs publics à l'échelle internationale, ou avec des acteurs privés dans la délivrance de services. L'enjeu d'un véritable management public revêt ainsi une acuité toute particulière.

Bien sûr, les contraintes budgétaires demeurent très lourdes : les 50 milliards d'économies prévues d'ici 2017 pour le budget de la nation devront être suivies d'autres économies d'ampleur comparable.

In fine, ces demandes émanant du terrain rappellent que les attentes sont considérables, qu'elles sont multiples et qu'elles vont continuer à évoluer, mais que la capacité de réponse et de transformation des institutions publiques est insuffisante. Nous faisons face à un risque de décrochage progressif de la qualité et de l'efficacité des services – tant dans son contenu que dans ses modalités de délivrance –, et de perte du sens des missions publiques.



PARTIE 1

CINQ OBJECTIFS À DIX ANS

1. Répondre à des besoins en constante évolution

L'action publique ne cesse d'évoluer, dans ses modalités et son organisation : regroupement de services, développement des TIC, décentralisation, adaptation aux règles et normes européennes, etc. **Pour autant, ces changements graduels sont aujourd'hui loin de répondre aux besoins d'une société et d'une économie en transformation rapide.** Qu'il s'agisse des demandes venant des ménages (qualité de services, personnalisation) ou des entreprises (efficacité, sécurité et stabilité des règles, simplicité et rapidité), l'écart entre attentes et offre tend à s'accroître. L'administration reste perçue comme arrogante et bureaucratique, notamment par le monde économique. L'enjeu pour les dix années à venir est donc de redéfinir les fondements de l'offre de services publics en repensant globalement l'articulation entre besoins, missions et organisations. Ce n'est qu'à cette condition que l'action publique peut espérer devenir plus simple, plus agile et plus efficace.

Le Portugal après la crise de 2008

Un exemple de modernisation de l'action publique

À la suite de la crise survenue en 2008, la modernisation globale de l'action publique au Portugal a été guidée par le souci de fournir à l'utilisateur un service optimal. Une réforme complète du point de vue de l'organisation, des méthodes et des structures a été nécessaire pour lutter contre les résistances au changement. Le principe de préparer l'innovation en amont – organisation territoriale, procédures, méthodes – a été retenu pour regagner la confiance des citoyens au vu du contexte économique et social, au-delà des clivages politiques. La réforme s'est aussi voulue visible : par exemple, « une carte de citoyen » électronique utilisable avec les différentes bases de données administratives, a été créée ; le temps médian de création d'une entreprise a été considérablement réduit – de cinquante-cinq jours à une heure –, en l'espace de seulement deux mois.

L'expérimentation s'est développée avant le vote des lois : un travail en commun de tous les services publics et des ministères concernés a consisté à tester, pendant six mois, le coût de certaines réformes. Une évaluation de ces dispositifs a été mise en place auprès des usagers afin d'identifier au mieux leurs besoins – étant donné la contrainte budgétaire (« *focus groups* »). Enfin, il a été acté qu'il fallait considérer l'ensemble du cycle de vie d'une loi, et que le gouvernement serait présent dans l'ensemble du projet (ce qui implique une coordination entre plusieurs administrations). Par exemple, il s'agissait de répondre concrètement à la question « Comment ouvrir un restaurant ? » et de raisonner par événement de vie. Au final, ce sont des changements très significatifs dans le fonctionnement de l'action publique qui ont été mis en place.

Il faut partir des besoins, car ces mutations auxquelles notre société est confrontée modifient les exigences des usagers à l'égard du contenu et de la qualité des services publics, de telle sorte qu'elles appellent conjointement à en redéfinir les piliers et les modalités d'intervention. L'action publique se doit d'entendre le désir très fort de renouveau exprimé par ses utilisateurs. Ces derniers sont en premier lieu des particuliers qui, parce qu'ils sont aussi des consommateurs, ont des exigences tirées par le niveau de qualité offert par les services privés et par le numérique. En tant que citoyens, ensuite, ces usagers attendent aussi de comprendre le fonctionnement des administrations et d'adhérer à leurs valeurs. Face à une société fragmentée qui s'interroge sur ce qui fait son unité, le service public se doit en outre de réaffirmer sa vocation initiale de vecteur de cohésion et de fabrique de la citoyenneté. En tant que contribuables, enfin, ils souhaitent qu'un bon usage soit fait de leurs impôts, que la dépense publique soit « juste ». À cet égard, il faut rappeler la mission redistributive fondamentale incarnée par les services publics et leur rôle d'amélioration de la prise en charge des désarrois sociaux, en tenant notamment davantage compte du caractère cumulatif, évolutif et transversal des aléas sociaux.

Il faut ensuite (re)faire de la mutabilité (ou adaptabilité), c'est-à-dire la capacité d'évoluer avec son environnement, une caractéristique centrale de l'action publique. Ce principe fondateur de l'action publique en France, avec ceux de continuité et d'égalité, ne doit pas s'entendre dans une acception limitée à la qualité du service rendu : il signifie avant tout que l'action publique ne peut demeurer immobile face à l'évolution des besoins des usagers. Il faut ainsi anticiper certains changements de la société tout en garantissant que les missions pérennes seront assurées, notamment celles où l'État est le plus attendu par les Français (fonctions régaliennes, emploi, éducation, santé¹). Le cas de la protection sociale illustre l'ampleur des évolutions à prendre en compte, qui doivent conduire à s'interroger tant sur les objectifs et les

(1) Baromètre 2014 de l'institut Paul-Delouvrier, janvier 2015.

missions que sur l'organisation de l'action publique : le passage progressif d'une logique professionnelle à une logique universelle pour la couverture des risques identifiés en 1945 et la montée en charge de risques ou de besoins nouveaux, la multiplication des acteurs, publics (collectivités) comme privés (régimes complémentaires), conduisent à se réinterroger à la fois sur l'architecture, les modalités de financement et la gouvernance du système.

La mutabilité suppose également de 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, au contraire. Le service public est conçu en France comme un mode d'organisation de la société mettant l'accent sur l'importance du lien social et de la justice sociale : il importe de garantir à chaque citoyen, quels que soient son niveau de revenu et son lieu de résidence, l'accès à un ensemble de biens et de services. Atteindre cet objectif suppose d'identifier précisément les attentes du public et les moyens d'y répondre efficacement : il faut **questionner les notions d'uniformité et d'universalité de l'action publique, qui ne doivent pas faire obstacle à l'égalité effective d'accès au service public et à sa personnalisation.**

Le principe de l'accès universel à certains services, comme l'éducation et la santé, ne doit pas empêcher que leur mode de délivrance puisse être diversifié, afin de s'assurer que tous y accèdent de manière effective, quelle que soit leur place dans la société ou sur le territoire. **Pour d'autres services ou prestations, le débat peut porter sur un plus grand ciblage de l'action publique,** que celui-ci se traduise par un recentrage de cette intervention sur les publics pour lesquels elle est essentielle (aide au logement ou aux familles, par exemple), ou par une différenciation du coût d'accès au service (enseignement supérieur).

Enfin, il faut prendre acte de la transformation profonde induite par la « révolution numérique ».

Pour le secteur public, cela suppose de faire évoluer ses relations avec les usagers : cette transformation passe notamment, au-delà de l'offre numérique existante, par l'accès à des services *via* des plateformes virtuelles, qui permettent aux différents acteurs publics (et, le cas échéant, privés) d'échanger et de mutualiser leurs données. L'usage accru des technologies numériques doit conduire à améliorer l'information, l'accessibilité (territoriale et temporelle) et la qualité (rapidité, personnalisation) du service, et à simplifier les démarches.

Mais la transformation numérique doit surtout conduire l'État à repenser ses missions, face à l'émergence de nouveaux acteurs ou de nouveaux usages : il doit ainsi, par exemple, adapter la régulation du secteur des transports face à l'émergence du covoiturage ou des véhicules avec chauffeurs. Il lui faut surtout faire évoluer ses missions et ses modalités d'action dans le cas où, grâce aux avancées offertes par le

numérique, des entreprises s'intéressent à des marchés jusqu'alors laissés au secteur public, ce qui conduit l'État à perdre progressivement son monopole naturel sur un nombre croissant de segments de l'action publique.

Deux exemples d'irruption du numérique dans le domaine de l'action publique

Lorsque les données personnelles de santé de chacun peuvent être collectées et centralisées quotidiennement par des objets, l'enjeu principal pour l'action publique est de faire de cette collecte un outil efficace de prévention, au service de la santé publique, en garantissant la confidentialité des données. On peut alors imaginer le passage d'une politique de santé publique prescriptive à une politique préventive, ce qui suppose d'anticiper les évolutions de l'action publique en conséquence : l'assurance maladie doit-elle intervenir pour permettre l'équipement du plus grand nombre et le traitement des données, afin d'encourager l'usage de ces technologies pour la prévention, par les assurés comme par les professionnels de santé ? Ou doit-elle concentrer son action sur le traitement de ce qui n'a pas pu être prévenu, se contentant d'instaurer un cadre incitatif pour les opérateurs privés afin d'équiper les usagers ? Comment assure-t-on la sécurité de ces données, leur traitement, leur interopérabilité ?

De même, les évolutions technologiques doivent conduire à faire évoluer le rôle du service public de l'emploi vers le suivi personnalisé et l'accompagnement, pour tenir compte de la place prise par les sites agrégateurs d'annonces, les réseaux sociaux professionnels et les sites de matching¹.

Enfin, le développement du numérique pose sous un jour nouveau la question de l'ouverture des données publiques. 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 des entreprises qui les exploiteront ou les enrichiront. Les données publiques constituent des infrastructures essentielles, qui permettent à d'autres services de se développer, et leur ouverture doit donc être développée sous des formes adaptées, en s'assurant de la protection des données personnelles et de l'absence de captation de ces données par des acteurs privés.

(1) Voir le rapport du Conseil d'orientation de l'emploi à propos de l'impact d'internet sur le fonctionnement du marché du travail, www.coe.gouv.fr/Detail-Publication.html?id_article=1234.

L'ouverture des données publiques

Rendre accessible les données publiques, au service d'une plus grande transparence et responsabilité de l'action publique, mais aussi pour en assurer l'efficacité, tels sont les objectifs des politiques d'ouverture des données publiques ou *open data*. La France s'est déjà fortement engagée dans ce mouvement avec la création en 2011 de la mission Étalab, au sein du SGMAP, dirigée par Henri Verdier. Ce dernier a été nommé administrateur général des données en 2014. La France a été le premier pays à créer ce poste de *Chief data officer*, existant au sein des entreprises pour piloter l'exploitation des données recueillies, dans la sphère publique. La mise à disposition des données publiques, notamment sur le portail data.gouv.fr, constitue une première étape visant au développement de nouveaux usages, permis par le traitement de ces données. Cette politique traduit le rôle croissant que seront amenées à jouer les données à l'avenir 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 des entreprises qui les exploiteront ou les enrichiront. Les données publiques constituent des infrastructures essentielles, qui permettent à d'autres services de se développer.

Cette politique d'ouverture s'inscrit dans une longue histoire, dont la production de statistiques publiques ou la publicité des rapports de la Cour des comptes depuis 1850 constituent des exemples.

De par la multiplication des données disponibles à l'avenir, la politique d'ouverture des données va s'étendre. Elle doit être prolongée et encouragée, en renforçant les incitations à la mise à disposition de données par les administrations, qui sont d'ailleurs parmi les premiers utilisateurs de ces données.

L'accès aux données du système de santé, aux données de transport, aux données collectées dans l'espace urbain, aux données environnementales, à la jurisprudence, à la consommation énergétique constituent autant d'exemples où des bénéfices significatifs peuvent être attendus de la mise à disposition des données.

Pour autant, suivant le type de données, différents points de vigilance doivent être signalés. Différentes formes peuvent être envisagées : une mise à disposition gratuite sans contrepartie, une possibilité d'accès aux données dont le contrôle est exercé par l'administration, enfin des licences de partage à l'identique garantissant que ceux qui utilisent la donnée contribuent à l'améliorer. Selon la nature des données, les formes de partage doivent être adaptées, pour en favoriser la circulation et l'exploitation, en évitant la captation.

La protection des données personnelles doit évidemment être assurée, le cas échéant par des agrégations. Les formes d'anonymisation appropriées pour protéger la vie privée tout en permettant l'exploitation publique efficace restent largement à inventer, au cas par cas.

Certaines administrations ou organismes publics, comme l'IGN, l'Insee ou Météo France, dépendent en partie de la vente des données pour assurer leur financement. Cette situation n'est ni souhaitable ni tenable à moyen terme. Il convient de préparer des modèles de fonctionnement dans lesquels les données sont mises à disposition du public, en tirant partie des écosystèmes qui peuvent être développés avec les utilisateurs pour en améliorer la qualité et les possibilités d'exploitation. L'anticipation de cette ouverture et la mise en place de partenariats doivent être engagées. Si la diffusion est bien faite, la perte du financement (partiel) assuré par la vente des données sera plus que compensée par la multiplication des usages (cf. rapport Trojette).

La politique d'ouverture ne concerne pas simplement les données. Elle peut s'étendre également aux modèles, par exemple ceux utilisés pour orienter l'action publique¹ : à terme, les modèles de transport, les modèles macroéconomiques devraient être publics. Les administrations concernées ont tout intérêt à anticiper cette évolution, pour la maîtriser et non la subir. Un travail significatif de pédagogie est nécessaire pour accompagner la publication des données et des modèles : autant l'engager tôt.

La politique d'ouverture des données s'inscrit dans le cadre plus large de l'*Open Government Partnership*, initiative lancée par l'administration Obama lors de son premier mandat, qui regroupe 65 pays et que la France a rejoint en avril 2014, qui vise à utiliser les technologies numériques et l'ouverture des données pour favoriser la participation des citoyens, la transparence et la responsabilité. Elle s'étend jusqu'à l'idée d'un État-plateforme (*Government as a Platform*), c'est-à-dire d'un État qui s'emploie délibérément à permettre à d'autres de fournir des services qu'il fournissait également – ces autres pouvant être des citoyens, ou des entreprises.

En conclusion, face à l'évolution des besoins des usagers et aux mutations technologiques, **l'action publique doit d'abord s'adapter dans ses objets**, en identifiant les nouveaux risques et les nouvelles attentes des citoyens, et les moyens d'y répondre efficacement. Elle doit aussi s'adapter **dans ses principes**, en déliant principe d'égalité et exigence d'uniformité, pour mieux permettre la personnalisation du service et son adaptation au territoire. Elle doit enfin s'adapter **dans ses modalités**, en intégrant

(1) Exemple d'OpenFisca, que France Stratégie a contribué à promouvoir ; www.openfisca.fr .

toutes les conséquences des évolutions technologiques, notamment liées au numérique, et **dans sa qualité**, en répondant aux exigences accrues de transparence, de simplicité et d'accessibilité.

2. Expliciter les priorités et leur allouer les moyens nécessaires

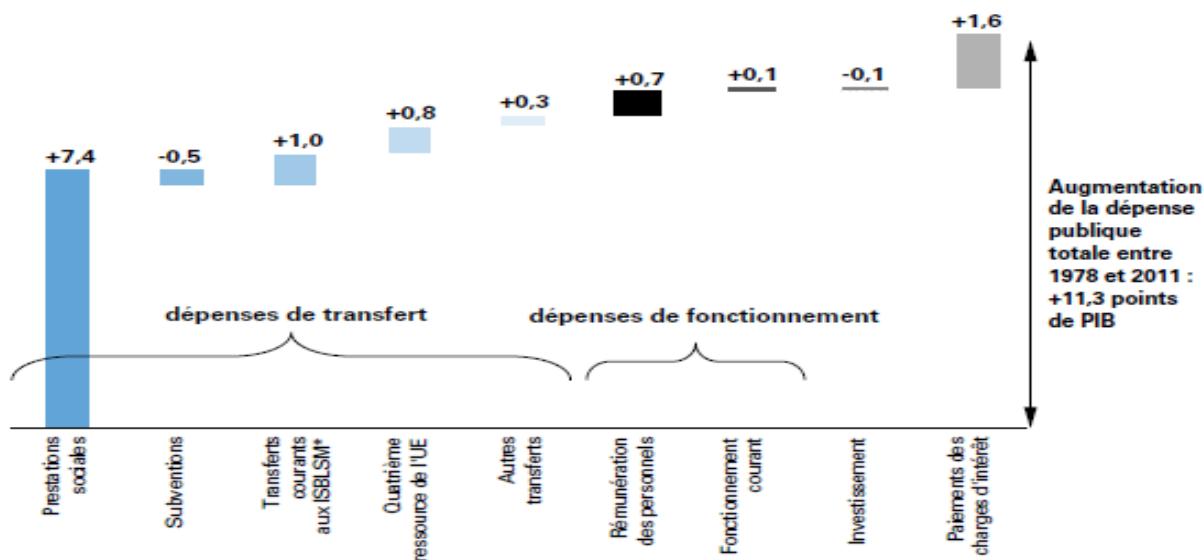
Gouverner, c'est choisir. L'analyse de l'évolution des dépenses publiques en France révèle les difficultés particulières que rencontre notre pays en ce domaine. Comme l'indiquait le rapport *Quelle France dans dix ans ?*¹, la hausse continue de la part des dépenses publiques dans le produit intérieur brut (PIB), passée de 35 % au début des années 1960 à 57,2 % en 2014, si elle s'est accompagnée d'une amélioration nette du bien-être des Français, ne se traduit pas par de meilleurs résultats, en termes d'efficacité et de réduction des inégalités, que ceux de pays comparables qui y consacrent une part moins importante de leur richesse nationale.

Pourquoi la France dépense-t-elle plus ? La comparaison approfondie de l'évolution des dépenses publiques en France et en Allemagne sur la période 2001-2013, conduite par la Cour des comptes dans son rapport sur les finances publiques de 2014, fait apparaître un contraste saisissant entre la progression de 5,4 points de PIB observée en France et la diminution de 2,9 points de PIB en Allemagne. L'essentiel de cet écart porte sur les prestations sociales et, dans une moindre mesure, sur les dépenses de fonctionnement et la charge de la dette. Si l'Allemagne a diminué ses investissements publics en part de PIB alors que la France les a stabilisés, l'Allemagne a consenti depuis le début des années 2000 un effort budgétaire important en matière d'éducation, pour remédier aux défaillances mises en évidence par les comparaisons internationales de suivi des acquis des élèves.

L'analyse de l'évolution des dépenses par nature en France confirme ce constat, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

(1) www.strategie.gouv.fr/publications/france-10-ans.

Évolution entre 1978-2011 des dépenses publiques par nature (en points de PIB)



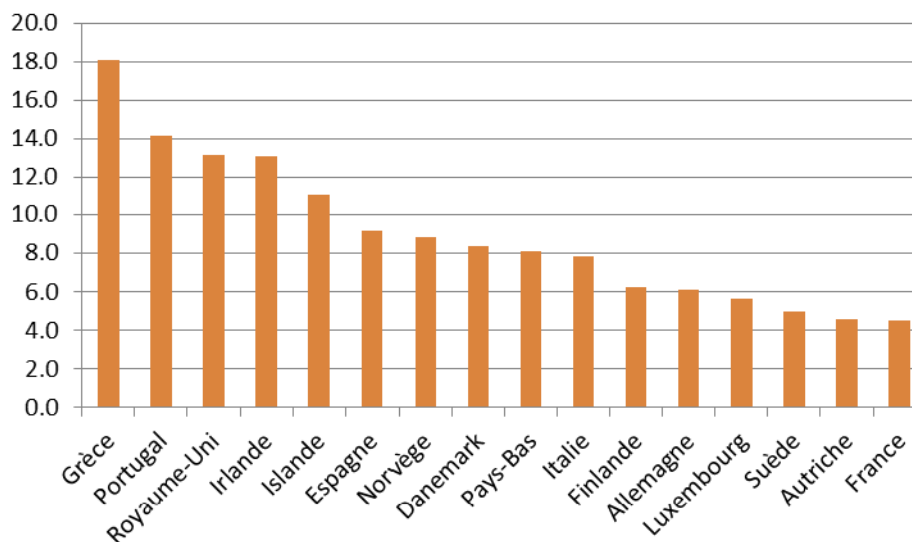
* ISBLSM : institutions sans but lucratif au service des ménages.

Source : Insee, Direction du budget

Dès lors que l'on fonctionne sous contraintes de ressources, l'émergence de besoins nouveaux implique que l'État sache faire évoluer ses priorités pour être présent là où il est le plus irremplaçable. Le corollaire est qu'il se désengage des fonctions pour lesquelles il est – ou est devenu – remplaçable. Cette discipline est nécessaire pour mettre fin à l'impuissance publique causée par l'empilement des missions : ne pas choisir, c'est se condamner à perdre progressivement toute capacité d'agir.

Or la France ne choisit pas : un indicateur de sélectivité dans l'évolution de la dépense publique par fonction montre que nous sommes l'un des pays où l'évolution des différents postes de la dépense publique est la moins différenciée. Là où d'autres pratiquent des coupes sévères dans certains postes de dépense et, au contraire, en font progresser d'autres, nous pratiquons l'homothétie.

Indicateur de sélectivité dans l'évolution de la dépense publique, 2009-2012



L'indicateur est fondé sur les catégories COFOG. Il donne la somme des valeurs absolues des écarts des taux de croissance des différents postes de dépense à la croissance moyenne, pondérés par la part de chaque poste dans la dépense totale.

Source : France Stratégie

Pour autant, il faut se garder ici des visions simplistes. **La gestion des priorités dans le contexte des organisations publiques est complexe**, dans la mesure où les finalités à atteindre sont par définition plurielles, quand elles ne sont pas contradictoires. Concilier la volonté d'action publique et la maîtrise budgétaire suppose de savoir arbitrer au plan national comme au plan local, afin de « faire le tri » entre les missions et de réinterroger régulièrement la pertinence de l'intervention publique, de son niveau et de ses modalités.

Les cas où « choisir » est synonyme d'abandonner une mission ou une action devenue obsolète sont cruciaux. Ils nécessitent en particulier de se doter des moyens pour gérer des processus de transformation des métiers majeurs et des modifications de la répartition territoriale des agents. Mais la transformation de l'action publique ne peut être conçue par référence à cette seule configuration. Ainsi, dans le domaine sanitaire, la question n'est pas tant celle d'un retrait de l'intervention publique que d'une transformation de ses modalités : rééquilibrage en faveur d'actions de prévention par rapport aux soins, développement de l'ambulatoire et réduction de l'hospitalisation complète, etc. De même, en matière de logement ou d'emploi, il s'agit de transformer une intervention publique aujourd'hui centrée sur une approche palliative, reposant principalement sur la dépense publique, en une action structurelle d'amélioration du fonctionnement des marchés concernés.

C'est donc au cas par cas qu'il faut penser la transformation de l'action publique, qu'elle soit « intensive », pour la rendre plus efficace et mieux répondre aux préférences de ses usagers, ou « extensive », par désengagement de certains domaines.

Il peut être tentant, compte tenu de l'état de nos finances publiques et des écarts d'efficacité constatés avec des pays comparables, de réduire la question de l'action publique à un horizon de dix ans à celle de la maîtrise des comptes publics. L'objectif ultime doit cependant rester l'efficacité, dans sa double dimension : efficacité productive et valeur sociale des services en rapport avec les coûts associés.

Il ne faut donc pas opposer risques sur la soutenabilité des finances publiques et inadéquation aux besoins, car il s'agit en fait des deux faces de la même médaille. Un État qui répond efficacement aux préférences sociales bénéficie naturellement d'un consentement aux prélèvements plus important qu'un État qui n'y répond pas. Une dépense structurellement plus élevée que le prix que les citoyens sont prêts à payer pour le service dont ils bénéficient est la pire des menaces pour la soutenabilité des finances publiques.

Quel effort sur la dépense publique à horizon de dix ans ?

Sur la base d'une comparaison de niveaux de dépense publique, le rapport *Quelle France dans dix ans ?* avait proposé une baisse de six points de PIB du ratio de dépense publique primaire (hors intérêts de la dette). On propose ici un éclairage complémentaire à partir d'éléments de cadrage sur l'évolution spontanée du ratio de dépense.

La France, on le sait, se caractérise aujourd'hui par un niveau de dépense publique particulièrement élevé : 57,2 % du PIB en 2014, dont 2,4 % d'intérêts sur la dette publique¹. Au moment de la publication de ce rapport, les données comparatives pour 2014 n'étaient pas encore disponibles, mais les projections de la Commission européenne suggéraient que notre pays venait au deuxième rang de l'UE pour la part des dépenses publiques dans le PIB, derrière la Finlande.

Les comparaisons de dépense publique soulèvent des problèmes méthodologiques délicats. Des dépenses de même nature, comme par exemple d'assurance-santé ou d'assurance-vieillesse, peuvent relever selon les pays de la sphère publique ou de la sphère privée, sans que cela change leur niveau et leur nature, notamment le fait qu'elles sont financées par des cotisations individuellement obligatoires. L'analyse montre cependant que le niveau plus élevé de la dépense publique en France ne tient pas seulement à la socialisation plus étendue des dépenses de santé, de vieillesse ou d'éducation. Interviennent aussi la générosité des prestations sociales, l'efficacité des services publics et

(1) Données de l'insee publiées fin mars 2015.

l'ampleur des dépenses d'intervention en faveur des ménages et des entreprises¹.

À horizon de dix ans, plusieurs forces vont influencer sur le niveau de notre dépense :

- le redressement attendu de l'activité économique devrait se traduire mécaniquement par une baisse du ratio de dépense (effet dénominateur), tandis que le montant des prestations induites par le niveau déprimé du PIB et de l'emploi devrait baisser. La Commission européenne évalue ainsi à 1,4 % du PIB la composante cyclique du ratio de dépense de 2014, une estimation probablement prudente ;
- le vieillissement de la population devrait en sens inverse peser sur la dépense. Cependant, cet effet sera limité à horizon de dix ans. Le groupe de travail sur le vieillissement de l'Union européenne l'évalue à 0,5 % du PIB² ;
- l'État français bénéficie aujourd'hui de conditions d'emprunt exceptionnellement favorables. Le taux d'intérêt implicite sur la dette publique (ratio des intérêts d'emprunt sur la dette à la fin de l'année précédente) n'a été que de 2,6 % en 2014, soit près de deux points de moins qu'en 2004. À court terme, il va continuer à baisser : en février 2015, le rendement des emprunts d'État à dix ans était tombé à 0,6 % sous l'effet de la politique d'assouplissement quantitatif de la BCE³. A dix ans, cependant, il faut attendre (et espérer) une certaine normalisation : l'inflation devrait remonter au voisinage de l'objectif de la BCE (2 %) et les taux réels rejoindre leur niveau d'équilibre (2 % à 3 %)⁴. Le taux implicite devrait ainsi se rapprocher de son niveau de 2004 (de l'ordre de 4,4 %), mais compte tenu des conditions d'emprunt des années à venir, cette remontée sera précédée par une baisse, et sera très graduelle.

En l'absence de tout effort spécifique, la combinaison du redressement de l'activité économique et de la baisse des taux d'intérêt devraient induire à court terme une baisse sensible du ratio de dépense publique. Cet effet sera cependant cyclique et temporaire.

Il est préférable, pour piloter l'évolution de la dépense publique, de raisonner sur la dépense primaire (hors intérêts). En 2014, cette dépense s'est élevée à 54,8 % du PIB, son plus haut niveau historique.

(1) Voir Lorach N., Mareuge C. et Merckling C. (2014), « Réduction des dépenses publiques : les leçons de l'expérience », *La Note d'analyse*, France Stratégie, juillet.

(2) European Commission, « The 2012 Ageing report, Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060) ».

(3) Source : Agence France Trésor.

(4) Ces hypothèses sont analogues à celles du *Congressional Budget Office* dans ses projections à long terme des finances publiques américaines. Voir *The Budget and Economic Outlook: 2015 to 2025*, CBO, janvier 2015.

Quelle cible retenir pour ce ratio ? Dans le rapport *Quelle France dans dix ans ?* (qui reposait sur ce même concept), on avait raisonné en termes comparatifs pour fixer l'objectif d'une baisse de six points. Un autre raisonnement fondé sur la soutenabilité des finances publiques et les choix en matière de prélèvements obligatoires, aboutit à une cible voisine :

- l'effet du redressement de la conjoncture peut, comme on l'a dit, être évalué à 1,4 point de PIB (arrondi à 1,5 %) ;
- même en tenant compte de la réduction programmée du ratio de dette publique, la hausse attendue du taux d'intérêt apparent se traduira par un accroissement des intérêts afférents de l'ordre de plus d'un demi-point de PIB¹. Compenser cette augmentation de la charge d'intérêt nécessiterait donc un effort de réduction des dépenses primaires du même ordre ;
- avec une croissance nominale de l'ordre de 3 % et une dette publique ramenée à 85 % du PIB à horizon de dix ans, le ratio de dette publique connaîtrait une baisse mécanique de 2,5 points par an (effet de la croissance sur le ratio de dette), auxquels il faut ajouter l'effet de l'éventuel excédent ou déficit des comptes publics. À ce titre, le respect de l'objectif européen de réduction d'un vingtième par an de l'écart du ratio de dette à la norme de 60 % impliquerait que le ratio de dette baisse de 1,25 point par an, et donc que le déficit soit lui aussi inférieur à 1,25 point. À ratio de prélèvements obligatoires sur PIB constant, cela impliquerait une baisse du ratio de dépense de 1,25 point de PIB. Un sentier de désendettement plus rapide (visant, par exemple, à ramener le ratio de dette à 60 % en 2035) impliquerait un déficit plus faible et donc une baisse du ratio de dépense plus importante.

Ces trois effets cumulés impliquent donc, à prélèvements obligatoires constants, une baisse du ratio de dépenses primaires de l'ordre de 3,5 à 4 points de PIB, à laquelle s'ajouterait un effort de redéploiement supplémentaire de 0,5 point de PIB visant à compenser la hausse des dépenses vieillesse. Pour dégager une marge de manœuvre en vue de réduire les prélèvements, il faudrait une baisse plus forte : 6 points permettraient de réduire les prélèvements de l'ordre de 50 milliards d'euros (sur la base du PIB actuel), soit moins de la moitié des hausses intervenues depuis 2011.

La sélection de priorités pour l'action publique, et son corollaire, l'abandon de certaines missions, suppose également un changement de culture. Alors que prévaut trop souvent aujourd'hui un double réflexe – tout ce qui vient de l'État est *a priori*

(1) En faisant l'hypothèse qu'à horizon 10 ans la dette publique ait été réduite à 85 % du PIB et que le taux d'intérêt implicite soit remonté à 3,4 %, les paiements d'intérêts seraient de 2,9 % du PIB, soit d'un demi-point de PIB de plus qu'aujourd'hui.

légitime, tout ce qui n'en vient pas est *a priori* suspect –, les responsables politiques et administratifs doivent assumer que non seulement « l'État ne peut pas tout », mais que l'action publique ne doit pas prétendre régler l'ensemble des questions posées par la vie en société. Au contraire, il importe de reconnaître et d'encourager les initiatives et les réponses apportées par le secteur privé – qu'elles proviennent de citoyens, d'associations ou d'entreprises. Afin de s'assurer de ce que l'action publique est bien au service de l'intérêt général, il faut reposer régulièrement la question de sa nécessité et de sa pertinence.

Ce changement de culture nécessite courage et exigence, au risque de l'impopularité, et suppose donc que les décideurs possèdent légitimité et leadership. Si ceux-ci doivent provenir avant tout du processus de démocratie représentative, ils peuvent être utilement renforcés par une association plus directe des citoyens et des parties prenantes, comme le montrent plusieurs expériences tant nationales (concertation sur la refondation de l'école) que locales (budgets participatifs). La participation de la société civile au fonctionnement de l'action publique doit en effet être davantage formalisée et organisée – quoique non systématisée –, avec des modes de participation organisés et adaptés au type de décision, et ce, que l'on parle de la définition des priorités de politiques publiques ou des moyens de leur mise en œuvre.

Choisir les priorités de l'action publique nécessite une gouvernance et une instrumentation appropriées. De grands espoirs avaient été fondés sur la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) qui visait à substituer une logique de résultats à la logique de moyens autour de laquelle s'organisait traditionnellement le débat budgétaire. Issue en 2001 d'une approche transpartisane, elle s'inscrivait dans la perspective d'un processus de transformation visant l'adéquation des choix aux préférences collectives et la performance. L'objectif était que l'élaboration du budget et la discussion parlementaire à son propos s'organisent autour de trente-cinq missions de l'État, elles-mêmes décomposées en programmes et actions, avec pour chacune d'elles des objectifs et des indicateurs de résultats.

La LOLF a indubitablement constitué un progrès, notamment en termes de transparence et d'information du Parlement. La maîtrise des dépenses publiques nécessite en effet d'énoncer clairement les objectifs poursuivis, et leur justification sociale est nécessaire pour construire les chantiers de modernisation.

Cependant, la LOLF n'a pas permis un meilleur pilotage de l'action de l'État par la performance. Plusieurs facteurs ont concouru à cet échec relatif : premièrement, les objectifs et indicateurs associés aux programmes ont été à la fois trop nombreux et trop peu hiérarchisés pour que le Parlement se les approprie, mais trop synthétiques pour que les gestionnaires y retrouvent une image fidèle de leur activité. L'approche a ainsi buté sur le fait que l'activité d'un service se résume mal à un jeu d'indicateurs. Deuxièmement, la discussion politique et médiatique est restée centrée sur les moyens –

ne serait-ce que parce que les résultats ne s'observent qu'avec délai. La discussion parlementaire sur la loi de règlement a ainsi sombré dans l'indifférence. Enfin et plus largement, la LOLF négligeait les problèmes incitatifs que rencontre tout processus de planification centralisée¹.

Ainsi, dans le cadre habituel de la négociation budgétaire, les gestionnaires ont tendance à ne pas demander les budgets pour les priorités futures car ils anticipent qu'ils seront faciles à obtenir, le moment venu, dans l'urgence et qu'il n'est jamais opportun de « montrer ses marges de manœuvre ». Le maintien d'un processus budgétaire annuel, malgré les progrès accomplis ces dernières années en direction d'une programmation triennale, explique également la forte préférence pour le présent des décideurs publics, qui peut les conduire à repousser les charges à plus tard et à minimiser les recettes futures afin d'atteindre les objectifs budgétaires à court terme. Ces biais conduisent *in fine* à l'inertie des choix publics et à l'éviction des investissements et des dépenses qu'il faudrait justement anticiper.

De même, dans le contexte public, se désengager de fait – c'est-à-dire réduire les services offerts – et en repousser les conséquences en termes de réorganisation est malheureusement fréquent car les contraintes de performance sont moins prégnantes que dans le secteur privé (soumis aux obligations sur les fonds propres ou l'interdiction du soutien abusif). De plus, les instruments pour organiser les transitions et les reclassements éventuels sont souvent inadaptés (et ce d'autant plus que les réorganisations ont été différées). Le premier enjeu est donc de créer un cadre n'incitant pas à différer les réorganisations.

Remédier à cet état de fait nécessite de refonder les conditions dans lesquelles les choix publics sont gouvernés. **On ne peut escompter la performance en l'absence d'un cadre contractuel exigeant, générateur de confiance, et qui incite les gestionnaires à révéler leurs réserves de productivité.** Cela nécessite qu'ils bénéficient d'un retour suffisant sur ceux-ci. Dans le cas contraire, ils anticipent en effet que les efforts qu'ils font aujourd'hui conduiront le ministère du Budget ou leur autorité de tutelle à leur en demander plus encore demain, alors que ceux qui cachent leurs réserves d'efficacité vivent tranquilles. Aucune dynamique de productivité ne peut ainsi s'enclencher en l'absence du triptyque « crédibilité-confiance-contrat ».

Choisir, c'est aussi s'intéresser tôt aux conditions de mise en œuvre, car ce qui n'est pas réalisable n'est pas une décision. La transformation de l'action publique rencontre, de ce point de vue, le même type de problèmes que celle d'autres organisations, notamment les entreprises. À juste titre, les consultants spécialistes de ce domaine rappellent que ces dernières sont aussi confrontées à des transformations de

(1) Ces problèmes ont été étudiés en particulier par Jean Tirole, avec et à la suite de Jean-Jacques Laffont, et ils lui ont valu le prix Nobel d'économie en 2014.

« rupture » de leur *business model* ou de leurs modes d'organisation, et donc que les principes qui ont été dégagés pour conduire le changement sont – au moins partiellement – transposables à la modernisation de l'État : nécessité d'élaborer et d'annoncer une vision des transformations ; besoin de « leadership » ; de penser l'articulation entre les approches « métiers » et globale ; de co-construire les projets en anticipant les résistances, en s'attachant à mobiliser les équipes plutôt qu'en essayant d'imposer un plan ; de disposer de porteurs de projets compétents et de l'ingénierie appropriée ; de faire les investissements nécessaires pour avoir les moyens de son ambition...

Un changement culturel est donc indispensable ; il suppose que les ministères et les directions d'administrations centrales s'intéressent aux conditions de mise en œuvre, de mise en mouvement des organisations et des équipes, et donc qu'ils intègrent le temps et la stabilité nécessaire pour des transformations réelles, afin, comme l'a dit un participant aux ateliers, que « l'administration publique produise moins de chaleur et plus de mouvement ». Pour cela, les relations entre acteurs doivent se fonder sur des engagements crédibles et respectés, ainsi que sur une plus grande écoute des agents et de la société civile. Il convient en particulier de tenir compte des capacités réelles d'action des services déconcentrés lorsqu'il est envisagé de leur confier la mise en œuvre d'une nouvelle mission.

Il faut rompre avec la dérive d'une action publique purement performative, dans laquelle l'annonce d'une réforme ou d'une mesure est une fin en soi, déconnectée de leur mise en œuvre effective. L'écart croissant entre objectifs affichés et absence de réalisation est en effet à l'origine d'un double malaise : celui des citoyens, qui ne constatent pas dans leur quotidien les changements annoncés, et celui des agents, qui sont confrontés à l'absence de cohérence entre le discours de leurs autorités et la réalité des moyens mis en œuvre.

3. Appuyer la modernisation du pays

L'intervention de l'État dans l'économie passe de plus en plus par la réglementation (au sens large, tous niveaux des normes confondus) des marchés des biens ou des services et du travail, ou par les normes concernant la sécurité des produits ou des modes de production. La compétitivité de notre économie dépend ainsi, de manière cruciale, de la qualité de ces réglementations ou régulations, et de la façon dont elles sont mises en œuvre, avec la nécessité de concilier au mieux souplesse et stabilité des règles. Celles-ci conditionnent l'innovation, mais aussi, en partie, la possibilité de réduire le chômage de masse dans notre pays, du moins sa composante structurelle.

En effet, le taux de chômage en France est parmi les plus élevés de l'OCDE, l'écart ne pouvant s'expliquer que très partiellement par les différentiels de conjoncture. La composante structurelle du chômage, qui va au-delà du taux reflétant le processus normal de création-destruction des emplois dans l'économie, représente donc un enjeu très lourd, avec comme déterminants critiques l'impact de la fiscalité, le fonctionnement du marché du travail et le rôle de la réglementation.

Si le besoin de régulations pour corriger les défaillances des marchés, notamment en matière de gestion de nombreux risques – sociaux, technologiques et environnementaux – n'est contestable en aucune manière, le coût souvent excessif de certaines réglementations ou leurs défauts de conception sont souvent pointés du doigt. En particulier, l'instabilité des règles augmente de manière très importante les primes de risque exigées sur le rendement des projets et constitue un obstacle à l'investissement, à l'embauche et à l'innovation. Cet impact est toujours sous-estimé, car il est diffus et progressif. Ainsi, en matière de réglementation des licenciements, il faut bien peser les effets immédiats de protection de l'emploi avec le fait qu'une législation qui rend plus difficile les licenciements réduit aussi les créations d'emplois.

En matière de création et développement des entreprises, notamment des PME, le Groupe de la Banque mondiale établit chaque année un classement des économies selon le caractère favorable ou non de l'environnement réglementaire pour les affaires (« Doing Business »). Sa méthodologie souligne la diversité des réglementations à prendre en compte, des réglementations directes encadrant la création d'entreprise aux conditions du commerce transfrontalier, par exemple. Comme toute batterie d'indicateurs visant à synthétiser un système institutionnel complexe, ce classement suscite beaucoup de débats. Cependant, l'idée que la France se situe dans la moitié basse du tableau pour les pays de l'OCDE apparaît fondée, notamment du fait d'une charge réglementaire particulièrement forte dans de nombreux domaines tels le droit de l'urbanisme, le transfert de propriété, l'accès au crédit ou le paiement des taxes et de l'impôt.

De même que l'action publique se doit d'entendre la volonté forte de renouveau exprimée par les particuliers, elle doit pleinement servir aussi ces utilisateurs que sont les entreprises et les personnes morales, qui ont l'usage d'un État régulateur mais aussi régalien, facilitateur des services et créateur de richesses. Il s'agit alors de saisir la forte demande de clarté et de rationalisation émanant de ces acteurs privés, économiques et sociaux, qui sont las de se confronter à ce qu'ils perçoivent comme un désordre de l'intervention publique ou de l'arrogance, et de devoir s'ajuster à la multiplication et à la mauvaise coordination des acteurs publics. Cette complexité, comme l'importance de l'incertitude réglementaire qui en résulte pour leurs investissements, a un coût économique, social et politique croissant que les pouvoirs publics se doivent désormais de freiner. Il faut pour cela tenir compte des critiques explicites et en évaluer

la portée, mais il faut aussi apprécier l'impact de surcharges réglementaires vis-à-vis desquelles le monde économique s'adapte simplement en renonçant à investir ou à embaucher, ou en investissant là où les conditions sont plus favorables.

Le processus de simplification engagé par le gouvernement en 2014 montre très concrètement les progrès réalisables immédiatement dans cette perspective. La publication prochaine des avis du Conseil d'État sur les projets de loi constituera également un levier pour inciter à produire une réglementation de meilleure qualité, notamment pour la transposition du droit européen. À cet égard, le calcul qui consiste à protéger quelques acteurs en place par des transpositions incomplètes, ou des sur-transpositions, est souvent à courte vue car il conduit à retarder des réformes inévitables et en fait souhaitables, et il est générateur d'incertitude réglementaire : les rentes à court terme sont ainsi privilégiées par rapport à l'emploi. La plus grande rigueur dans la gestion des conflits d'intérêt est aussi un facteur de progrès potentiel, dans la mesure où la mauvaise qualité réglementaire reflète souvent la capture de son élaboration par les différents lobbies concernés, le souci qui prévaut alors étant de trouver un équilibre entre ceux-ci à court terme, plutôt que de voir comment la réglementation sera productrice de valeur sociale, dans une perspective dynamique.

Améliorer drastiquement la qualité de la réglementation est donc un enjeu crucial pour notre pays, qui nécessite de considérer à la fois la production de la norme, sa mise en œuvre et l'exercice des fonctions de régulation. La modernisation de notre économie requiert des régulations stables, pragmatiques et efficaces, au service de l'intérêt général. La double expérience des autorités de régulation sectorielles et du processus de simplification en cours montrent que les marges de progrès sont considérables, dès lors que l'obligation de résultat (« trouver des solutions ») et la nature des objectifs à atteindre sont bien posées.

Pour corriger cette situation, pourrait être instaurée une obligation systématique d'évaluer les réglementations nouvelles (de la loi aux arrêtés, car les éléments pénalisants se situent souvent au niveau de l'application) et de revoir régulièrement l'existant, pour s'assurer que les moyens mis en œuvre pour atteindre l'objectif public qui les motive sont efficaces et proportionnés. Pour cela, les méthodes de travail de l'administration en ce domaine doivent être reconsidérées, et, sans doute, relever davantage du mode « projet », pour concrétiser l'obligation de résultat et pour assurer la mobilisation des compétences appropriées. En effet, il faut mettre en synergie des compétences techniques, économiques et juridiques. La formation de tous les agents participant à la production réglementaire doit être renforcée, avec le souci du décloisonnement et, comme préalable, un langage commun minimal. L'appui de la recherche en sciences sociales et en économie (« *law and economics* ») est à mobiliser. Au-delà, de véritables démarches-qualité doivent être mises en place, notamment pour le processus de transposition du droit européen.

Développement du numérique et réglementation

La transformation numérique de l'ensemble des secteurs de l'économie française pose d'ores et déjà de nombreuses questions réglementaires. Il apparaît alors nécessaire de réexaminer le cadre réglementaire français à la lumière de ces nouvelles activités qui réussissent à s'y soustraire.

Les entreprises du numérique se situent en effet fréquemment dans des « failles » réglementaires, notamment en matière de fiscalité et de gestion des données personnelles. Ainsi, leurs organisations et leurs modèles économiques représentent un réel défi pour les autorités. Une réflexion doit s'engager sur les réglementations sectorielles, notamment lorsque leur contournement déstabilise tout un secteur.

C'est par exemple le cas d'Uber et d'Airbnb, qui remettent en question le secteur des taxis et celui de l'hôtellerie. Ces deux entreprises proposent des services innovants que les Français n'ont pas tardé à adopter, et auxquels ils ne sont vraisemblablement pas prêts à renoncer. La transition s'est ici faite assez brusquement puisque ces deux secteurs n'avaient pas anticipé l'arrivée de ces nouveaux services.

De façon moins brutale, des entreprises telles que Netflix et Amazon transforment peu à peu nos manières de consommer les biens culturels, avec des offres d'abonnement légales (respectivement pour les livres et les films) mais qui sortent du cadre français. Dans le premier cas, les négociations ont abouti à un accord de production d'une série en France, sans pour autant que le cadre légal soit applicable à Netflix, notamment en matière de financement de la création culturelle. Dans le second cas, il faudrait aboutir à une solution plus pérenne, si un consensus réussit à émerger. Néanmoins, les discussions au niveau européen pour une révision plus large du droit d'auteur et du soutien à la création française prendront du temps.

Au-delà de la remise en question des modèles existants, l'économie numérique repose sur l'exploitation des données (ouverture, interopérabilité), qui ouvre de nombreuses possibilités pour l'économie. La secrétaire d'État chargée du numérique, Axelle Lemaire, propose par exemple de créer une catégorie de données dites d'intérêt général, qui, bien que détenues par des entreprises privées, doivent être accessibles. Cette voie devra être poursuivie.

4. Rendre des comptes

La clarté des compétences de chacun des échelons de l'action publique est indispensable, en premier lieu pour garantir l'efficacité et l'efficience de l'action publique. Elle est aussi nécessaire pour simplifier les relations entre l'usager et l'administration. Elle est surtout essentielle pour que le citoyen ait une lecture claire de la chaîne de responsabilités, et que puisse pleinement 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 citoyen¹.

Le partage des compétences entre les communes et les intercommunalités est emblématique de la fragmentation actuelle de nos organisations, mais les doublons concernent tout autant certains partages des tâches entre ministères, ou entre directions au sein d'un ministère.

Trois niveaux sont à considérer pour assurer la lisibilité de l'affectation des rôles dans l'action publique : la répartition des compétences entre les différentes administrations publiques (État central, collectivités locales, administrations de sécurité sociale) ; l'identification, au sein de l'État notamment, des responsabilités de chaque entité, sur le modèle des agences² par exemple ; enfin, le partage entre responsabilités politiques et managériales, qui n'apparaît pas toujours suffisamment établi.

La réforme territoriale est un pas vers une clarification des compétences. La nouvelle cartographie des compétences des collectivités territoriales et de l'État, issue de la réforme territoriale en cours d'adoption, devrait conduire à mieux délimiter les responsabilités. La question d'une nouvelle étape reste cependant posée.

Au-delà de la nécessaire poursuite de la clarification verticale des compétences, il apparaît souhaitable de limiter les situations d'éclatement des responsabilités entre acteurs multiples. Il est aujourd'hui difficile d'identifier un acteur qui soit comptable des résultats dans des domaines aussi divers que l'emploi, les retraites, l'accueil du jeune enfant, l'accès au logement ou la prise en charge des personnes âgées dépendantes. La multiplication des intervenants sur chacun de ces champs ne permet pas au citoyen d'identifier clairement qui, de l'État, des partenaires sociaux ou des collectivités locales, peut être jugé responsable et donc interpellé sur les performances de ces politiques. Elle incite également chacun de ces intervenants à se délier de sa

(1) « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

(2) On désigne sous ce terme d'« agence » la mise en œuvre déléguée d'une politique publique à une entité ayant des missions circonscrites, une gouvernance propre et disposant de l'autonomie de gestion. Ce type d'organisation peut s'appuyer juridiquement sur des catégories distinctes, notamment les différentes formes d'établissements publics et de services existantes, sous réserve cependant d'y associer des principes et modalités de gouvernance appropriés.

responsabilité en cas de défaillance, en invoquant le manque de coordination, voire les défaillances des autres acteurs.

Au sein de l'État, l'articulation entre les instances « politiques » et l'administration doit évoluer afin de mieux distinguer les rôles respectifs de chacun et d'aligner leurs intérêts. Les exemples étrangers montrent, par exemple, le besoin d'établir un cadre de coopération explicite entre le politique et l'administration¹. Il est de ce point de vue nécessaire de clarifier les rôles respectifs des cabinets ministériels et de l'administration centrale : l'augmentation graduelle des effectifs des cabinets s'est notamment accompagnée d'une transformation de leur action, qui les conduit à empiéter de plus en plus sur les tâches des administrations. Cette évolution traduit en partie une absence de confiance des responsables politiques envers leur administration, qui doit être corrigée par une évolution des conditions de nomination et de remplacement des responsables administratifs et des modalités de fixation de leurs objectifs.

Par ailleurs, la démarche de clarification de la doctrine de recours aux opérateurs ou aux agences², et de redéfinition de leurs relations avec l'administration³, doit être poursuivie afin de consolider les progrès dans ce domaine, et de s'interroger plus avant sur le fonctionnement des administrations centrales.

5. Impliquer les agents publics

Il n'existe pas, en France, de véritable management public. En effet, l'administration dépense, voire gaspille, une quantité importante de potentiel managérial, pour des résultats souvent peu convaincants : la complexité n'est pas mise au service de l'amélioration organisationnelle, alors que notre administration publique demeure riche en capital humain. Un autre point aveugle ou un impensé dans le fonctionnement de l'action publique française, ou plutôt dans le comportement d'un grand nombre d'acteurs publics, est le **fonctionnement actuel par périmètre ou par fonction, voire par pré carré**. En ce sens, l'écart entre le discours sur la nécessité de s'adapter et les pratiques qui, parfois, imposent aux responsables administratifs comme aux élus d'être autocentrés sur leur « spécialité » est vécu comme une injonction paradoxale par les agents publics et apparaît désormais, à l'heure de l'économie du partage, comme particulièrement inadapté. Il le sera plus encore demain.

Les administrations publiques se sont de fait construites sur la base de découpages professionnels et organisationnels simples, par tiroirs, confiant à chaque segment d'administration de la chose publique une compétence fondée sur un ensemble de textes

(1) Cf. Lorach *et al.*, *op. cit.*

(2) Circulaire du Premier ministre du 9 avril 2013.

(3) Travaux du groupe de travail interministériel relatif aux agences et opérateurs de l'État.

de référence¹. La volonté d'unifier la position et l'intervention des institutions publiques se heurte de plus en plus à **l'exigence de contextualiser la place et le contenu de l'action publique dans son environnement**, et d'appréhender de façon plus globale les compétences multiples qu'exigent des problèmes, des risques et des agendas qui sont de plus en plus interdépendants et nécessitent des approches interdisciplinaires. **Le passage d'une logique de pré carré à la consolidation d'une compétence collective, souvent plus hybride, est donc au cœur de la légitimité des institutions publiques à l'horizon de dix ans.**

Promouvoir et développer un management public donnerait aux administrations et aux agents les moyens de s'adapter aux évolutions sociales et économiques de notre pays. Or la réforme de l'État manque aujourd'hui d'un cadre doctrinal en la matière², ce qui explique en partie son incohérence. On déplore en particulier une absence de valorisation des capacités managériales des cadres. **Il convient donc de traiter conjointement la question des domaines d'intervention de l'État et celle de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Or ces deux questions ont longtemps été traitées séparément** avec, dans les années 1980, des privatisations et des externalisations de certains services et, dans les années 1990, des réformes managériales dans la fonction publique. L'absence d'articulation entre ces deux questions est responsable d'une perte de sens qui n'a fait qu'approfondir la crise de légitimité de l'État.

Ainsi, la capacité à innover des agents n'est pas suffisamment reconnue et valorisée : la prise de risque, qui n'est pas traditionnellement dans la culture de l'administration publique, devrait au contraire être encouragée. Plusieurs autres effets pervers sont à souligner : premièrement, les motivations extrinsèques (la compensation monétaire) peuvent réduire les motivations intrinsèques (la satisfaction tirée du travail en lui-même). Deuxièmement, rémunérer l'agent à la performance l'incite à allouer son effort de préférence aux tâches les plus mesurables aux dépens des autres. Troisièmement, compte tenu du fait que le bénéficiaire du service public en est un coproducteur, une prime à l'efficacité encourage l'agent à allouer son effort de manière préférentielle à l'usager le plus productif et a donc un effet inégalitaire. Les personnels doivent être dotés d'une capacité à se représenter ce qui est en jeu au regard des orientations politiques et réglementaires à l'œuvre, et les collectifs de travail doivent disposer d'une capacité à organiser leur coopération.

Alors qu'en France les services publics sont encore trop « sous-managés », un bon management doit être responsabilisé et engagé, c'est-à-dire capable d'apporter des solutions à chaque problème apparent. **Les managers devraient aussi davantage être**

(1) Blondel M. (2011), *Du pré carré à la compétence collective. La performance publique en quête d'auteurs*, Éditions de l'Aube.

(2) Terra Nova, *Note sur le management public*, avril 2015.

mis en valeur et reconnus dans leur compétence d'expérience, et pas seulement d'expertise technique. Il faut mettre les moyens à disposition pour cela, notamment les outils du dialogue social ou ceux de l'expérimentation généralisée.

Il importe aussi de valoriser l'autonomie des managers et des administrations.

Cela suppose de réintégrer l'idée que la performance de la gestion publique résulte de l'agrégation et de la bonne coordination d'entités beaucoup plus nombreuses et nécessairement décentralisées pour espérer une gestion efficace, entreprenante (par exemple, une université, un hôpital, voire un collège, un lycée). Pour être en situation de responsabilité, les différents niveaux administratifs doivent être dotés d'une autonomie claire, qui est mise au service de la performance par des contrats pluriannuels. La bonne utilisation des marges d'autonomie conditionne leur efficacité et les capacités d'innovation. Cependant, les agents font l'objet aujourd'hui d'une individualisation croissante des objectifs et de la reconnaissance de chacun. Il faut donc veiller à ce que les nouveaux dispositifs de gestion des ressources humaines ne contribuent pas au retour de « prés carrés » qui compromettraient la performance des organisations publiques. En somme, il ne faut pas opposer gestionnaires et exécutants.

Enfin, la question de la rémunération de la fonction publique et donc, pour une part, de son attractivité, devra être reposée.

La France est en effet au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE quant au niveau de rémunération des agents publics en bas de l'échelle, ainsi que pour les managers intermédiaires, mais elle se situe très en deçà pour les salaires des enseignants et des « top managers¹ ». À titre d'illustration, les enseignants du primaire en France gagnaient en 2010 l'équivalent de 73 % du salaire des diplômés de l'enseignement supérieur, soit moins que la moyenne au sein de l'OCDE, qui était de 82 %.

(1) OCDE, « Government at a Glance », 2013.



PARTIE 2

CINQ LEVIERS POUR AGIR

1. Sélectionner et définir les missions

1.1. 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. Le développement de l'évaluation est irremplaçable, parce que les principes de bonne gestion ne suffisent pas pour définir les approches efficaces des décisions publiques, quelles qu'elles soient (ambition, choix d'instrument, mode d'organisation, etc.). Depuis la circulaire Rocard du 23 février 1989, l'évaluation des politiques publiques est affichée comme une priorité, et sa généralisation a été prévue par la démarche de modernisation de l'action publique (MAP) lancée en décembre 2012, avec l'objectif que « toutes les politiques publiques, sur l'ensemble du quinquennat, (fassent) l'objet d'une évaluation ». Plusieurs conditions restent cependant à remplir pour que cette ambition soit satisfaite.

La généralisation de l'évaluation suppose tout d'abord un changement de culture des responsables politiques et administratifs qui n'est encore qu'imparfaitement abouti. Lui donner toute sa place nécessite en effet que les autorités en charge de la décision acceptent d'être dans une certaine forme d'ignorance, et qu'elles puissent se tromper, sans que cela remette en cause leur légitimité. Les décideurs peuvent certes craindre de voir ainsi leur marge de discrétion réduite, mais doivent mesurer en contrepartie le coût, pour eux, d'assumer des politiques dont les enjeux et les impacts n'ont pas suffisamment été anticipés alors que c'était possible, ou qui sont techniquement mal conçues. Cela implique également de concilier le temps de l'action politique et celui, plus long, nécessaire pour trouver des solutions, établir des priorités et concilier des objectifs contradictoires. En outre, si l'évaluation peut remettre en cause les modalités de mise en œuvre d'une politique, elle n'a pas pour vocation de se prononcer sur les objectifs fixés à cette politique, qui reste l'apanage des citoyens et de leurs représentants élus.

L'évaluation du recours au privé pour l'orientation des demandeurs d'emploi

Le service public de l'emploi a eu recours pour partie à des opérateurs privés de placement à partir de 2006. Une équipe de l'École d'économie de Paris en a analysé rigoureusement les impacts avec des méthodes modernes d'évaluation, réalisant une expérimentation contrôlée pour supprimer les biais éventuels : 200 000 demandeurs d'emploi ont ainsi été orientés par tirage au sort (et suivis pendant douze mois) soit vers le programme habituel de suivi des chômeurs, soit vers le programme recourant au privé, soit vers un suivi personnalisé incluant un contact hebdomadaire.

En l'espèce, le recours aux opérateurs privés apparaissait décevant, ce qui révèle un problème de « design » évident, puisque l'essentiel de leur rémunération était forfaitaire et non lié aux retours à l'emploi réalisés. Mais l'étude montrait aussi l'inefficacité du suivi « standard ». Par comparaison, le suivi personnalisé dégage des économies nettes, les bénéfices réalisés sur l'indemnisation du chômage grâce à l'accélération des retours à l'emploi l'emportant sur le surcoût lié au fait que chaque conseiller suit trois fois moins de demandeurs d'emploi¹.

Il convient ensuite de mettre en place une gouvernance appropriée de l'évaluation.

L'évaluation doit tout d'abord être prévue dès la conception de la politique concernée. L'évaluation *ex ante* doit ainsi permettre d'éclairer la décision, sur la base de tous les éléments disponibles. C'est notamment l'objet des études d'impact, dont la dimension d'évaluation socioéconomique doit être développée et l'objectivité accrue. Trop souvent, celles-ci sont une simple défense et illustration, hâtivement quantifiée, de décisions ayant fait l'objet d'un arbitrage politique. Le recours à des procédures de type livre blanc et à des analyses indépendantes, fondées notamment sur l'expérience internationale, permettrait d'éclairer les débats parlementaires².

L'évaluation *ex post* doit elle aussi être pensée très en amont, afin notamment de définir autant que possible un protocole d'évaluation permettant d'identifier les effets d'une mesure ou d'une politique. Faute d'une telle réflexion préalable, et des données qu'il

(1) Behaghel L., Crépon B. et Gurgand M. (2014), « Private and Public Provision of Counseling to Job Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment », *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 6, n° 4, octobre.

(2) En janvier 2015, France Stratégie a ainsi publié une série de notes analysant les principales dispositions du projet de loi sur la croissance et l'activité. Ces notes avaient été préparées par une commission indépendante composée d'experts français et étrangers. www.strategie.gouv.fr/publications/conclusions-de-commission-detude-effets-de-loi-croissance-lactivite.

aurait fallu produire, nombre d'évaluations de politiques publiques se concentrent aujourd'hui sur les moyens mis en œuvre et sur leur utilisation, ou sur l'organisation des politiques, et peinent à analyser la pertinence et l'impact de ces politiques.

Le recours à une expérimentation peut également être un moyen d'évaluer des dispositions envisagées par le gouvernement ou le Parlement, afin d'éclairer la décision sur l'intérêt d'une éventuelle généralisation. Il suppose toutefois, là encore, qu'un dispositif d'évaluation soit défini en amont et que la décision de généralisation n'intervienne pas avant le résultat de l'évaluation.

Enfin, l'évaluation doit concerner l'ensemble des politiques pour vérifier que les conditions ayant présidé aux choix demeurent valides, prendre en compte les évolutions du contexte et, au final, permettre d'en améliorer en permanence l'efficacité.

Évaluer chaque centime dépensé ?

L'exemple des États-Unis

Aux États-Unis, l'autorité politique fédérale et fédérée dispose d'un fort pouvoir de régulation et les programmes sont mis en place selon une logique transcendant les organisations historiques existantes (voir l'exemple récent de l'*Affordable Care Act*). Cela se traduit par des agences, des équipes *ad hoc* et par l'existence de pilotes « responsables ». Les évaluations sont très peu utilisées dans la conduite des projets et programmes gouvernementaux, mais les délais de leur mise en œuvre seraient bien trop longs pour qu'elles puissent être utiles : par exemple, le programme *Youth Opportunity Grants*, qui connecte des jeunes issus des classes populaires avec des tuteurs, n'a vu son efficacité évaluée que trois ans après sa mise en œuvre. Dans un contexte de contraintes budgétaires, la classe politique s'accorde néanmoins à reconnaître l'importance qu'il y a à évaluer l'utilisation de chaque centime dépensé par le budget fédéral. Puisque le niveau discrétionnaire des dépenses publiques est figé, l'idée proposée est donc d'en augmenter la qualité : 1 % du budget d'une mesure servirait à évaluer les 99 % restants. Si les évaluations aléatoires (*Randomized Control Trials*) sont reconnues pour être les plus rigoureuses et permettent d'évaluer les effets des programmes comme la valeur de ces effets, elles sont extrêmement coûteuses, longues à mettre en œuvre et posent souvent des problèmes de faisabilité. Les analyses coûts/bénéfices, par exemple, sont également de bonne qualité.

La démarche d'évaluation *ex post* doit ensuite faire l'objet d'une appropriation par les responsables publics en charge de la conduite des politiques (Premier ministre, ministres, directions d'administration, agences ou organismes publics). Ceux-ci doivent être associés au choix des priorités d'évaluation, à la détermination du périmètre à évaluer, et au choix des critères. Ils doivent aussi s'impliquer dans la consultation des bénéficiaires des politiques, des autres institutions publiques, des élus et des partenaires sociaux. C'est en ce sens qu'on peut parler d'une démarche partenariale, à l'image de celle qui a été engagée par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).

L'évaluation elle-même doit être conduite de manière indépendante, transparente et plurielle. L'indépendance des évaluateurs est la condition première de la crédibilité et de l'utilité de l'évaluation. Elle implique en premier lieu que la mesure de l'effectivité et de l'efficacité d'une politique ne soit pas confiée aux entités en charge de sa définition ou de sa mise en œuvre, mais à des évaluateurs extérieurs désignés de manière transparente. Elle suppose également que ces évaluateurs puissent accéder librement aux données nécessaires, et librement publier leurs résultats. Cette démarche n'est pas contradictoire avec une appropriation des résultats par les services responsables, si ceux-ci ont été associés à la définition des questions à traiter dans l'investigation.

La pluralité de l'évaluation doit concerner à la fois les critères sur lesquels seront évaluées les politiques (évaluations multidimensionnelles), les méthodes utilisées (recours à l'ensemble des sciences sociales) et les intervenants associés à la discussion des résultats de l'évaluation : experts, partenaires sociaux, société civile, usagers, etc.

Un exemple d'évaluation participative :

la collecte des déchets ménagers à Grenoble-Alpes Métropole

En 2010 a été mise en place une évaluation par les usagers du service public de tri des déchets ménagers. L'objectif était qu'ils s'approprient ce nouveau service et en voient les avantages, dans un but d'acceptation du changement. Le dispositif d'évaluation était placé sous la supervision d'un comité de pilotage comprenant des élus, des techniciens et des représentants de la société civile. Des *focus groups* ont été mis en place, avec des habitants mais aussi des professionnels (bailleurs, prestataires, services des communes, agents des services de collecte, entreprises, commerçants). Afin d'éviter la parole « moyenne », ces *focus groups* visaient à analyser les ressorts du comportement individuel. Les gens étaient invités à raisonner en termes d'intérêt général, à être réflexifs, à évaluer de nombreux objectifs et à approfondir leurs réponses. L'information dont ils disposaient sur le tri des déchets était-elle bonne ? Le coût

leur paraissait-il adapté ? La qualité était-elle au rendez-vous ? Les modalités de collecte leur convenaient-elles ? Les lieux de collecte étaient-ils bien choisis et assez nombreux ? Les usagers étaient aussi invités à réagir sur des scénarios d'évolution. Environ 150 personnes ont participé. Le comité de pilotage hiérarchisait les propositions. Cependant, il a été difficile de mobiliser les personnes non touchées par la politique de tri ou se comportant comme de simples consommateurs de services.

Enfin, il convient de créer les conditions institutionnelles permettant que les résultats des évaluations soient pris en compte pour faire évoluer les politiques. L'évaluation est en effet inutile si elle reste déconnectée de la décision, et de l'affectation des ressources. Cela ne signifie pas que l'évaluation doive être mise au seul service de la réduction des dépenses (ce fut l'écueil de la Révision générale des politiques publiques), mais elle ne peut, à l'inverse, cheminer parallèlement au processus d'allocation des ressources (ce fut, en 2012, le risque pris par la démarche de Modernisation de l'action publique).

- **Allouer à l'évaluation 0,01 % du budget des politiques évaluées.**
- **Développer l'évaluation *ex ante* et assurer son objectivité en recourant à des analyses indépendantes ou à des débats contradictoires autour de livres blancs.**
- **Rendre obligatoire pour toute mesure nouvelle de portée nationale (et pour les principales mesures de portée locale) une évaluation indépendante dans un délai maximal de cinq ans.**
- **Expérimenter la pratique des *sunset clauses* prévoyant la caducité d'un texte ou d'une disposition à l'issue d'un certain délai, faute d'évaluation permettant de se prononcer sur son avenir.**

1.2. Mettre en œuvre les meilleures pratiques internationales de revue des missions

Les revues de missions constituent un instrument très important pour transformer l'action publique, pour construire un projet stratégique de modernisation de l'État et pour éviter que les priorités soient seulement choisies par défaut.

Lors d'une telle revue, des choix sont faits quant aux missions qui doivent être sauvegardées, celles dont la conduite doit être améliorée et celles qu'il faut abandonner. D'un point de vue formel, on peut considérer que les décideurs sont amenés à se poser trois grandes questions successives pour chaque mission examinée :

- stratégie : quel objectif d'intérêt général la mission vise-t-elle ?

- subsidiarité : quel est l'échelon public ou l'intervenant non public le plus indiqué pour mener la mission d'intérêt général ?
- efficience : comment conduire la mission en utilisant au mieux les ressources disponibles ?

L'objectif est que les ministères se projettent davantage qu'ils ne le font spontanément, en prenant en compte les évolutions de l'environnement, des attentes du public et des modes d'organisation pour y répondre, qu'ils définissent des « cibles », et anticipent les processus de modernisation. L'enjeu est que chaque administration explicite sa vision prospective de l'action publique dans son secteur. Cela implique, en amont, de clarifier et d'assumer les objectifs en matière de trajectoire pour les dépenses publiques.

Une fois les champs d'intervention définis, il s'agit de définir les instruments les plus efficaces pour l'action publique qui peuvent être, par exemple, budgétaires, fiscales ou réglementaires.

Il convient également de choisir entre l'intervention publique directe et le recours à des mécanismes de marché ou à la régulation de ceux-ci. Les choix en ce domaine ont une double dimension, instrumentale et institutionnelle. D'une part, il s'agit d'apprécier si les services publics répondront mieux aux attentes du public en termes de coût, de qualité et de diversité des services offerts selon qu'ils seront fournis en régulant les marchés privés pour les inciter à les fournir, ou en constituant une offre spécifique sous le contrôle de l'État. D'autre part, dans ce second cas, quel statut d'opérateur est le plus approprié ?

L'assurance-maladie en Suisse

« Vérité en deçà du col de la Faucille, erreur au-delà ? »

En Suisse, le système de santé repose sur un régime d'assurance obligatoire des soins (AOS) fourni par des assureurs en concurrence, personnes juridiques de droit privé ou public sans but lucratif. Dans ce contexte de marchés régulés, l'objectif de couverture universelle est mis en œuvre en obligeant les assureurs à accepter tous les candidats (eux-mêmes obligés de s'assurer) pour un paquet de prestations défini au niveau national (avec des niveaux de couverture minimale et maximale).

Ce système a fait l'objet de deux « votations d'initiative populaire », en 2007 et 2014, qui ont rejeté massivement la proposition de basculer sur une caisse de maladie unique, publique. À l'origine de ces initiatives populaires se trouvaient des controverses sur la forte croissance des primes d'assurance. Leur rejet reflète à la fois une réticence des votants par rapport à une intervention accrue

de l'État dans le secteur de la santé, mais aussi un attachement au principe de libre-choix de son assureur, et la conviction que la proposition n'était pas de nature à infléchir l'évolution des primes d'assurance.

La maîtrise des dépenses de santé – pour avoir le meilleur arbitrage possible entre l'utilité des dépenses et leur coût – apparaît donc critique, quelle que soit la forme d'organisation (marchés régulés ou assurance publique). En particulier, la fonction d'achat des soins nécessite de bien concevoir les modes de paiement et d'organisation des prestataires de soins, pour qu'ils aient les bonnes incitations.

La France s'est, depuis quelques années, engagée dans un effort de revue des missions publiques. Initialement centré sur l'objectif de réduction des dépenses publiques avec la révision générale des politiques publiques, l'exercice a été élargi dans le cadre de la démarche de modernisation de l'action publique, à la fois dans son objet (étendu à l'appréciation de l'efficacité de l'action publique, à l'aune notamment de sa capacité à satisfaire les besoins des usagers – bénéficiaires), dans son champ (élargissement à la sécurité sociale, aux collectivités territoriales et aux opérateurs) et dans sa méthode (association de tous les acteurs). La revue des missions de l'État territorial engagée à l'automne 2014, qui a associé des agents de l'État, des représentants des collectivités locales, des usagers et des entreprises, a quant à elle pour objectif d'engager une réflexion en profondeur sur la place et le rôle de l'État territorial, afin de clarifier et redéfinir son positionnement, ses missions et ses modes d'intervention.

Cet effort mérite d'être poursuivi et systématisé, en tirant les leçons de l'expérience et en s'inspirant des démarches conduites hors de nos frontières. Souvent menées en vue d'une réduction des dépenses publiques, celles-ci permettent de dégager quelques bonnes pratiques de portée plus générale¹.

- Concevoir la revue des missions comme un exercice exhaustif qui ne doit pas être interrompu avant que le champ des politiques publiques revues n'ait été entièrement balayé. Cela permet d'éviter les comportements attentistes de ministères espérant que les propositions des autres les exonéreront de leur propre revue des missions.
- Associer les fonctionnaires tôt dans le processus : au Canada dans les années 1990, l'association des ministres et *deputies* (fonctionnaire de rang le plus élevé au sein du ministère) a permis de limiter les comportements tactiques entre le politique et l'administration (le politique pouvant être tenté de faire peser sur l'administration la responsabilité d'un échec et vice versa).

(1) Cf. Lorach *et al.*, *op. cit.*

- Proposer des incitations aux ministères en termes de redéploiement de ressources de missions abandonnées ou réduites vers des missions prioritaires : cela permet aux ministères de mieux financer leurs nouvelles priorités et les fait entrer de plain-pied dans la démarche stratégique de priorisation.
- Informer les citoyens : cette nécessité, évidente au premier abord, est présentée comme un facteur clé de la réussite de la révision des missions de l'État fédéral canadien dans les années 1990.
- Recourir aux gains d'efficience pour éviter de détériorer la qualité du service aux usagers pour les missions dont les ressources sont réduites.

La gouvernance des revues de missions est cruciale pour en assurer le succès. En effet, des revues de missions demeurant trop proches des exercices budgétaires classiques risquent de demeurer insuffisamment prospectives (constatant seulement les actions ayant d'ores et déjà quasi disparu) et *in fine* d'exacerber les craintes des agents qui ne voient pas vers où « on veut aller », ce qui constitue un puissant facteur de blocage des réformes. Il existe aussi un risque d'incompréhension de l'opinion publique. Plus généralement, l'articulation entre le processus d'instruction que constituent les revues et le moment de la décision doit être conçue pour éviter les comportements attentistes. À cet égard, la volonté de montrer tôt les résultats peut être contreproductive. Enfin, l'exercice doit associer le Parlement, responsable *in fine* du choix des priorités de l'action publique et de l'affectation des moyens ; cette association devrait logiquement avoir lieu dans le cadre de la discussion de la programmation des finances publiques.

Un problème de gouvernance crucial concerne le rôle joué par le ministère des Finances vis-à-vis des autres ministères. Les solutions mises en œuvre à l'étranger apparaissent variables et parfois contre-intuitives (si l'on oublie que l'élément clé pour que les ministères jouent le jeu est la confiance dans le fait que le processus ne comporte pas de piège), y compris pour des programmes affichant comme objectif principal la réduction des dépenses : par exemple, pas d'implication dans un premier temps du ministère des Finances en dehors de la fixation d'un objectif global d'économies, chaque ministère proposant des scénarios au gouvernement (Canada) ; ou au contraire revue conjointe, avec éventuellement appui d'une instance indépendante du gouvernement (Pays-Bas depuis 2009).

- **Conduire au moins une fois par quinquennat un exercice de revue des missions destiné à identifier les besoins, à sélectionner les priorités et à améliorer le rapport coût/efficacité des politiques publiques.**
- **Établir, pour conduire ces revues et assurer l'appropriation de leurs résultats dans les processus de décision, un cadre formel et pérenne articulé à la**

programmation des finances publiques associant décideurs politiques et responsables des services concernés.

1.3. Assigner à chaque entité ou service une mission précisément définie

Pour être efficace, chaque administration, chaque service ou agence, chaque agent a besoin d'un énoncé positif, clair et opérationnel de sa mission et des valeurs associées. Sans cela, il ne peut y avoir de responsabilisation des différents acteurs au service de l'intérêt général.

Cet énoncé de la mission ou du projet de service n'était pas indispensable dans un monde structuré par la hiérarchie et gouverné par la circulaire. Il le devient dès lors que le management se fait plus participatif et que les agents publics disposent de plus d'autonomie : chacun a besoin que lui soit dit, non ce qu'il doit faire à chaque instant, mais quelles sont les finalités, les priorités, les instruments et les valeurs du service auquel il appartient. Cette définition, qui doit pouvoir se modifier en fonction de l'évolution des besoins des publics et des objectifs de l'action publique définis par le législateur, est absolument cruciale, et sa pertinence doit être régulièrement réexaminée.

A contrario, l'idée que la mission va de soi parce qu'elle est exercée quotidiennement doit toujours être accueillie avec suspicion, le problème latent étant alors, en général, la difficulté à hiérarchiser et établir des priorités. De même, cet énoncé de la mission et la possibilité de construire une culture associée se situent en amont des « feuilles de route » qui relèvent plutôt du niveau des plans d'action.

Normalement, ces *mission statements* sont énoncés, pour les établissements, dans leurs statuts et cahiers des charges, et pour les agents dans leurs fiches de poste. Mais il faut s'assurer régulièrement qu'ils sont lisibles, correspondent bien à la réalité et servent de guides effectifs. Pour les administrations, par nature plus « multitâches », ils sont d'autant plus nécessaires, mais il y a une lacune à combler entre ce qui relève de l'attribution des domaines de compétences et des feuilles de route.

La définition actualisée des missions nécessite de disposer d'une vision stratégique et prospective de l'action publique par grand secteur, d'autant plus nécessaire que l'action publique est aujourd'hui souvent éclatée entre différents intervenants. 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. 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.

Sur ces bases, il faut ensuite élaborer, construire et valider des projets de services. Ceux-ci doivent être construits en partant de la demande des publics, pour répondre aux besoins par des organisations efficaces et adaptées à chaque territoire.

→ **Doter toutes les administrations et tous les services d'un *mission statement* explicite.**

→ **Systematiser la prospective de l'action publique par grand secteur.**

1.4. Aller au bout de la logique de décentralisation

Au-delà des évolutions permises par la réforme territoriale en cours d'adoption, **une nouvelle étape sera nécessaire afin d'aboutir à l'horizon de dix ans à une clarification complète des compétences** entre État et collectivités d'une part, entre collectivités de l'autre.

En effet, avec les vagues successives de décentralisation la France est entrée, sans l'assumer, dans une logique de type fédéral qui voit coexister, de l'échelon de la commune à celui de l'Union européenne, plusieurs niveaux d'administration disposant chacun à la fois de compétences propres et de compétences partagées. Cependant, notre pays ne s'est pas doté de la doctrine correspondante, et ne sait pas bien déterminer les domaines qui relèvent de compétences dévolues aux collectivités territoriales et peuvent donner lieu à des choix de priorité et d'organisation différents d'une collectivité à l'autre ; ceux qui relèvent de compétences déléguées, pour lesquels la Nation entend garantir l'égalité des territoires, même si la gestion est décentralisée ; et ceux qui doivent continuer d'être assurés par les services de l'État central ou ses agences (y compris les organismes sociaux). Le bon exercice de la démocratie suppose que ces distinctions soient rendues claires et lisibles, afin que les citoyens en aient une juste perception.

La définition d'une doctrine sur la distribution des compétences débouche nécessairement sur un réexamen de l'organisation territoriale de l'action publique.

Le rapport *Quelle France dans 10 ans ?* préconise **une réduction du nombre de niveaux d'administration territoriale** et propose une structuration autour d'une maille communale redéfinie à partir des bassins de vie, débouchant à terme sur la suppression du département¹. Dans ce cadre, devraient être étudiées des options de transfert des attributions départementales aux autres collectivités (régions, intercommunalités), mais également la possibilité d'une recentralisation de certaines fonctions, qui pourraient être reprises par l'État ou, en matière sociale, déléguées aux organismes de sécurité sociale. Si le département est, au contraire, appelé à être pérennisé, il y a lieu de se réinterroger

(1) Voir également les propositions alternatives formulées par Éric Giuily et Olivier Régis dans *Pour en finir vraiment avec le millefeuille territorial*, Éditions de l'Archipel, mars 2015.

sur le rôle de cette collectivité, et de réexaminer les compétences qui lui échoient aujourd'hui, en particulier en matière sociale.

Elle doit également se traduire par une clarification du rôle de l'État. Il convient en effet, dans les domaines où ses compétences ont été transférées, d'en tirer les conséquences en termes de responsabilité et d'organisation.

Sur le premier point, la contrepartie de la décentralisation doit être que l'État fasse confiance aux collectivités et ne cherche pas à reprendre la main sous couvert d'égalité sur le territoire. Le bon fonctionnement de la démocratie suppose aussi que les citoyens aient conscience de ce que certains domaines relèvent des responsabilités exclusives des collectivités territoriales et de ce que l'État ne peut en ces domaines ni être tenu pour coresponsable, ni considéré comme une instance d'appel.

Sur le second point, la question du maintien, à l'horizon 2025, de services déconcentrés de l'État, en dehors des domaines régaliens ou de ceux pour lesquels demeure une responsabilité centrale explicite (comme, par exemple, les risques industriels majeurs), a fait l'objet de discussions dans les ateliers. La présence, face à des collectivités territoriales en responsabilité, de services de l'État sans autorité et sans moyens ne permet parfois plus à l'autorité centrale ni d'exercer une surveillance effective sur l'exercice des missions de service public, ni de rassurer les citoyens. Il faut en tirer les conséquences pour le format de ces services, voire aller vers une administration territoriale de l'État recentrée sur les seules missions pour lesquelles elle aura conservé une compétence exclusive, l'État ayant délégué ses fonctions opérationnelles à des agences d'une part, aux collectivités de l'autre (à l'image des délégations aujourd'hui données aux maires pour les fonctions d'état civil).

L'exercice de ses responsabilités par l'État suppose qu'il fixe la norme et soit stratège, péréquisiteur ou contrôleur, mais pas forcément opérateur. L'État peut également jouer un rôle pour aider les collectivités à capitaliser et diffuser les bonnes pratiques dans les domaines dont elles ont la compétence. L'instance de dialogue national des territoires installée en février 2015 pourrait être un lieu utile pour la définition de ces nouvelles relations de partenariat entre État et collectivités.

Enfin, aller au bout de la logique de décentralisation implique de responsabiliser démocratiquement et financièrement les collectivités et leurs élus. Il faut en premier lieu que les conseils et les exécutifs des intercommunalités et des métropoles soient élus au suffrage universel direct. Il faut ensuite que soit mis en œuvre un cadre financier permettant de concilier autonomie et responsabilité financière, à l'image de ce qui existe dans les autres pays de la zone euro, qui ont défini des règles assurant une gouvernance commune entre les différentes administrations nationales et locales et encadrant les finances des collectivités. Le rapport établi en avril 2014 par Martin Malvy

et Alain Lambert¹ faisait ainsi apparaître deux grands modèles alternatifs en la matière : le premier, que l'on retrouve notamment en Espagne et en Italie, associe forte autonomie fiscale des collectivités et cadre macro-budgétaire contraignant (objectif en dette, stabilité en valeur des dépenses des administrations publiques centrales et locales, règles d'évolution de la dépense, mesures coercitives en cas de non-respect de ces règles), tout en laissant une assez grande latitude sur l'affectation des dépenses ; le second, que l'on retrouve en Allemagne, en Autriche, au Danemark et aux Pays-Bas, repose sur une moindre autonomie fiscale, et un cadre moins contraignant, sans toutefois libérer les collectivités d'engagements budgétaires (objectif de déficit en Allemagne, en Autriche et aux Pays-Bas ; plafond de dépense au Danemark et en Autriche).

- **Établir une délimitation fonctionnelle des responsabilités de l'État et des différents niveaux d'administration territoriale, en distinguant, d'une part, compétences exclusives et compétences partagées et, d'autre part, compétences propres et compétences déléguées.**
- **Hors domaines régaliens et missions explicitement définies, réexaminer quels sont les bénéfices du maintien des responsabilités de l'administration territoriale de l'État au regard de délégations aux collectivités ou à des agences.**
- **Fixer un modèle de responsabilisation financière des collectivités.**

2. Clarifier les rôles

2.1. Distinguer les responsabilités politiques et managériales

La relation entre responsable politique et responsable administratif est supposée être d'une grande simplicité : au premier, il appartient de fixer les orientations ; au second, il revient d'entretenir avec son ministre un dialogue sans détour sur les effets attendus des initiatives envisagées et, une fois la décision prise, d'en assurer une exécution sans faille. Au contraire de ce qui se passe dans beaucoup de pays, les nominations dans les emplois de fonctionnaires sont supposées se faire sur des critères exclusivement professionnels : la notion de nomination politique (*political appointment*) n'existe pas en droit français.

Dans les faits, cependant, la France pratique un système des dépouilles qui ne dit pas son nom : les cabinets ministériels exercent certaines des responsabilités exécutives dévolues ailleurs aux *political appointees*, et dépossèdent ainsi les managers administratifs d'une partie de leur rôle. Les nominations aux emplois de direction de

(1) « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun ».

l'administration, qui sont à la discrétion du gouvernement, répondent à des critères qui ne sont ni explicitement politiques ni exclusivement professionnels, mais empruntent souvent simultanément à l'un et l'autre domaine. Les fonctionnaires ne portent pas d'étiquette politique explicite, mais leurs sympathies sont souvent connues, notamment du fait de passages en cabinet ministériel. Si la culture de l'intérêt général continue, très heureusement, à imprégner l'administration, force est de constater que c'est malgré la pratique des nominations plutôt qu'en cohérence avec elle.

Cette hybridation entre nominations politiques et nominations professionnelles s'est accentuée avec le rythme rapide des alternances politiques de ces dernières décennies. Le paradoxe est qu'elle ne nous fait bénéficier ni de l'ouverture aux compétences externes à l'État que permet un système des dépouilles, ni de la garantie de neutralité et de promotion sur la base de critères exclusivement professionnels qu'offre une fonction publique indépendante. En particulier, les cabinets ministériels sont de composition trop technocratique pour promouvoir l'innovation en matière de politiques publiques.

De surcroît, le caractère discrétionnaire des nominations affaiblit le management : fragilisé par l'ambiguïté de la relation au pouvoir politique qui en découle, par l'absence de mandat de durée fixe (un directeur d'administration centrale, rappelons-le, peut être remplacé tous les mercredis), et parfois par la présence au sein du cabinet de son successeur potentiel, le responsable d'une grande administration ne dispose souvent pas de la confiance, de la latitude et du temps qui seraient nécessaires au bon exercice de ses missions.

Sans mettre en cause les principes, d'ailleurs largement d'ordre constitutionnel, qui président aux relations entre gouvernement et administration, il est possible de fixer quelques règles destinées à en améliorer l'usage.

Il serait, bien évidemment, souhaitable de réduire la taille des cabinets ministériels pour leur rendre le rôle d'accompagnement politique et de pilotage stratégique dont ils n'auraient pas dû s'écarter, mais la recommandation a été si souvent formulée, sans avoir le moindre effet, qu'on hésite à la répéter. Le nombre de conseillers ministériels est davantage le symptôme d'une relation dysfonctionnelle entre politique et administratif qu'il n'en est la cause.

Pour garantir la qualité du recrutement aux emplois supérieurs, il devrait être systématiquement fait appel à des comités de sélection. Le ministre conserverait la décision finale, mais il choisirait parmi un petit nombre de noms proposés par un tel comité. La lettre de mission adressée aux personnes choisies serait ensuite publiée.

Pour placer les managers en situation de responsabilité, il serait bienvenu de leur donner de la visibilité sur la durée de leur mandat. Sans généraliser les mandats de durée fixe,

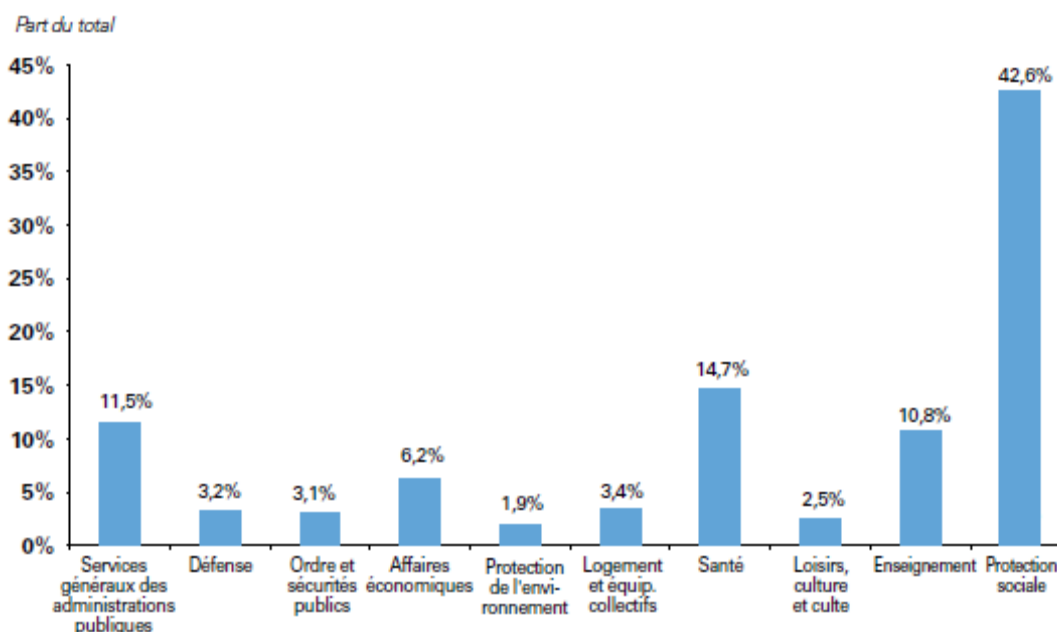
plus appropriés pour les agences gestionnaires que pour les directions d'état-major, le principe d'un seul remplacement par législature et par fonction pourrait être retenu.

→ **Généraliser le recours à des comités de sélection pour les nominations aux emplois supérieurs.**

2.2. Redonner à la LOLF son rôle de pilotage stratégique

En organisant un débat éclairé au Parlement, par missions et programmes – plutôt que par nature de charges –, la LOLF visait à réformer la procédure budgétaire de sorte que les choix collectifs puissent mieux s'exercer. Cela a incontestablement permis d'enrichir l'information relative au contenu de la dépense publique et facilité l'appréciation de celle-ci par le Parlement et le grand public.

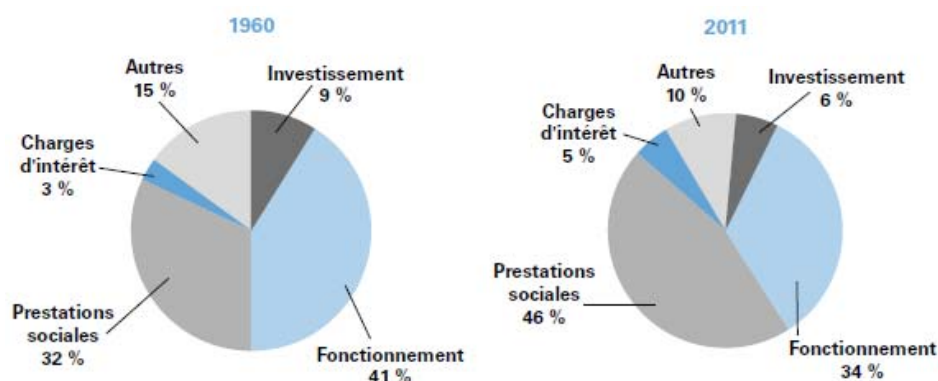
Ventilation de la dépense publique par fonction (2011)



Source : Insee

Il est ainsi possible de mieux en appréhender les grandes évolutions, marquées par la croissance des dépenses de protection sociale et, plus généralement, de transfert.

Évolution de la structure de la dépense publique entre 1960 et 2011



Source : Insee, calculs DG Trésor

Aujourd'hui, la perception qui domine est que sa mise en œuvre s'est effectuée d'une manière technocratique, en circuit fermé entre la direction du budget et les services financiers des différents ministères. Un (trop) grand nombre d'objectifs et d'indicateurs auraient été associés aux programmes. L'espoir d'une réforme guidée et impulsée par une amélioration de l'information a été déçu, parce que cette demande bute *in fine* sur le fait que l'activité d'un service se résume mal à un jeu d'indicateurs. La mise en mouvement d'une dynamique de performance suppose, d'une part, la mise en place d'incitations adaptées dans des cadres pluriannuels et, d'autre part, un management en situation de responsabilité, aux niveaux de décision où les leviers de productivité peuvent s'enclencher avec la systématisation des contrats d'objectifs et de moyens.

La LOLF est en définitive un outil ; un bon outil, mais qui ne peut servir de substitut à un projet de modernisation. Il faut lui redonner de l'ambition politique, non pas en réaffirmant des objectifs qu'elle ne peut atteindre, mais en approfondissant ce qu'elle peut apporter. À cet égard, l'analogie qui vient à l'esprit est le rôle que joue la présentation des comptes dans la gouvernance des entreprises : la traduction en termes de comptes de la stratégie est un moyen incontournable pour en apprécier la cohérence, et la présentation des comptes annuels un moment fort du contrôle par les conseils d'administration de la mise en œuvre et des résultats de cette stratégie. Mais ce ne sont pas les comptes qui font cette stratégie.

L'analogie avec les entreprises suggère par exemple que le débat sur la loi de règlement devrait ouvrir sur l'analyse de la performance des programmes, par rapport à ce qui était prévu et par rapport à ce que l'on pourrait attendre. À ce titre, la production d'indicateurs permettant l'appréciation comparative des performances est absolument nécessaire, eu égard au poids des dépenses publiques dans le PIB. Une

réflexion, analogue ou en prolongement du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009)¹ sur la mesure des performances économiques et du progrès social, pourrait également être menée sur les « comptes de l'action publique » afin de compléter l'information donnée au parlement dans une perspective de mesure du service rendu.

→ **Mettre en chantier une comptabilité des services publics en termes de production d'utilité collective.**

→ **Faire du débat parlementaire sur la loi de règlement un instrument de contrôle de l'action publique.**

2.3. Mieux distinguer les responsabilités de conception et de mise en œuvre des politiques publiques

Les tâches de conception et celles de mise en œuvre des politiques publiques impliquent des relations différentes avec l'impulsion politique, ne mobilisent pas les mêmes types de compétences et ne relèvent pas des mêmes modes d'organisation. En conséquence, une division du travail séparant ces deux niveaux de l'action publique est souhaitable pour clarifier les responsabilités, motiver les équipes et assurer la performance.

Références pour penser le partage des tâches entre le politique et l'administration ou ses agences

La réflexion théorique sur l'affectation des tâches entre le politique et l'administration s'est fortement développée dans les années 1990-2000, avec le débat sur l'indépendance des banques centrales. La controverse économique à ce propos se focalisait sur la portée de l'argument en faveur de cette indépendance, suivant lequel la délégation de la politique monétaire à une autorité non élue et *a priori* plus conservatrice que la société était néanmoins bénéfique pour celle-ci, car elle permet d'établir une politique crédible par rapport à l'engagement de maîtriser l'inflation. Les contributions de Maskin et Tirole², Alesina et Tabellini³ ont ensuite abordé le problème de manière plus générale. Ainsi, les deux premiers, par exemple, faisaient valoir que la délégation à une agence ou à une autorité administrative est préférable : lorsque le public est mal

(1) Stiglitz J., Sen A. et Fitoussi J.-P. (2009), *Richesse des nations et bien-être des individus : performances économiques et progrès social*, Odile Jacob.

(2) Maskin E. et Tirole J. (2004), « The Politician and the Judge: Accountability in Government », *American Economic Review* 94(4):1034-1054.

(3) Alesina A. et Tabellini G. (2007), « Bureaucrats or politicians? », Part I: A single policy task, *American Economic Review* 97, 169-179. (2008), « Bureaucrats and politicians », Part II: Multiple policy tasks, *Journal of Public Economics* 92: 426-447.

informé sur la décision optimale ; lorsque l'acquisition de cette information par celui-ci est coûteuse, de même que celle sur la qualité des décisions prises ; ou lorsque la décision risque de toucher particulièrement une minorité. Mais ils préconisaient aussi de limiter le pouvoir de discrétion de l'administration et de ne pas lui confier les décisions les plus importantes.

Les réformes et les réflexions autour de la gouvernance des entreprises privées depuis une vingtaine d'années fournissent aussi des indications utiles, dont il est possible de s'inspirer. En particulier, si, aujourd'hui, plusieurs solutions cohérentes apparaissent possibles en matière de gouvernance des sociétés anonymes, toutes reconnaissent la nécessité de distinguer le conseil d'administration, en lien étroit avec l'actionnariat, et le management. Transposé à la gestion publique, le politique se situe à ce premier niveau, auquel il incombe, par exemple de déterminer la stratégie de l'entreprise et de contrôler sa mise en œuvre.

En langage managérial, ce processus est associé à la notion d'« agence », terme d'ailleurs de plus en plus employé pour nommer les nouveaux établissements publics. Cependant, ce qui compte pour l'efficacité n'est pas la dénomination, mais les conditions de fonctionnement en termes de gouvernance, d'autonomie et de capacité de gestion. Ainsi, certains services d'administration centrale sont en fait plus proches d'un fonctionnement de type agence que certaines agences dont l'autonomie est *de facto* limitée et que le niveau central tend à utiliser comme supplétives de ses services, sans véritable frontière.

En pratique, sept éléments apparaissent critiques pour assurer l'efficacité des agences en charge de la mise en œuvre des politiques :

- mission et cahiers des charges explicites et fonctionnels en termes de partage des tâches ;
- contractualisation sur la base de contrats d'objectifs et de gestion ;
- nomination des dirigeants pour une durée définie ;
- gouvernance par un conseil d'administration validant les orientations stratégiques et contrôlant la situation de l'établissement ;
- autonomie de gestion, protégeant contre les injonctions risquant de disperser ou détruire les incitations à la performance ;
- capacité à gérer, notamment en matière de recrutement, pour disposer des bonnes structures de compétences ;
- instruments comptables permettant d'apprécier la situation.

S’agissant des établissements publics et autres organismes bénéficiant déjà d’une autonomie de gestion, l’évolution dans cette direction nécessite de revoir le fonctionnement des conseils d’administration, pour intégrer les bonnes pratiques de gouvernance qui ont été dégagées pour le secteur privé et les grandes organisations à but non lucratif, telles que : nécessité d’administrateurs indépendants ; obligation de ne prendre en compte que la mission de l’agence pour guider les décisions ; et séparation des fonctions de gouvernance et de management, ce qui exclut l’intervention de la « tutelle » ou des administrateurs dans le fonctionnement interne. Le rôle des administrateurs de l’État doit être redéfini à l’aune de ces principes.

S’agissant des services de l’État, la première question est celle de l’unité sur la base de laquelle construire. Se superposent aujourd’hui deux logiques, celle de la LOLF qui repose sur le maillage des grandes directions gestionnaires de programmes, et celle des secrétariats généraux qui tend à centraliser la gestion au niveau de chaque ministère. Ces deux logiques ne sont pas aisément compatibles et il y aurait mérite à choisir plus franchement l’une ou l’autre. L’esprit de ce rapport conduit à privilégier la première et à conférer aux gestionnaires de programmes une autonomie accrue dans la conduite de leurs missions. Selon cette approche, le mode de gestion des grandes directions gestionnaires d’administration centrale ferait une place prépondérante à l’autonomie des responsables et à la contractualisation. Ces services devraient notamment se voir assigner, en matière de gestion, des objectifs pluriannuels.

Il est également concevable de préférer l’autre logique, celle d’un maillage par les secrétaires généraux de ministères. Son point d’aboutissement serait un pilotage de la gestion de l’administration centrale par un secrétariat général du gouvernement rénové, à l’image de ce qui se pratique dans certains pays où l’administration centrale est dotée d’une responsable non politique.

→ **Réformer la gouvernance des agences et établissements publics pour distinguer plus strictement celle-ci du management.**

→ **Organiser les missions de gestion des politiques publiques en conférant aux grands gestionnaires de programmes une autonomie accrue dans l’exercice de leurs missions.**

2.4. Mieux ancrer les AAI sectorielles dans notre paysage institutionnel

Les autorités administratives indépendantes (AAI) se multiplient, notamment les autorités de régulation sectorielles. Ce processus est appelé à se poursuivre à la fois parce que la législation européenne y pousse, mais surtout parce que ces autorités constituent la réponse la plus élaborée pour protéger les consommateurs des abus éventuels des monopoles privés ou publics. Pour cela, leurs tâches combinent plusieurs volets très connectés : régulation des situations de concurrence public-privé, pour

garantir l'accès aux entrants ou, en sens inverse, pour éviter les situations « d'écrémage » susceptibles de remettre en cause la fourniture de certains services publics ; régulation des marchés pour assurer la fourniture de certains services ou l'accès universel à ceux-ci ; régulation des prix des segments monopolistiques lorsque ceux-ci ne résultent pas de la concurrence pour l'attribution des concessions...

Leur rôle est normalement celui d'arbitres mettant en application des règles fixées à un niveau supérieur, et nécessairement indépendantes des parties qu'elles ont pour mission de contrôler.

Le rôle des autorités administratives indépendantes sectorielles

L'analogie la plus parlante pour comprendre leur rôle est celle d'un arbitre : ce n'est pas lui qui fixe les règles du jeu ; son rôle n'est pas de choisir le vainqueur, mais d'établir un cadre de jeu équitable, en précisant éventuellement *ex ante* la manière dont il appliquera les règles complexes (« réglementation supplétive »), en disposant de pouvoirs de « sanction » en cas de manquement grave (analogue des cartons d'avertissement et d'expulsion) et, surtout, en intervenant en temps réel, le cas échéant. Pour cela, l'instrument privilégié est le pouvoir (et l'obligation) de « régler les différends » (dans toutes leurs dimensions recevables) en y apportant « des solutions », incontestables juridiquement (et ayant de ce fait valeur de jurisprudence donnant de la sécurité aux acteurs quant à la stabilité des règles) mais dans des délais compatibles avec ceux de la vie économique.

Dans cette perspective, les critiques adressées aux AAI sont souvent analogues à celles qu'essuient certains arbitres. Elles sont évidemment infondées quand elles ne reflètent que le désagrément d'une partie qui a été prise en faute ou tente sans succès de faire pression sur l'arbitrage ; ou quand la tâche de l'arbitre devient impossible, du fait que les règles qu'il doit appliquer sont contradictoires ou inappropriées. La mauvaise transposition des directives européennes nourrit les situations du premier type. À titre d'exemple du second, le cas des principes de régulation tarifaire est significatif avec, le plus souvent, la persistance de l'annualité, voire la référence explicite à un principe de remboursement des coûts, là où le souci de donner de bonnes incitations à l'efficacité productive réclamerait des mécanismes de « plafonds de prix pluriannuels ».

De même, l'indépendance de ces autorités vis-à-vis de toutes les parties entre lesquelles elles sont susceptibles d'arbitrer relève de l'évidence. Mais leur indépendance ne va pas et ne doit pas aller au-delà. Ainsi leurs décisions doivent naturellement résulter d'un processus transparent de consultation, être motivées et pouvoir faire l'objet de recours (en pratique, devant la 1^{re} Chambre de la cour d'appel de Paris, ou le Conseil d'État, selon leur nature). Cela est d'ailleurs une

incitation puissante à élaborer des décisions de qualité pour ne pas se faire désavouer en appel, car, évidemment, la légitimité et l'autorité de l'AAI s'en trouveraient affectées.

Les AAI sectorielles sont parfois vues comme participant d'un démembrement de l'État. Pourtant, leur développement est nécessaire dès lors que l'on évolue d'une économie administrée vers une économie moderne de marchés régulés¹. En effet, comme l'a étudié Jean Tirole, « des autorités de régulation indépendantes sont plus fortes que les ministères de tutelle face aux groupes de pression » (...) et « la soumission des télécommunications, de l'énergie, et des autres industries dites de réseau à une régulation indépendante (agences et, dans certains pays, juges) est la réponse à la tentation permanente du politique d'abaisser artificiellement les prix, compromettant ainsi l'investissement et la viabilité des réseaux à long terme, de limiter ou d'organiser la concurrence (...) ».

Dans ces conditions **leur ancrage dans notre paysage institutionnel doit être consolidé**, d'une part en assurant une meilleure redevabilité démocratique de leur activité vis-à-vis du Parlement (ce qui suppose, ici encore, que leurs missions soient précisément définies), d'autre part en formant les administrations à leurs méthodes de travail, de manière à développer les complémentarités et à clarifier le partage des compétences et des responsabilités.

Pour dépasser l'hostilité qui demeure à leur égard dans notre pays, la consolidation du cadre limitant leurs risques de dérive toujours possibles est souhaitable. À cet égard, la première condition est que le législateur fixe leur mission avec précision et définisse les modalités de leur redevabilité. Ce qui fait problème n'est pas que l'autorité publique soit déléguée à une agence indépendante, c'est que la mission de celle-ci soit floue et ne permette pas une reddition des comptes sous des formes appropriées. Le principe du rapport annuel au Parlement et au président de la République ne suffit pas. Leur audition publique régulière par les commissions parlementaires concernées, dans des conditions similaires à celles du contrôle de l'action du gouvernement, devrait être la norme.

La deuxième condition est la nomination à la tête de ces autorités de personnalités indépendantes et respectées à la suite d'auditions focalisées sur leurs qualifications. Mais, on pourrait aussi concevoir qu'une majorité qualifiée du Parlement puisse en destituer les dirigeants en raison de déficiences graves et avérées dans l'exercice des

(1) Cf. Conseil économique pour le développement durable (2015), « Comment réguler la gestion des infrastructures de réseaux ? Dix questions à Jean Tirole », *Références économiques*, n° 30, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

missions qui leur sont confiées. La culture de la régulation doit donc davantage se diffuser.

→ **Fixer avec précision le mandat et les modalités de redevabilité des AAI en sorte que le Parlement puisse contrôler le bon exercice des missions qui leur sont confiées.**

3. Mettre les gestionnaires publics en situation de responsabilité

3.1. Généraliser les contrats d'objectif et de gestion

La contractualisation est depuis longtemps reconnue comme outil de modernisation de la gestion publique. S'agissant du secteur public marchand, l'élément fondateur avait été le rapport Nora (1967).

Certes, celui-ci s'inscrivait dans un contexte particulier, marqué par les débats sur l'utilisation des tarifs publics comme instrument de lutte contre l'inflation (blocages) et de redistribution (tarifs réduits), et il concernait des secteurs (énergie, transports, poste et télécommunications) dont les modes de régulation ont radicalement changé. Cependant, beaucoup des arguments mis en avant alors sont de portée générale, notamment ces deux idées que la conduite efficiente d'opérateurs publics plus autonomes et mieux orientés par le souci de répondre à la demande implique des modalités internes de gestion appropriées ; et que l'efficacité, pour un opérateur public, n'est pas seulement la capacité d'effectuer au mieux n'importe quelle tâche qui lui serait assignée de l'extérieur, mais aussi de permettre aux pouvoirs publics de déterminer des objectifs répondant aux exigences d'efficacité économique et sociale, et de ne s'en écarter qu'en parfaite connaissance des charges que cela entraîne pour la collectivité.

Pour le dire plus simplement : 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 politique et de rendre compte de leur exécution. C'est dans ce cadre qu'une approche contractuelle prend sens et peut être étendue y compris, sous des formes appropriées, aux directions d'administration centrale elles-mêmes.

Les objections à la contractualisation sont à relativiser. L'argument que les modalités de contractualisation sont à différencier selon la nature des services fournis et des fonctions de l'État est incontestable, mais il n'en remet pas en cause le principe. De même, il va de soi qu'un contrat n'est pas un « blanc-seing ». Si l'on se réfère aux modalités modernes de la gouvernance des entreprises, le fait que l'actionnaire fasse confiance aux dirigeants n'empêche pas les conseils d'administration d'avoir un rôle

essentiel dans la fixation de la stratégie, dans le contrôle de sa mise en œuvre, dans la vérification de la sincérité des informations comptables fournies dans le suivi de la situation. Mais ce contrôle n'autorise pas à intervenir dans la gestion de l'entreprise, qui relève de ses responsables exécutifs. La mise en place d'un processus de contractualisation nécessite donc de faire aussi évoluer l'exercice dit (assez improprement) de la « tutelle ».

L'objection principale émane de ceux pour qui contractualisation comme pluriannualité ont encore mauvaise réputation. Ceux-ci redoutent, non sans raison, l'accumulation d'engagements sectoriels pluriannuels, incompatibles avec les trajectoires budgétaires, et pointent certains contrats avec des entreprises publiques où ne figure que l'augmentation des concours publics. Ils s'attendent à ce que l'accentuation des contraintes budgétaires conduise demain à plus de réalisme et répugnent à se lier les mains en donnant leur consentement à des engagements pluriannuels trop généreux. Ils insistent aussi sur le fait que la rigidité des dépenses les oblige à conserver des marges de manœuvre pour la gestion macro-budgétaire à court terme¹.

En effet, ces objections négligent quatre éléments, liés :

- pour mobiliser les gisements permettant de « faire plus avec moins » il faut construire les chantiers de modernisation, qui nécessairement se gèrent à un horizon dépassant l'année. Sans cet horizon approprié, les projets correspondants ne peuvent être menés à terme ;
- les budgétaires attendent trop de meilleures positions de négociation dans le futur. En effet, le choix du moment de la négociation est important, mais il ne faut jamais oublier que, lorsqu'elle est différée, l'autre partie cherche elle aussi à exploiter le délai pour améliorer sa position de négociation future ;
- la contractualisation pluriannuelle permet de fixer des objectifs ambitieux d'économies structurelles. La rigidité des dépenses de l'État fournisseur de services publics résulte justement de l'absence de contractualisation, qui ne favorise pas l'investissement dans et pour la modernisation et l'efficacité ;
- un pilotage macro-budgétaire efficace s'appuie sur une règle de dépense et la mobilisation des stabilisateurs automatiques. Il n'est donc pas du tout antagonique avec la contractualisation. Au besoin, il est d'ailleurs possible d'inclure dans tous les contrats des clauses de révision en cas de dégradation prononcée des finances publiques. Mais il faut limiter au maximum, et pour tout dire bannir, les régulations qui

(1) Cependant, le retour d'expérience du rapport Nora est ici intéressant à rappeler car si, dix ans après, la Commission de La Génrière constatait que les résultats étaient en retrait (à la fois en termes de performances des entreprises concernées et d'autonomie de gestion accordée, le court-terme et la gestion conjoncturelle ayant repris le dessus), la situation était pire pour les secteurs « hors-contrats », ce qui avait conduit à relancer alors ce processus.

risquent de détruire les incitations et la confiance nécessaires au management public. En ce sens, l'instauration de la loi de programmation des finances publiques et la programmation triennale des dépenses constituent un progrès, même si le surcroît de visibilité qu'elles sont censées apporter se heurte encore dans la pratique à des mesures de régulation annuelles, voire infra-annuelles.

L'engagement dans un tel processus doit être vu comme un levier de modernisation. À cet égard, on ne peut recevoir les arguments selon lesquels la contractualisation serait un idéal inatteignable, parce que les missions ne sont pas définies, ou parce que les organigrammes, l'évolution des services, les partages des fonctions support, les systèmes comptables sont en cours de redéfinition, ou encore parce que la démarche contractuelle nécessite des compétences trop rares et des systèmes d'information (notamment en matière de comparaison des performances) plus riches que ceux qui existent. Tous ces éléments sont exacts, mais constituent plutôt des arguments pour que le principe de la contractualisation soit posé et un processus d'ampleur engagé.

Le champ de la contractualisation doit être étendu aux grandes directions gestionnaires de l'administration centrale. Leurs responsables doivent se voir fixer une feuille de route pluriannuelle qui liste à la fois les objectifs qui leur sont assignés et les ressources qui leur sont allouées. Il faut faire de l'élaboration de cette feuille de route, qui doit impliquer à la fois le ministre, le responsable et le ministère du Budget, un élément essentiel de la gestion de l'État et de ses opérateurs.

La contractualisation doit aussi être vue comme un facteur de mobilisation des agents. Un contrat explicite, pluriannuel, qui fixe des objectifs et affecte des moyens, permet à chacune des équipes et à chacun des agents d'inscrire son action dans un projet collectif lisible et stable. En cela aussi, la contractualisation est un moyen de mobiliser les réserves de productivité et de créativité.

- **Étendre aux grandes directions gestionnaires d'administration centrale la pratique des contrats pluriannuels d'objectif et de gestion qui fixent les objectifs à atteindre et précisent les moyens alloués à cette fin.**
- **Mettre en cohérence contractualisation et programmation budgétaire pluri-annuelle en assurant la stabilité de la norme de dépense.**

3.2. Former les gestionnaires publics au management

L'action publique requiert des managers qui s'appuient sur l'engagement des agents pour le service public. Cette capacité est l'un des ressorts et des moteurs du changement. La capacité d'adaptation des personnels doit être encouragée et reconnue : miser sur leurs compétences et leur expertise, c'est s'assurer de leur

implication. Cependant, l'encadrement, et en particulier les hauts responsables, conservent parfois l'idée que l'on peut réformer par surprise, ce qu'illustre, par exemple, la réticence de certaines directions à établir des cadres contractuels pluriannuels de réforme. Remédier à cela suppose de **créer un cadre de confiance**.

Un bon manager est avant tout un « manager de la transformation », en raison de la nécessité de s'adapter sans cesse aux nouveaux besoins des usagers. Les agents publics, mieux formés que par le passé, sont du reste demandeurs d'une plus grande autonomie dans l'exercice de leur fonction. En particulier, le rôle **des managers de proximité**, c'est-à-dire les encadrants intermédiaires, doit être valorisé : ceux-ci sont confrontés quotidiennement à la gestion des problèmes de terrain engendrés par les grandes réformes, tout en étant peu ou mal informés sur leur portée. Il faut favoriser la capacité à raisonner en mode projet, l'aptitude à conduire un travail d'organisation, et la création de référentiels et d'indicateurs. Il s'agit ainsi de dessiner l'espace du jeu collectif, et donc d'agir sur l'aptitude des acteurs à apprendre de ce tourbillon du changement où ils sont aspirés et sur la capacité des managers à intervenir dans ce cadre.

Les cadres dirigeants de l'État et plus largement de la sphère public sont trop isolés les uns des autres. La responsabilité individuelle n'exclut pas la participation à un projet d'ensemble de dynamisation de notre sphère publique. À l'instar de ce que pratiquent la plupart des grandes entreprises, **l'État gagnerait à se doter des outils d'une meilleure circulation de l'information, des idées et des expériences entre cadres dirigeants**.

Il est également nécessaire de **mettre en place une budgétisation spécifique** en matière de gestion des ressources humaines pour élargir les fongibilités et contractualiser les moyens permettant de mobiliser les gains d'efficacité que permet l'autonomie de gestion. En effet, avec une gestion pluriannuelle, les gestionnaires sont souvent aptes à réaliser des réallocations de facteurs sans commune mesure avec ce que permettent les approches trop centralisées.

Une « redevabilité » des politiques de management public doit être instaurée. Chaque entité administrative doit rendre compte de sa gestion en fournissant des éléments de comparaison permettant d'apprécier la performance managériale et les critères de performance eux-mêmes doivent avoir été soumis à la concertation avec les partenaires sociaux. Il y a là des leviers de transformation plus puissants que certaines feuilles de route dans lesquelles chacun sait ne mettre que les objectifs déjà atteints.

La généralisation de politiques de management participatif ou collaboratif est une piste intéressante. Dans les contextes fortement hiérarchisés comme ceux rencontrés dans l'administration, le management participatif serait un premier pas vers la modernisation, rarement franchi jusqu'à présent, contrairement à ce qui se pratique dans certaines entreprises. En associant plus étroitement les collaborateurs à l'atteinte des objectifs et à la réalisation des projets, il contribue à faire émerger l'esprit d'équipe, à

rompre les routines des collaborateurs et à les impliquer autour d'un objectif professionnel commun. Il facilite les interactions et nourrit le sentiment d'appartenance à une équipe, ainsi que le partage de connaissances et de pratiques.

Le management collaboratif, qui développe simultanément l'autonomie des collaborateurs et leurs interactions, pour créer une dynamique collective propice à la performance globale de l'organisation, favorise l'engagement et la responsabilité de tous les agents et les incite à confronter leurs arguments pour atteindre les objectifs fixés. Ce faisant, il sollicite les compétences et, plus que le management participatif, valorise les contributions tant individuelles que collectives. La possibilité d'expression directe des agents de terrain sur le contenu et les difficultés de leur métier au quotidien constitue un véritable levier d'amélioration de la qualité des services publics. Dans le même esprit, l'évaluation à 360° des cadres dirigeants de l'administration devrait être généralisée.

Quelques pratiques managériales innovantes au ministère de la Défense

Face aux évolutions géopolitiques, les personnels des armées ont dû s'adapter, tout en assumant la professionnalisation, l'eupéanisation et la réduction des crédits. Si, depuis toujours, les militaires ont intégré l'importance des questions de stratégie et planification, d'organisation et de méthode, de recrutement et de gestion des hommes et des femmes, le ministère de la Défense a dû faire face à une réduction drastique de ses personnels passés de 800 000 personnes en 1987 (appelés du contingent compris) à 250 000 aujourd'hui. Il est le seul ministère qui possède un centre de formation continue dédié uniquement au management. Créé en 1991 sous l'appellation « Centre de formation aux ressources humaines », il est devenu en 1999 le « Centre de formation au management » (CFMD). En effet, le besoin s'était très vite fait sentir d'étendre les formations RH proposées pour couvrir tous les domaines du management public. Les formations sont organisées en deux ensembles. Celles dites « de cursus » sont des formations générales au management suivies par les cadres civils et militaires du ministère pour accompagner leur parcours professionnel. Elles sont effectuées à des étapes-clés de la carrière. Les formations thématiques sont, quant à elles, regroupées en six thèmes majeurs : ressources humaines, organisation, développement individuel et intelligence collective, négociation, audit-pilotage-qualité, et économies-finances-achats. Le CFMD accueille près de 2 000 auditeurs par an et délivre 7 000 jours de formation.

Par ailleurs, certaines composantes du ministère de la Défense ont adopté, il y a déjà de nombreuses années, une pratique issue du secteur privé : celle de l'*assessment*, pour l'évaluation de certains de leurs personnels. Cette démarche concerne uniquement les cadres, principalement militaires, et quelques personnels civils. Ce n'est pas le supérieur qui « note » ou évalue, mais une

personne/une entité indépendante ; de plus, sont essentiellement évaluées les compétences managériales et non les savoir-faire techniques. Il faut cependant souligner que ces *assessments* sont systématiquement confrontés aux évaluations hiérarchiques. Enfin, le secrétaire général pour l'administration du ministère de la Défense a pérennisé, en 2009, les évaluations d'orientation conçues sous la forme d'évaluation à 360 degrés. Elles interviennent, pour les administrateurs civils, à des étapes-clés de la carrière : six mois avant le départ en mobilité ; dans la perspective d'une prise de fonction de sous-directeur ; en vue de l'accès à un emploi de direction. Cette démarche ne vient pas non plus se substituer à l'évaluation annuelle par le supérieur hiérarchique mais la complète, avec un double objectif : donner une aide supplémentaire aux évalués pour réfléchir à leur orientation professionnelle et identifier un vivier de cadres à haut potentiel.

Enfin, il faut faire du numérique un atout du management. À ce stade – les ateliers-débats que nous avons organisés l'ont confirmé –, fortement répandue au sein des services publics sur le terrain, la culture digitale reste largement étrangère à la haute administration¹. Outre qu'il est urgent de revoir les formations initiales et continues, il faut **entrer dans une véritable culture du numérique, autrement dit ne pas se limiter à l'utilisation des TIC dans les *process*, mais changer les habitudes de travail, notamment au niveau des managers**, à l'image de ce qui a été fait au Royaume-Uni.

La stratégie numérique gouvernementale du Royaume-Uni

En novembre 2012, le gouvernement britannique a mis en place la Stratégie numérique gouvernementale², qui définit la manière dont le gouvernement entend redessiner son offre de services numériques pour les rendre plus simples et plus pratiques, afin que tous ceux qui peuvent les utiliser choisissent de le faire. Cette stratégie fait suite à l'engagement du gouvernement, lors du vote du budget en mars 2012, de faire des services numériques le standard en matière de services publics. Développée de manière collaborative au sein du gouvernement, elle s'intègre au programme de réforme de la haute fonction publique et décrit comment la numérisation des services publics va permettre une économie annuelle de 1,7 à 1,8 milliards de livres sterling.

Afin d'ancrer la culture numérique dans l'administration, la stratégie prévoit notamment :

(1) Interview de Thierry Mandon pour *L'Usine digitale*, 23 janvier 2015.

(2) www.gov.uk/government/publications/government-digital-strategy/government-digital-strategy.

- la présence d'un manager numérique au sein du conseil d'administration de chaque ministère ;
- la présence d'un manager numérique au sein de chaque service gérant plus de 100 000 opérations chaque année. Compétent, expérimenté et habilité, il sera chargé de l'amélioration, grâce à la transformation numérique, de ces services ;
- la vérification par tous les ministères qu'ils disposent d'un potentiel numérique suffisant en interne (notamment des compétences spécialisées) ;
- le soutien du *Cabinet Office* à l'amélioration du potentiel numérique des ministères (programmes de formation, mise en lumière des opportunités stratégiques offertes par le numérique).

L'économie numérique repose sur des organisations davantage horizontales, selon le principe fondateur d'internet du pair à pair. Ce type d'organisation favorise une innovation interne plus riche émanant des agents de terrain, mais aussi une plus grande agilité des structures qui se recomposent selon les besoins. Certaines administrations s'ouvrent d'ores et déjà aux initiatives de leurs agents. La Direction Générale des Finances Publiques et la Police Nationale, par exemple, ont intégré des programmes développés par des agents de leur propre initiative, sans que cette tâche ait relevé de leur cadre d'emploi. Une telle démarche soulève des questions en termes de propriété intellectuelle et de pérennité des projets, mais cette effervescence est favorable à la satisfaction du personnel vis-à-vis de son travail et à la qualité du service rendu aux usagers.

Néanmoins, reconnaître les initiatives individuelles est une chose, les favoriser en est une autre. **L'adoption d'une organisation plus horizontale favorise certainement les initiatives individuelles.** Au-delà, la possibilité d'intégrer, dans le temps de travail, le développement de projets « personnels » comme cela est le cas chez Google, par exemple, pourrait être envisagée, comme un temps complémentaire au droit à la formation continue.

→ **Généraliser le management participatif et collaboratif.**

→ **Faire du numérique l'outil d'une transformation en profondeur de l'organisation et du management des services publics.**

3.3. Donner aux agents publics les moyens de la performance

Un État entreprenant doit disposer de ressources humaines valorisées et mobiles. En termes de performance globale des administrations, l'amélioration du fonctionnement en matière de ressources humaines n'est pas – au contraire – contradictoire avec les

objectifs budgétaires. En la matière, les attentes sont très importantes de la part des agents publics. Comme pour toute activité de services, l'humain est le facteur de production principal des services publics. Il est déterminant pour répondre aux exigences de qualité, de continuité et d'égalité d'accès qui sont la marque de fabrique de l'action publique que nous devons viser.

En France, l'effort d'économie sur la dépense publique a beaucoup reposé sur le freinage de l'évolution des rémunérations. Efficace à court terme, du moins dans un contexte de persistance d'une inflation modérée, cette méthode est porteuse de risques à moyen terme. Même si le niveau des rémunérations n'a jamais été la motivation principale des agents publics, il importe de prendre garde aux risques, pour la qualité de l'administration et des services publics, que comporterait une dynamique prolongée de paupérisation. Ceci est d'autant plus vrai que pour des raisons démographiques, certains services feront face, au cours des années à venir, à des besoins de recrutement substantiels.

Dès lors, **il faut veiller à ce que la rémunération des agents publics demeure en ligne avec leurs compétences et leurs responsabilités, ce qui suppose en retour de poursuivre la diminution de leur nombre, comme le préconisait la Cour des comptes dans son rapport sur les finances publiques de 2013.** La rémunération de la fonction publique doit être à la hauteur de sa qualité.

Les mutations techniques, sociétales, institutionnelles auxquelles est confrontée l'action publique requièrent des transformations importantes en termes de métiers, de carrières, de compétences et de modes d'organisation. Les exigences accrues de mutabilité, de différenciation et de proximité des services ne sont en effet pas compatibles avec des cadres de gestion des ressources humaines excessivement rigides qui prennent pour hypothèse que les fonctionnaires d'un même corps et d'un même grade sont interchangeable entre eux.

Ces mutations vont inévitablement remettre en question les principes de recrutement et de gestion des personnels des collectivités publiques, ainsi que la conception du dialogue social et de la participation des agents à l'organisation des services. Certaines traditions devront être remises en cause si les administrations veulent assurer qualité et diversité des recrutements. Pour réaliser le bon appariement entre offre et demande de compétences, **l'action publique doit s'appuyer sur une approche des marchés internes du travail plus fine.**

Or, à la différence des salariés du secteur privé, les fonctionnaires sont régis par un statut fondé sur trois principes : celui d'égalité qui veut que l'on accède à la fonction publique par la voie du concours ; le principe d'indépendance du fonctionnaire vis-à-vis du pouvoir politique qui réaffirme la distinction du grade et de l'emploi –fondement du système dit « de carrière » par rapport au système dit « de l'emploi »–; et enfin le

principe de responsabilité¹. Il s'agit là du socle républicain de la fonction publique française.

La réforme de 1983 a introduit la séparation du grade et de l'emploi pour favoriser une gestion des ressources humaines sur des bases plus professionnelles qu'administratives. Toutefois, trente ans après cette réforme, les changements dans l'organisation du travail, l'évolution rapide des métiers et les besoins nouveaux et diversifiés auxquels les administrations font face nécessitent des modalités plus ouvertes de gestion des ressources humaines publiques afin notamment d'accorder plus de place à la logique de projet professionnel des agents.

Les évolutions professionnelles et fonctionnelles doivent refléter le renouvellement des métiers par l'incorporation et la **valorisation de compétences issues du secteur marchand, lorsque le savoir-faire n'existe pas ou ne peut être acquis dans l'administration. Cela vaut notamment pour les postes d'encadrement supérieur pour lesquels une plus grande diversité de profils doit être recherchée.**

Il faut tant favoriser et sécuriser les mobilités entre fonctions publiques que faciliter les passages entre le public et les autres sphères de la vie économique et sociale. France Stratégie a proposé qu'à l'horizon de dix ans un quart des postes pourvus en Conseil des ministres correspondent à des recrutements hors fonction publique de l'État². Il pourrait s'agir de fonctionnaires étrangers ou issus d'organisations internationales à l'instar de ce qu'a fait le Royaume-Uni en nommant un Canadien Gouverneur de la Banque d'Angleterre, d'universitaires comme cela se pratique dans beaucoup de pays, et de professionnels en provenance des secteurs privé et associatif.

Deux convictions sont à l'origine de cette proposition : premièrement, la sphère publique ne réussira pas sa transformation si elle ne sait pas s'adjoindre des talents et des expériences diversifiées. En matière d'organisation et de management, l'État français n'est en avance ni sur les secteurs publics étrangers, ni sur les entreprises. Il lui faut s'ouvrir pour apprendre et combler son retard. Deuxièmement, la société française souffre d'un cloisonnement excessif entre plusieurs mondes professionnels et sociaux. L'État se doit de favoriser les circulations et donner l'exemple de l'ouverture.

Encourager les mobilités au sein de la fonction publique d'État et avec les fonctions publiques territoriale et hospitalière, suppose d'accélérer le rapprochement entre les corps, selon la logique métiers, en s'appuyant sur les dix-huit domaines fonctionnels transversaux communs aux différentes administrations. Faciliter la mobilité des agents publics sans les contraindre à des interruptions de rémunération ou à renoncer à des

(1) Le corps ou le cadre d'emploi définissent la catégorie professionnelle dans laquelle se déroule la carrière : le grade indique le degré d'avancement d'un fonctionnaire, et l'emploi, le poste dans lequel il est affecté.

(2) *Quelle France dans 10 ans ?*, op. cit.

garanties statutaires passe par **un dispositif transitoire du type de celui dont disposent les cadres de la fonction publique hospitalière qui pourrait être transposé au sein de l'État**. Cette valorisation de la mobilité faciliterait les transferts de compétences et d'innovations.

Élargir les possibilités pour l'État de recruter, à différents niveaux, les compétences dont il a besoin, peut se faire en conservant l'armature de la fonction publique. Il ne s'agit pas de passer à un recrutement généralisé sur le marché, mais de permettre à ceux qui souhaitent se mettre temporairement au service de l'intérêt général de le faire à des niveaux de responsabilité correspondant à leurs compétences et sur un pied d'égalité avec les fonctionnaires de carrière. Les conditions de ce changement devront être telles que ce recours plus fréquent à l'apport de compétences externes sera perçu comme un « plus » pour la mission de service public.

Simultanément, il convient de mettre fin aux disponibilités de longue durée qui permettent à des fonctionnaires d'exercer des responsabilités dans le privé – et de bénéficier des rémunérations associées – tout en conservant la sécurité d'une appartenance à la fonction publique. Cette combinaison choquante contribue à entretenir l'image, largement inexacte, d'un État de prébendes.

Gérer les transitions est enfin primordial : il faut, en particulier, mettre en place des instruments pour accompagner les réorganisations des services publics – notamment lorsque l'évolution des missions induit des transformations majeures des métiers et des organisations. Les compétences disponibles en interne seront cependant à utiliser en premier lieu, afin de responsabiliser les gestionnaires.

- **Créer un centre de la fonction publique pour organiser la mobilité des agents des trois fonctions publiques.**
- **Sécuriser les parcours des agents au cours de leurs mobilités entre fonctions publiques, et entre le secteur public et le secteur privé.**
- **Diversifier le recrutement de l'encadrement supérieur.**
- **Limiter strictement la durée des disponibilités pour les hauts fonctionnaires en poste dans le privé.**

3.4. S'assurer de l'exemplarité des hauts responsables publics

Dans une période de forte contrainte budgétaire, qui peut peser sur les usagers du service public comme sur ses agents, **l'exemplarité des hauts responsables publics est un préalable indispensable à la confiance et à l'adhésion nécessaires pour conduire la rénovation de l'action publique.**

Des progrès ont été accomplis dans ce domaine, notamment par les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique¹, qui ont institué un ensemble de principes et de moyens de prévention contre la fraude, la corruption et les atteintes à la probité :

- définition du « conflit d'intérêts »² ;
- système d'obligations - d'abstention et de déclaration ;
- système de contrôle, applicable à la fois aux responsables politiques (membres du gouvernement, parlementaires et certains élus des exécutifs locaux) et à certains hauts fonctionnaires et membres de cabinet.

L'effectivité du mécanisme de contrôle incarné par l'entité spécialement créée à cet effet – la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) – s'est déjà vérifiée.

Le dispositif mis en place demeure perfectible, comme le montrent les recommandations du rapport remis au président de la République par Jean-Louis Nadal, président de la HATVP, portant sur l'exemplarité des responsables publics. Il conviendrait en particulier d'introduire dans le Statut général de la Fonction publique des instruments préventifs similaires à ceux prévus par les lois du 11 octobre 2013 pour les responsables politiques ; c'est ce que prévoit le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 17 juillet 2013, mais son examen n'a pas démarré.

Reste que **la moralisation de la vie publique ne sera effective que si les responsables publics eux-mêmes adoptent de nouvelles règles de comportement**. La moralité des responsables publics est non seulement une question de droit, de réglementation et de sanction, mais aussi de conscience individuelle et de responsabilité collective.

→ Mettre en œuvre les recommandations du rapport Nadal afin de compléter les dispositions existantes visant à l'exemplarité des responsables publics.

(1) Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

(2) Jusqu'à présent, la notion de conflit d'intérêts n'apparaissait en droit français que sous l'angle de la prise illégale d'intérêts définie par l'article 432-12 du Code pénal.

4. Diversifier l'offre de service public

4.1. Adapter l'offre à la variété des situations

Si la répartition des tâches entre le secteur public et le secteur privé a pu sembler longtemps quasi intangible, ces frontières apparaissent aujourd'hui beaucoup plus mouvantes : l'externalisation s'est accrue, y compris pour certaines tâches que l'on pourrait considérer comme régaliennes (contrôles de sûreté dans les aéroports), et de nouveaux modes de partenariats entre public et privé sont apparus, diversifiant les types de partage des risques et des fonctions possibles entre public et privé. Surtout, l'évolution des technologies ou des marchés ont conduit à la remise en cause de nombreux monopoles d'État, soit globalement (cas des télécoms), soit pour certains segments de leur activité historique (cas de la production d'électricité ou du fret ferroviaire). Avec le développement des plateformes numériques (et ses impacts, par exemple, sur l'offre de mobilité-transport : autocars, transports à la demande, covoiturage, auto-partage...) et les perspectives de développement de réseaux plus « intelligents » (et les possibilités qu'elles ouvrent pour des sources d'énergie décentralisées, par exemple), ces tendances sont appelées à se poursuivre, voire à s'accélérer. S'agissant de marchés où la concurrence ne peut être supposée parfaite, les fonctions de régulation sont essentielles.

L'action publique doit trouver un équilibre entre l'uniformité du service, qui répond à l'impératif d'égalité mais résulte aussi de l'« industrialisation » des tâches, et sa personnalisation, qui fait l'objet de nouvelles attentes de la part des citoyens comme des acteurs économiques.

Ce dilemme redoutable n'est pas neuf. Faut-il, et jusqu'où, adapter l'offre et les modes de délivrance de services publics aux différentes populations et à leurs modes de vie ? Le principe d'égalité, qui doit s'appliquer, n'exclut pas de tenir compte des différences de situations ou de la variété des attentes. Il faut notamment prendre en considération la situation économique et sociale des usagers. Ou encore, il faut adapter l'accès au service en fonction des contraintes et des besoins. Il est juridiquement possible, pour les gestionnaires des services publics, de tenir compte de telles différences, y compris pour la fixation des tarifs permettant l'accès au service. Dans la pratique, cette exigence se traduit par l'utilisation du mécanisme de la péréquation tarifaire, qui préserve la cohésion sociale et territoriale¹ mais évite toute discrimination entre des usagers présentant les mêmes caractéristiques de consommation².

(1) Stirn B. (1994), « L'évolution juridique de la notion de service public industriel et commercial », in Stoffaës C. (dir.) (1995), *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général*, éd. ASPE, Collection ISUPE, p. 29.

(2) Le rapport de Renaud Denoix de Saint Marc sur le service public ouvre le chapitre consacré à la doctrine du service public en affirmant que « fondamentalement, les services publics sont faits pour satisfaire et

La demande de différenciation est appelée à s'accroître pour deux raisons. L'une est sociale : le service public doit mieux répondre à la coexistence, au sein de la population, de forts contrastes en matière de conditions de vie, d'information, de maîtrise de la langue, ou de contexte culturel. L'autre est technique : les attentes des citoyens sont transformées par les services numériques, qui allient accessibilité permanente, instantanéité et personnalisation. Un usager dont les habitudes ont été ainsi façonnées aura demain de nouvelles attentes à l'égard du service public. Et ces dernières ne seront pas seulement celles des usagers les mieux formés ou à plus haut revenu.

Reconnaître le droit universel à l'accès aux services publics ne suffit pas : l'action publique de demain doit aussi différencier l'offre pour « capabiliser » la demande. Cela peut passer par une aide monétaire lorsque l'accès au service n'est pas gratuit, qu'elle prenne la forme d'une tarification visant à limiter la dépense (prix du ticket de métro, montant du loyer dans le logement social) ou d'allocations visant à augmenter les ressources, soit pour assurer un revenu minimal (minimum vieillesse, revenu minimum d'insertion devenu revenu de solidarité active, allocation pour adulte handicapé), soit pour solvabiliser une demande spécifique (allocation logement, allocation de rentrée scolaire).

Même lorsque le service n'est pas tarifé, organiser la rencontre du service et du besoin¹ peut s'avérer nécessaire, afin que le droit au service public se concrétise effectivement, et que chacun soit mis en mesure d'utiliser convenablement le service. Le soutien à la demande passe alors par des actions d'information, de conseil et d'éducation qui visent à encourager la meilleure utilisation possible des services collectifs, ou par des actions visant à rapprocher le service de ses utilisateurs, comme l'illustre l'exemple de la maison de santé installée dans un centre commercial des quartiers Nord de Marseille pour pallier le fait que les habitants de certaines zones ne se déplacent pas chez le médecin.

Une maison de santé dans un centre commercial à Marseille

Le CHU de Marseille a créé dans les quartiers Nord un pôle de santé pour dispenser des soins spécialisés de proximité et participer à la lutte contre les déserts médicaux. Les transports en commun entre les différents arrondissements de ces quartiers sont extrêmement malaisés, ce qui accentue les difficultés de recours aux soins.

L'hôpital public a la volonté de sortir de ses murs et de travailler en proximité immédiate avec les acteurs de santé des quartiers. Un plan d'action, piloté par la

assurer en même temps la cohésion sociale ». Voir *Le Service public*, rapport au Premier ministre, collection des rapports officiels, La Documentation française, 1996, p. 49.

(1) Fournier J. (2013), *L'économie des besoins. Une nouvelle approche du service public*, Paris : Odile Jacob.

Préfecture et conduit par l'Agence régionale de santé, permet de disposer de financements de soutien à cette expérimentation. La réflexion associe une équipe d'urbanistes et d'architectes. Le centre commercial de Grand Littoral voit transiter chaque mois un million de passages. Une équipe sanitaire accueillera le public de 8 h 30 à 20 h 00, six jours sur sept, sans rendez-vous, au sein d'un espace dédié, implanté dans le centre commercial. L'équipe médicale et soignante proposera un accès à la prévention, au dépistage et aux soins dans les spécialités dont l'accès est insuffisant (gynécologie médicale et obstétricale, diabétologie-obésité, pédiatrie). Des programmes d'éducation à la santé et d'éducation thérapeutique seront disponibles. Le pôle permettra l'accès aux tests rapides d'orientation diagnostique (HIV, hépatites), à un centre de vaccination et des activités sportives adaptées, en particulier pour les personnes atteintes de cancers ou de maladies chroniques. Le maillage avec les acteurs de terrains médico-sociaux et les acteurs du soin libéraux et hospitaliers sera renforcé par une équipe mobile de paramédicaux.

Cette expérience nouvelle en France existe déjà aux États-Unis et en Angleterre. Seront évalués l'impact sur le recours aux soins de cette population vulnérable et, à plus long terme, celui sur l'état de santé de ce public.

L'action publique doit également s'adapter aux réalités et aux besoins locaux pour rendre effectif le service rendu.

Bien sûr, « la proximité n'est pas obligatoirement synonyme d'une action publique efficace »¹ et peut conduire à un « émiettement de l'action publique », frein à la mutualisation et à l'investissement, comme le montre l'exemple de la gestion de l'eau.

Mais la **prise en compte de la proximité facilite un décloisonnement, qui permet de mettre en place des solutions locales**, sur-mesure, comme la création de tiers-lieux pour limiter les déplacements professionnels et faciliter le maintien de populations dans certaines régions (Loire-Atlantique, Midi-Pyrénées, Cantal, etc.). En s'appuyant sur les ressources de chaque territoire, on surmonte la segmentation des politiques publiques. C'est, par exemple, l'ambition de la démarche « Agile » (Agir pour améliorer la gouvernance et l'initiative locale pour mieux lutter contre l'exclusion) conduite par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) en partenariat avec l'Assemblée des départements de France.

Ce **besoin d'adaptation de l'action publique aux réalités locales** se retrouve dans le cas de la politique d'emploi et de formation. Les acteurs publics et privés présents lors de l'atelier-débat à Nantes ont ainsi fait valoir la nécessité d'une adaptation de l'offre locale

(1) Source : Rapport annuel de la Cour des comptes, février 2015, www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2015.

de formation aux compétences demandées par les bassins d'emploi. S'il faut veiller à ce que ces compétences puissent être transférables pour garantir les parcours professionnels des salariés, la politique de formation doit être adaptée aux besoins et aux attentes des acteurs socioéconomiques locaux en matière de création d'emplois, d'attractivité du territoire et de développement des activités au niveau national ou international. C'est aux dispositifs publics qu'il revient de s'ajuster aux besoins d'un secteur, et non l'inverse. Dans certains territoires, un vrai travail a été entrepris sur une définition des compétences propres à des secteurs économiques spécifiques, sur la rédaction des parcours de formation, et sur la rencontre plus régulière entre les représentants du secteur et les acteurs publics de l'emploi, sans parler d'échanges étroits auprès des collègues et des lycées.

Nantes-Saint-Nazaire :
un exemple d'adaptation de l'action publique aux territoires
et de co-production d'un service économique

L'opération « Compétences 2020 Nantes–Saint-Nazaire dans les filières aéronautique, navale et énergies maritimes renouvelables » s'inscrit dans une pratique de solidarité et de travail commune aux services de l'État (Direccte), au Conseil régional des Pays de la Loire, au Conseil général de Loire-Atlantique, à Nantes Métropole, à la communauté d'agglomération de Saint-Nazaire et aux entreprises locales (grands donneurs d'ordre et PME sous-traitantes regroupées dans la plate-forme Néopolia), et à l'ensemble des services publics de l'emploi.

Cette pratique du travail en collaboration, qui existe depuis 2004, a alterné la délivrance de formations adaptées aux besoins et le détachement des travailleurs dans d'autres secteurs bien portants (par exemple l'aéronautique) lors des cycles d'activité basse de la construction navale, et le recensement des compétences et des besoins de recrutement des différentes filières, lors des cycles d'activité haute. Cet esprit collaboratif a répondu conjointement aux besoins des différents secteurs industriels sur le territoire selon les cycles de l'activité économique, sur la base d'un financement croisé apporté par des fonds européens, régionaux, nationaux et des ressources propres aux entreprises.

Ce modèle est né d'une interpellation vigoureuse des collectivités par les donneurs d'ordre qui souhaitent obtenir des aides financières et d'ingénierie pour structurer les relations entre grandes entreprises et réseaux de sous-

traitants. L'industrie nazairienne est un cas exemplaire du passage de la « destruction créatrice » (restructuration de la construction navale à l'échelle mondiale, à la fin des années 1990) à « l'adaptation créative »¹ d'un bassin d'emploi. Ce travail d'anticipation des compétences futures va jusqu'à interpeller l'Éducation nationale pour qu'elle adapte les cartes de formation initiale délivrée par les lycées de la région, y compris en réactivant une filière de formation en soudure, par exemple, qui a été abandonnée au plan national par le ministère.

Sur l'ensemble des territoires, la population est aujourd'hui plus exigeante en matière de services et de ressources de qualité. Les habitants et entreprises des zones rurales et péri-urbaines souhaitent avoir accès à des crèches, des écoles, un réseau Internet très haut débit, des infrastructures adéquates, etc. Or leur distribution demeure très inégale selon le lieu de vie. En particulier, de fortes disparités d'accès aux services publics persistent : ces derniers se retirent des zones rurales sans pour autant couvrir correctement les nouvelles zones urbanisées. Pour des services soumis à des contraintes de ressources de plus en plus serrées, des arbitrages permanents sont nécessaires entre la finesse de la couverture territoriale, l'accessibilité et la qualité des services publics.

Si la dimension la plus immédiatement perceptible de l'accessibilité des services publics est physique et territoriale, le déploiement des technologies numériques la transforme profondément. Ces technologies permettent aujourd'hui à l'administration d'être présente sur les territoires selon un maillage fin, et aux usagers de bénéficier de services depuis leurs terminaux numériques. Ainsi les communications électroniques se conjuguent-elles avec l'ensemble des canaux d'accès aux services publics pour enrichir l'offre et améliorer l'accessibilité. La saisine de l'administration par voie électronique sera généralisée d'ici un an pour l'État et deux ans pour les collectivités locales : tout usager pourra saisir l'administration par voie électronique, dans les mêmes conditions qu'une saisine par voie postale, et il pourra échanger avec l'administration par lettre recommandée électronique.

Une telle évolution, certes majeure, ne saurait constituer une réponse suffisante à la diversification des attentes. En effet, la nature de la demande requiert une diffusion multicanal des services publics. La numérisation n'efface pas le besoin de dialogue entre les usagers et les services publics car les besoins sont de plus en plus composites et individualisés. À l'instar de l'évolution qu'ont connue les banques, la numérisation doit s'articuler à des guichets multiservices dans lesquels opèrent des agents spécialisés

(1) Pour reprendre les expressions de Jean-Pierre Aubert, dans le rapport rédigé à la demande du Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, *Mutations économiques et territoires : les ressources de l'anticipation*, septembre 2014.

dans l'analyse des besoins individuels et l'orientation des usagers. Cette évolution, largement engagée, doit conduire à effacer totalement, pour les usagers, la complexité de l'organisation administrative qui est en arrière-plan. Elle réduit les coûts de présence physique par la mutualisation et assure une réponse individualisée aux usagers. Mais l'accès dématérialisé aux services publics, s'il n'est suffisant pour personne, n'est pas possible pour tous. Par conséquent, pour des raisons d'accès au très haut débit, de possession ou de maîtrise des terminaux ou pour d'autres raisons socioculturelles, la présence de guichets multiservices pratiquant l'accueil et la médiation reste indispensable. En particulier, les zones critiques –ZUS et zones rurales notamment – requièrent la présence de tels guichets : ceux-ci viennent en aide aux personnes qui, en situation de déficit de présence et de médiation, plongent sinon dans le non-recours ; et à la société dans son ensemble, tant le recul de la présence des services publics dans certains territoires alimente les sentiments de relégation. L'accompagnement des publics doit être encouragé, à l'image des espaces publics numériques (EPN) ouverts dans certaines maisons départementales de la solidarité, des initiatives prises par des associations comme Emmaüs sur la fourniture d'un « trousseau numérique » garantissant des bases minimales en termes d'accès et d'équipements, ou encore du recours aux MOOC pour aider les adhérents de certains centres sociaux à suivre une formation à distance.

Enfin, **les gains d'efficacité permis par le numérique doivent être intégrés dans les démarches d'amélioration du service rendu aux usagers**, et non utilisés dans le seul but de réaliser des économies de gestion. L'État doit ainsi intégrer les outils numériques pour offrir des services au niveau que les usagers sont en droit d'attendre, mais surtout s'adapter à un environnement où il n'est plus le seul à proposer de tels services. Son rôle peut **évoluer de fournisseur à celui de co-constructeur de services, ou à celui de régulateur**, pour s'assurer que les services sont conformes à l'intérêt général.

Ainsi, le numérique doit devenir un levier majeur d'amélioration des relations usagers/administrations et promouvoir l'innovation individuelle. La volonté du président de la République de faire en sorte que « 100 % des démarches qui ne nécessitent pas la présence obligatoire à un guichet puissent être élaborées en ligne »¹ et que soit créé un identifiant unique pour chaque citoyen dans ses rapports avec l'administration, grâce à un compte personnel sécurisé, répond à une demande des citoyens, puisque d'après une enquête récente, près de 90 %² des Français se disent prêts à faire plus de démarches administratives *via* Internet³. Elle suppose toutefois que

(1) Vœux aux Corps constitués, le 20 janvier 2015.

(2) Étude BVA pour le SGMAP, 2014, *op. cit.*

(3) Cf. le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2013. Voir le rapport *Quelle France dans 10 ans ?*, *op. cit.* ; Hamel M.-P. (2013), « Comment utiliser les technologies numériques pour poursuivre l'amélioration des relations entre l'administration et ses usagers ? », *La Note*

soit écarté le risque de « fracture numérique ». Or, si certaines enquêtes sur les usagers¹ ont levé des *a priori* sur le taux d'équipement en matière d'accès à Internet ou de diffusion du *smartphone* (elles font apparaître que chez les allocataires des caisses d'allocations familiales, ce sont souvent les plus précaires qui utilisent le plus Internet), il reste nécessaire de s'assurer que le numérique est facteur d'insertion et non d'exclusion.

L'action publique à l'ère du numérique peut ainsi reposer sur la collecte et la diffusion d'informations (localisation, action des individus), mais aussi sur la capacité de personnalisation du service (adaptation au profil de la personne).

→ **Multiplier les dispositifs locaux de prise en charge des usagers les plus fragiles, en opérant de manière transversale, par territoire de vie.**

→ **Développer la numérisation des services administratifs du *back-office* grâce au principe de mutualisation.**

4.2. Co-concevoir et coproduire les politiques publiques avec les citoyens

La société aspire à ce que des pouvoirs réels soient attribués aux instances citoyennes, en complément de la démocratie représentative. En effet, le travail des élus change : outre l'exercice des responsabilités issues des urnes, qui a longtemps constitué leur seul mode opératoire, ceux-ci ont dorénavant vocation à être également les organisateurs et les animateurs des procédures de démocratie participative. Corrélativement, le modèle managérial de l'action publique est appelé à se renouveler en profondeur.

Les processus de démocratie participative répondent à trois objectifs principaux :

- le premier est **démocratique** : non seulement rapprocher les gouvernés de la prise de décision, mais aussi satisfaire à une demande d'explication autour d'une politique sociale (sanitaire, environnementale, technologique, économique, etc.) ;
- le deuxième est un objectif d'**expertise**, autrement dit mobiliser des connaissances (notamment du côté des usagers), parfois très techniques ou très pratiques ;
- le troisième objectif est **opérationnel** : faciliter la mise en œuvre du processus de décision par une photographie des opinions et des arguments en présence et par la recherche d'un consensus (en particulier pour les réformes structurelles).

Ces processus renforcent la légitimité de l'action publique, afin de désamorcer ou d'anticiper les éventuels conflits et parfois de choisir parmi plusieurs solutions possibles.

d'analyse, n° 317, Centre d'analyse stratégique ; Brotcorne P. (2012), *Les outils numériques au service d'une participation citoyenne et démocratique augmentée*, rapport pour le Gouvernement wallon.

(1) Présentation de Caroline Guillot lors de l'atelier-débat de Sénart.

Bien conduites, ces démarches contribuent à retisser la confiance au sein de la population car elles incarnent le principe d'interpellation des citoyens.

**« Ma ville demain »,
une concertation organisée par la ville de Nantes**

Pilotée par [Nantes Métropole](#) et par l'Agence d'urbanisme de la Région nantaise, la concertation « Ma ville demain », qui s'est déroulée de 2009 à 2012, a utilisé de nombreuses solutions numériques.

Le site internet www.mavilledemain.fr a été pensé comme un lien continu permettant de suivre l'avancée de la concertation (actualités), de retrouver les étapes passées et de s'informer sur les étapes à venir. Le site faisait donc office de point central. Il était notamment relié aux réseaux sociaux, ainsi qu'à une *newsletter* et à des flux RSS permettant de suivre l'actualité du site, mais aussi à la centaine de réunions et rencontres publiques qui se sont tenues dans la métropole nantaise. Cette plateforme a proposé aux citoyens différents moyens de contribuer. Un sondage par questionnaire permettait d'interroger le citoyen sur sa ville « rêvée », les chantiers prioritaires et les questions d'avenir. Un Abcd'ère proposait de donner son point de vue, par des formulaires, autour de thématiques et de chiffres clés. Un appel à contributions individuelles était aussi présent pour faire remonter des avis, des propositions et des idées de manière plus classique, à l'aide de formulaires simples.

Un livret (téléchargeable en ligne) permettait ensuite, dans un souci de transparence, de prendre connaissance de neuf questions thématiques issues des échanges de la première phase. D'autres outils étaient proposés (kiosque sur la place centrale de Nantes, « cafés 2030 », conférences et réunions publiques, kits pédagogiques pour les écoles, etc.).

La plupart des démarches de concertation sont ponctuelles, mais d'autres peuvent s'inscrire dans la durée. Des pays comme l'Allemagne ont déjà développé des outils d'e-démocratie (pétitions en ligne pouvant faire l'objet d'un débat dans les assemblées selon les sujets et le nombre de signatures recueillies). Citons également les « Initiatives citoyennes européennes¹ ».

(1) Par exemple : www.right2water.eu.

**La plateforme « Votre point de vue sur l'Europe »
Un exemple de concertation « verticale » et pérenne**

La plateforme « Votre point de vue sur l'Europe » regroupe les consultations publiques permanentes de l'Union européenne sur une trentaine de thématiques (égalité des chances, affaires sociales, concurrence). Cette plateforme est accessible à tous : experts, institutions, ONG, lobbies qui l'utilisent comme un levier d'influence, mais aussi citoyens qui peuvent y participer en leur nom propre. Ces consultations bénéficient d'une véritable reconnaissance juridique et leurs conclusions sont utilisées par les directions générales de la Commission européenne dans la phase de préparation des directives et des règlements.

À l'occasion de la préparation du « Livre vert sur une initiative citoyenne européenne », la Commission a exploité la plateforme selon différentes modalités : les contributions compatibles ont été compilées, et celles qui étaient antagonistes ont conduit à une recherche de compromis ou à une révision des positions adoptées. Le « livre vert » transmis au Parlement était sensiblement différent de sa version initialement publiée, du fait de ces contributions.

Ainsi se multiplient des processus de démocratie participative et contributive.

Comme l'ont confirmé les ateliers-débats, de plus en plus de collectivités locales mettent en place des comités citoyens en lieu et place des conseils de quartier, en leur donnant une mission plus marquée en matière d'action publique locale. Le **design participatif des politiques publiques débouche sur** un dépassement des processus et des procédures classiques de concertation ou de consultation, et aboutit à la co-conception (ou co-construction) des politiques publiques, d'une part et/ou leur co-production, autrement dit leur mise en place, d'autre part.

Le citoyen actif est une partie de la réponse à la crise de l'action publique. Bien sûr, le risque de capture des procédures participatives par des intérêts spécifiques existe. Il se peut aussi que la surreprésentation de citoyens supposés éclairés, ou militants, n'obère la représentativité des groupes. Pour parer à ces risques, **les procédures doivent être formalisées et transparentes.**

Ces vingt-cinq dernières années, la réforme des services publics a été conçue et menée de manière trop descendante, du sommet vers la base, et l'on s'est souvent adressé aux agents et citoyens pour les informer des contraintes auxquelles ils devaient se soumettre. Il est temps de promouvoir et de diffuser les démarches ascendantes (*bottom-up*), qui font confiance à l'innovation des usagers comme des agents. Les outils de la mise en capacité (*empowerment*) telles que les formations spécifiques, ceux de la responsabilisation, des plateformes contributives (de type wiki, par exemple), les

conférences de consensus et les *focus group* sont mobilisables pour faire collaborer des citoyens, souvent sélectionnés par tirage au sort.

Les méthodes, les procédures et les usages de la concertation doivent être clairement explicitées par les commanditaires. Ainsi, l'influence souhaitée des parties prenantes sur la décision finale (depuis la simple information, le recueil des points de vue en présence, la discussion bilatérale, jusqu'à la prise de décisions) doit être claire. Autre condition du succès de la démarche, la temporalité : un processus de concertation doit être engagé alors qu'il existe encore des marges de manœuvre pour infléchir la décision.

L'atelier citoyen en Rhône-Alpes

Une contribution éclairée à la décision régionale

L'atelier citoyen donne la parole aux Rhônalpins et les associe à l'élaboration des politiques publiques régionales. La démarche est fondée sur la notion de délibération collective. Un groupe de 50 personnes est réuni pour construire un avis argumenté qui éclairera les élus dans leurs décisions. Depuis 2006, ce sont 400 Rhônalpins qui ont été mobilisés à travers neuf ateliers sur des sujets aussi divers que l'égalité femmes-hommes, la vie associative, le schéma Climat Air Énergie, la grotte Chauvet, sur proposition de la Région.

Les participants sont tirés au sort afin d'obtenir un panel représentant la diversité en matière d'âges, de professions, de situations géographiques et à parité de sexes. Ils sont volontaires, non experts et indemnisés à hauteur de 250 euros. Le dispositif se déploie sur trois week-ends, correspondant aux trois temps de la démarche qui aboutissent à l'écriture collective d'un avis. Il faut d'abord purger les perceptions individuelles et construire une vision collective, c'est l'approche créative qui est privilégiée à ce stade. Puis il s'agit de susciter un débat et l'enrichissement des idées en recourant à des interventions extérieures *via* des experts du domaine et des parties prenantes qui ont des expériences concrètes à proposer sur le thème traité. Les citoyens peuvent faire preuve d'autonomie en choisissant eux-mêmes les intervenants qu'ils souhaitent rencontrer, charge à la Région de les réunir. Enfin, la dernière étape consiste à réaliser l'acte collectif de délibération et d'écriture de l'avis citoyen. Celui-ci prend la forme d'un texte écrit, présenté par des portes paroles du groupe aux élus régionaux, soit en assemblée plénière soit en commission thématique.

Les élus régionaux s'engagent à revenir par écrit vers les citoyens à l'issue de la démarche pour exposer la manière dont leurs propositions ont été intégrées à la décision régionale. Cet exercice démocratique implique un accord politique préalable sur le fait de laisser une place à la contribution citoyenne dans la décision régionale. Dans le cadre d'un processus d'amélioration de la démarche,

la Région travaille à optimiser les conditions de réussite de l'atelier citoyen tant dans sa dimension opérationnelle (coût, logistique) que dans ses finalités (définition du sujet, intégration de l'avis dans les politiques régionales). Chaque étape du processus doit être pensée avec un objectif : laisser une place accrue à l'expertise citoyenne.

Les expériences de co-conception des services publics avec les usagers se multiplient. Les budgets participatifs gagnent du terrain en Europe, dans la mesure où la gestion commune responsabilise les parties prenantes. La 27^e région, qui est un laboratoire de transformation publique, étudie de son côté les raisons pour lesquelles une politique publique rencontre, ou non, l'impact qui devrait être le sien. Il s'agit là de lutter contre le non recours et le mésusage des politiques publiques par leurs destinataires. Aux outils d'objectivation quantitative qui mesurent les usages des services publics s'ajoutent des données qualitatives, grâce par exemple à l'ethnographie et à l'observation participante. **Associer les bénéficiaires** peut aussi être utile : se développent des expériences où des élus discutent en petit groupe avec des usagers de l'utilité d'une nouvelle politique publique ; c'est par exemple le cas en Pays-de-la-Loire.

À une plus large échelle, la consultation initiée par le Conseil national du numérique (CNNum) pour la préparer la loi sur le numérique est un autre exemple de cette démarche collaborative. La consultation s'est déroulée d'une part en ligne, autour d'une plateforme de collecte des propositions, ouverte aux débats ; d'autre part, en contact avec les citoyens, *via* l'organisation de journées contributives ou d'ateliers locaux. L'ensemble des contributions ont ensuite été rassemblées sur la plateforme, le CNNum se chargeant d'en faire la synthèse.

De nombreuses administrations s'ouvrent ainsi à la co-conception d'outils *via* l'organisation de *hackatons* : cette méthode de travail réunit des équipes pluridisciplinaires (design, informatique) et des administrations autour d'une problématique donnée, dont l'objectif est de produire, dans un temps très bref (une journée) l'esquisse de solutions innovantes. Ce type d'initiative a plusieurs vertus : confronter l'administration aux besoins des usagers, concevoir un service qui répond à ces besoins, proposer des solutions innovantes et confronter des usagers aux contraintes de l'administration.

Il ressort de ces expériences que les agents de la fonction publique sont généralement étonnés par les apports de la mobilisation volontaire des citoyens. Or, c'est un processus utilisé par les entreprises pour améliorer leur offre de services : ainsi, les fournisseurs de magasins d'applications se reposent-ils beaucoup sur la communauté de développeurs pour proposer de nouvelles fonctionnalités. À moindre échelle, les entreprises numériques sont particulièrement attentives aux remarques que peuvent faire leurs clients sur les services qu'elles offrent. L'organisation de *hackatons* sensibilise

également les agents et l'ensemble de la hiérarchie aux avantages qu'offrent des démarches d'ouverture et de concertation qui sont loin d'être ancrées dans nos mentalités. Ces initiatives ouvrent ainsi la voie à l'ouverture de l'accès aux données détenues par les administrations. Etalab, structure gouvernementale dédiée à cet objectif, promeut et accompagne ces démarches.

Quant à la co-production elle pallie, du moins en partie, le manque d'expertise sur l'accompagnement (santé, formation, recherche d'emploi, etc.) des populations.

Ainsi les Points Information Médiation Multi Services (PIMMS)¹, qui accompagnent les individus dans leurs démarches administratives courantes (déclaration des revenus, demande de naturalisation, aide à l'utilisation des services en ligne, etc.), mais les aident aussi dans la gestion de leur vie quotidienne (élaborer un budget, etc.), ont répondu aux évolutions des besoins par des processus de co-gouvernance.

La coproduction des certificats de nationalité à la préfecture du Rhône

La délivrance des certificats de nationalité rencontrait d'importantes difficultés dans le département du Rhône. Des files d'attente interminables, de longs délais avant l'entretien d'intégration et un taux élevé de rejet des dossiers pour incomplétude, puis, de nouveau, des délais excessifs de remise des certificats transformaient cette démarche administrative en véritable parcours du combattant pour des demandeurs peu familiarisés avec les arcanes de l'administration française.

Face à cette situation, la préfecture a décidé de modifier l'organisation générale du processus en confiant aux Pimms (Points d'information et de médiation multiservices) toute la partie préparatoire à la décision. Cette partie comprend l'accueil des demandeurs, la présentation de la procédure, un premier tri administratif des demandes, l'aide au montage des dossiers et la prise des rendez-vous en préfecture. Le recours aux Pimms permet également aux personnels de cette association, spécialisée dans la médiation et le traitement des situations de populations souvent en difficulté, d'apporter aux demandeurs l'écoute et l'assistance nécessaires. En outre, les sept lieux d'implantation des Pimms dans le Grand Lyon accueillent des demandeurs.

Les résultats sont positifs : le taux de complétude des dossiers a augmenté, les demandeurs bénéficient d'un service de proximité, on y travaille sur rendez-vous (qu'il est possible de prendre électroniquement), les files d'attente ont disparu et les coûts ont diminué. Le développement de plateformes de naturalisation sur le

(1) Les PIMMS représentent aujourd'hui 63 points d'accueil au public, près de 400 salariés, et couvrent plus de 200 communes.

territoire est envisageable en collaboration avec les Pimms car cette coproduction de l'action publique permet de professionnaliser la relation aux usagers, de gagner en efficacité en améliorant le service public.

De même, les comités d'usagers du RSA, comme il en existe par exemple à Sénart dans les dispositifs et les chantiers d'insertion, permettent de placer les individus en situation d'action au niveau local.

L'expertise peut venir du terrain lui-même : par exemple, la Belgique, dans le cadre de sa politique contre l'exclusion sociale, expérimente un dispositif de recrutement des anciens exclus comme moyen de comprendre les besoins des plus démunis et de travailler sur les politiques sociales. En France, parmi de multiples exemples, le site www.entresenartais.fr développe l'échange et le partage de compétences et de temps autour de besoins pratiques au quotidien.

Plus largement, le numérique est au cœur de la démocratie participative : l'ouverture, notamment, des données publiques devrait améliorer la qualité du débat public et le faciliter. Lors de la conférence environnementale qui s'est tenue en novembre 2014, le président de la République a annoncé la création d'une base publique rassemblant toutes les études d'impact et toutes les évaluations de projet et d'investissement public.

Souvent, l'aide aux démarches administratives s'accompagne d'une **consolidation du lien social au sein même des groupes-cibles** (faire se rencontrer des publics qui ne se croisent jamais), voire d'une **valorisation de l'économie locale**. Par exemple, dans certains territoires, l'aide alimentaire permet de distribuer des produits agricoles locaux. Les démarches de co-construction et de co-production sont des leviers pour **faire des citoyens des contributeurs actifs du bien social**. Elles impliquent un nouveau type de relation entre État, citoyens, et tiers-secteurs.

La co-production des services publics n'est cependant pas la solution miracle. La *Big Society* britannique a ainsi été accusée de valider le désengagement des pouvoirs publics en matière d'action sociale aux dépens des associations. Un autre exemple, moins connu, est celui de la Suède : la mise en œuvre de politiques sociales en faveur de la participation parentale au service de la petite enfance avec les usagers a occasionné un « plafond de verre » dans la participation de ces derniers. Leur influence était en effet limitée car l'administration avait toujours tendance à les considérer comme des usagers (et non des coproducteurs) ; quant au secteur marchand (sous forme de coopératives), il percevait les parents avant tout comme des consommateurs.

→ **Formaliser les procédures de démocratie participative : sélection et mise en capacité des citoyens, exigence de transparence des dispositifs, information sur les modalités de prises de décision.**

→ **Adopter pour certaines politiques publiques nationales les procédures de co-construction expérimentées pour les politiques publiques locales.**

4.3. Mobiliser les agents publics

La mobilisation des personnels, quel que soit leur niveau de responsabilité, est une condition indispensable à la transformation de l'action publique. Pour ce faire, l'aptitude à innover et la capacité d'adaptation des agents publics doivent être encouragées et reconnues. Les procédures de management participatif ou collaboratif y contribueront, de même que les possibilités accrues de mobilité. En outre, la remontée d'expériences de terrain doit être systématisée et partagée. En effet, la possibilité d'expression directe, par les agents, sur les difficultés de leur métier au quotidien, mais aussi sur les « choses qui marchent » ou les initiatives qui pourraient être mises en place pour une amélioration du service, constitue aussi un réel levier d'amélioration de la qualité des services publics. La volonté du gouvernement de faire de la qualité de vie au travail l'un des sujets majeurs de l'agenda social dans la fonction publique témoigne d'ailleurs de la prise de conscience de l'importance de ce sujet pour la gestion du changement dans les services publics, et la réussite collective de l'action publique.

En particulier, il importe de s'appuyer sur les agents pour la réussite de l'e-administration. Comme on l'a dit, les enjeux du numérique sont importants pour moderniser les services publics. Or ce sont les agents qui assurent le lien concret avec les citoyens-usagers. Ils incarnent l'État dans les territoires et ils disposent d'une expertise qu'il convient de mobiliser dans des processus adaptés d'innovation et de *design* de services. Dès lors, ils doivent être les partie-prenantes en amont et en aval des nouveaux projets de missions de services publics *via* les TIC. Or, en matière d'utilisation du numérique, des freins existent au sein des personnels qui redoutent un changement de métier et, pour ceux qui sont au contact du public, une mise en cause de leur rôle d'interface avec les usagers.

Les agents craignent aussi, parfois à juste titre, une dégradation de leurs conditions de travail. Si certains travaux¹ montrent que globalement le numérique a des conséquences positives sur les conditions de travail (facilitation, voire enrichissement des tâches, meilleure communication entre les services, gain de temps et d'autonomie, etc.), les TIC sont également porteuses de risques qu'il convient de ne pas sous-estimer : comme dans le secteur marchand, les frontières entre sphère privée et sphère professionnelle deviennent plus poreuses, en particulier avec les technologies mobiles (ultra-connectivité, mobilité, risque de demande de disponibilité permanente). S'ajoute à cela le stress lié à la surinformation, la dépersonnalisation possible des relations directes avec le public, la modification de l'identité professionnelle des agents, voire la conception de

(1) www.strategie.gouv.fr/content/limpact-des-tic-sur-les-conditions-de-travail-NA318

leur rôle. Autant d'effets susceptibles de conduire à une baisse de la motivation au travail, ce qui *in fine* aboutirait à affaiblir ou annuler les effets positifs des TIC sur le service rendu. Ces risques illustrent la nécessité de renforcer l'accompagnement des agents aux changements technologiques et organisationnels.

Plusieurs « leviers RH » sont disponibles, notamment *via* la formation. Les expériences positives constatées dans les collectivités territoriales et les services déconcentrés pourraient être mises au service de la fonction publique d'État. Par ailleurs, l'engagement, valorisé, de l'ensemble des agents renforce l'identité professionnelle, par exemple à travers des plateformes collaboratives entre agents et citoyens, et favorise la créativité des agents publics. Les changements technologiques et organisationnels doivent pour cela s'opérer selon un processus volontariste et non pas adaptatif, où les agents sont des acteurs-clef de la transformation.

→ **Former les agents à être des acteurs à part entière des évolutions organisationnelles et numériques des services publics.**

→ **Valoriser dans les évaluations et les carrières l'engagement et la créativité, notamment en matière d'innovation numérique.**

5. Innover et investir pour transformer

5.1. Promouvoir l'émergence et la diffusion de l'innovation au sein de la sphère publique

L'innovation est une nécessité pour l'action publique engendrée par les besoins des populations, les ressources techniques et humaines, le cadre normatif et financier, notamment, qui eux-mêmes évoluent en permanence et appellent un renouvellement continu de l'action publique.

Pourtant, alors que l'innovation est depuis des décennies l'objet d'investissements soutenus dans l'ensemble de l'économie et de la société, l'action publique paraît souvent en retard d'une transformation, au point que les termes innovation et administration sont souvent tenus pour antagoniques. Cette image, poussée jusqu'à la caricature, de l'immobilisme de l'administration et plus largement de l'action publique, contraste avec la multiplication des innovations locales, que les ateliers-débats organisés pour la préparation de ce rapport ont permis de mettre en évidence. Plus globalement, plusieurs classements ont récemment placé la France parmi les pays les plus avancés en matière d'administration électronique et d'*open government*.

Où est la vérité ? S'il faut reconnaître la réalité des innovations au sein des administrations, force est de constater que l'écosystème public ne favorise ni leur émergence ni

leur diffusion : la culture de la norme, l'exigence d'égalité, la prévalence du contrôle *ex ante*, le caractère hiérarchique des organisations, la difficulté à dégager les moyens de l'investissement constituent autant d'obstacle aux initiatives, à l'expérimentation et à l'adoption de pratiques rénovées. Il importe, pour la qualité du service public et la motivation des agents, de surmonter ces obstacles.

Au-delà du recours aux technologies numériques, c'est tout le rapport de l'action publique aux citoyens qui doit aussi évoluer. L'administration ne doit plus exiger des citoyens qu'ils s'adaptent sans mot dire à des contraintes qu'elle ne tente pas suffisamment d'alléger. Elle ne doit plus imposer des réponses uniformes à des besoins toujours plus différents. Elle ne doit plus plaquer des instruments de modernisation techniques (numérisation par exemple) sur des procédures et des modèles organisationnels qui ne changent pas. C'est, dans une France en mutation continue, le défi de l'ouverture au mouvement et de l'agilité que l'action publique doit relever. Il s'agit de réaliser la mise en mouvement de l'action publique qui doit se mettre au diapason d'une société mobile : innover en permanence et adapter constamment l'action publique aux besoins.

Les initiatives locales en ce sens ne manquent pas, comme l'a notamment montré l'atelier organisé à Grenoble : administrations, chercheurs, citoyens, agents et usagers coproduisent des réponses aux problèmes publics à toutes les échelles en procédant pas à pas et en explorant plusieurs voies possibles. Ces initiatives sont les laboratoires de l'action publique, qui combinent les expertises, scientifique et citoyenne notamment, en procédant à des tests grandeur nature de solutions multiples. Fondées sur l'observation et l'analyse des usages, leurs méthodes s'apparentent à celles qui sont en vigueur dans le monde des services marchands. Leurs premiers résultats apportent des réponses aux besoins par de l'intelligence collective et non par de la dépense supplémentaire, des solutions techniques ou des dispositions organisationnelles qui se superposent à celles qui existent déjà.

Le principal enjeu réside dans la capacité à promouvoir et à diffuser l'innovation : pour que les « cent fleurs » de l'innovation publique s'épanouissent, il convient de promouvoir une culture de l'innovation publique. Cela suppose en premier lieu de recentrer la réflexion sur le citoyen/usager, et d'organiser l'administration en fonction de leurs besoins ; de systématiser le recours à des designers de services et de *labs*, qui généralisent l'innovation par les usages ; d'importer dans la fabrique de l'action publique les méthodes de conception en vigueur dans l'industrie : tests, essai-erreur, prototypage, crash-test, etc. ; de créer des réseaux d'innovation publique axés sur l'échange d'expérience et la capitalisation des initiatives afin que les talents des innovateurs se diffusent dans l'ensemble des structures administratives. Ce réseau serait couplé à un laboratoire France Innovation Publique sur le modèle du Mindlab danois.

Le Mindlab danois et les innovateurs français

Le Mindlab est le premier laboratoire d'innovation publique mis en place par un État. Lancé en 2002 par le ministère danois de l'Industrie, il s'est ensuite étendu à deux autres ministères (Éducation et Emploi) et à la Ville d'Odense. Il vise trois objectifs, afin d'améliorer l'efficacité des politiques publiques :

- tout d'abord, partir systématiquement du point de vue des usagers et des entreprises, en promouvant une approche *bottom up*, afin de faire émerger de nouvelles pratiques ;
- ensuite, stimuler la capacité des administrations à accepter et conduire le changement ;
- enfin, coproduire, avec les administrations concernées, un environnement propice à l'innovation.

Le Mindlab s'appuie sur l'expérience des agents et des usagers. Cela s'incarne dans des ateliers collaboratifs de différents formats, afin de structurer la discussion collective, en demandant aux usagers de raconter leur expérience à l'aide d'outils tels que des photographies ou des journaux de bord, en privilégiant les dimensions opérationnelles et vécues de leurs réalités professionnelles. Parallèlement, pour une compréhension concrète des processus à l'œuvre dans les administrations, les responsables du Mindlab procèdent par immersion dans celles-ci pour vivre aux côtés des agents et des usagers. Les résultats sont transmis aux administrations qui peuvent alors concevoir de nouvelles solutions, directement ou par prototypage.

Si le Mindlab existe depuis plus de dix ans au Danemark, de telles démarches commencent à émerger en France : Etalab, la 27^e Région, le lab Superpublic, à Paris, ou encore la Cité du design et le laboratoire des usages et des pratiques innovantes (LUPI®) à Saint-Étienne travaillent maintenant sur l'innovation, l'expérimentation, le prototypage, etc. dans l'action publique. Leurs partenaires sont des administrations de l'État et des collectivités territoriales.

→ Créer des réseaux d'innovation publique qui permettent l'échange d'expérience et la capitalisation. Ces réseaux pourraient être animés par un laboratoire France innovation publique.

5.2. Développer l'expérimentation et assurer son évaluation

L'expérimentation, à l'instar de l'évaluation, vise à apprécier les bénéfices des changements et à convaincre de la pertinence des réformes. C'est un enjeu à la fois d'efficacité et de légitimité de l'action publique, donc de démocratie. De fait, le besoin d'expérimenter est d'autant plus aigu que l'on reconnaît le besoin de s'adapter au réel.

Se démarquer de la norme, le temps de l'expérimentation, ne doit plus être considéré comme exceptionnel.

Or le cadre actuel de l'expérimentation n'est pas satisfaisant. Fixé par la loi depuis la réforme constitutionnelle de 2003, il ouvre la possibilité de tester des modalités nouvelles d'action publique, de les évaluer et d'en tirer les leçons dans le but de les généraliser, de les transposer ou de s'en inspirer pour l'action future. En ce qui concerne les collectivités territoriales, l'expérimentation, obligatoirement définie par une loi, ne peut être réalisée que dans la perspective d'une généralisation. Ce détour nécessaire par la loi et la perspective obligée de la généralisation font peser une contrainte rédhibitoire et interdisent les expérimentations qui permettraient de différencier l'action publique en fonction des situations locales. En conséquence, aucune expérimentation n'a été demandée par les collectivités territoriales depuis plus de dix ans.

En revanche, se sont développées, de manière informelle, de nombreuses expérimentations. C'est ainsi que l'État réalise parfois des réformes de son organisation en procédant à des expérimentations qui donnent lieu à une généralisation progressive. Depuis peu, l'expérimentation est étroitement liée à un courant d'innovation publique en plein essor dans lequel les collectivités territoriales jouent un rôle majeur.

Afin d'encourager l'innovation dans la sphère publique et de favoriser sa diffusion, il paraît souhaitable de faire évoluer le cadre juridique de l'expérimentation et de se doter des outils de mutualisation, d'échanges de bonnes pratiques, d'interface qui faciliteront la valorisation et la capitalisation.

Le cadre législatif issu de la loi d'août 2004, qui définit le droit à l'expérimentation des collectivités territoriales, doit devenir moins restrictif : il convient en particulier d'autoriser certaines expérimentations sans recours préalable à la loi, et de les délier du seul objectif de généralisation. En contrepartie d'une telle libéralisation, les expérimentateurs devraient soumettre leur expérimentation à une évaluation certifiée par une instance nationale d'appui.

L'État a également un rôle central à jouer pour **rendre visibles et diffuser les expérimentations locales qui fonctionnent**. Il pourrait pour cela favoriser la création d'un organisme national chargé de recenser, évaluer et diffuser les bonnes pratiques dans les différents domaines de politique publique, sur la base notamment des expérimentations locales. Cet organisme pourrait également appuyer les collectivités expérimentatrices dans leur démarche d'évaluation et certifier la qualité de l'évaluation.

- **Faire évoluer la loi d'août 2004 pour faciliter les expérimentations locales, avec pour contrepartie de soumettre les expérimentations à une évaluation certifiée.**
- **Créer un organisme national d'appui aux expérimentations, sur le modèle des *What works institutes* britanniques.**

5.3. Doter l'État d'un budget pour l'investissement dans la transformation de l'action publique

La transformation de l'action publique doit être considérée comme un investissement et à ce titre faire l'objet d'un financement spécifique. L'analyse des expériences étrangères montre en effet que la réussite de la transformation suppose parfois un investissement initial conséquent.

Il convient de distinguer deux types de transformations :

- celles qui concernent le financement de la modernisation des services, qu'il s'agisse d'investir pour se doter d'équipements ou d'outils nouveaux qui améliorent le service rendu ou en diminuent le coût, ou qui financent les coûts temporaires d'une réorganisation ou d'une fusion de services ;
- celles qui ont trait au financement des coûts à court terme de réformes des politiques publiques. Il peut s'agir de compenser les perdants d'une réforme structurelle, qui améliore le fonctionnement d'un marché mais remet en cause la situation des agents en place (par exemple dans le cas de la libéralisation d'une profession réglementée), ou de financer le passage d'un système d'allocation des ressources vers un autre, qui suppose une phase transitoire pendant laquelle les deux systèmes coexistent (par exemple dans le cas du redéploiement de ressources affectées à des dispositifs de compensation des interruptions de carrière des femmes en matière de retraite vers des dispositifs de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle visant à réduire ces interruptions).

Des dispositifs existent pour financer le premier type de transformation. Dans le cas de réorganisations ou de fusions de services, les coûts associés à la transformation sont en général pris en compte (harmonisation vers le haut des statuts et des rémunérations dans le cas de fusions, indemnités pour les personnels en cas de mobilités forcées liées aux restructurations), mais restent en général financés sur le budget courant des organismes ou ministères concernés. C'est également le cas pour ce qui est du financement de nouveaux outils ou d'organisations innovantes. Une exception récente mérite toutefois d'être signalée : la loi de finances initiale pour 2014 prévoit la mise en œuvre d'un programme dit de « Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique » financé par des crédits issus du « Programme d'Investissements d'avenir », à hauteur de 126 millions d'euros.

Ces crédits visent à soutenir et accélérer la réalisation de projets innovants qui transformeront en profondeur les modalités de l'action publique et rendront plus facile la vie des entreprises, des particuliers et des agents publics, au sein de six programmes « disruptifs » d'innovation publique :

- échanges de données interministérielles (programme « Dites le nous une fois ») ;

- industrialisation de la mise à disposition de données ouvertes ;
- solutions et infrastructures partagées (*Cloud* gouvernemental et services innovants proposés aux agents) ;
- archivage numérique de l'État ;
- identité numérique et relation à l'utilisateur ;
- « futurs publics » : innover pour moderniser l'action publique.

En revanche, le cadre budgétaire public actuel ne permet pas de financer de manière spécifique les coûts temporaires liés à des réformes de politiques publiques, ce qui peut constituer un obstacle à leur réalisation dans un contexte de très forte tension sur les finances publiques.

→ Instituer une « réserve interministérielle de modernisation », mécanisme de soutien aux projets d'investissements de transformation de l'action publique, permettant de réinvestir des économies de dépense dans un fonds destiné au financement d'actions de modernisation et à la prise en charge de surcoûts temporaires induits par des réformes de politiques publiques.



ANNEXES



ANNEXE 1

L'ACTION PUBLIQUE DE DEMAIN : QUELLES MISSIONS POUR QUELS BESOINS ?

Mise de jeu pour l'atelier de lancement
du 12 novembre 2014

Le contexte : des exercices parallèles de réflexion et de concertation

Le 10 septembre 2014, le gouvernement a donné le coup d'envoi à une « revue des missions » de l'État. Le secrétaire d'État chargé de la Réforme de l'État et de la Simplification auprès du Premier ministre, Thierry Mandon, a souhaité s'appuyer sur l'expérience de France Stratégie en lui confiant une concertation sur l'action publique de demain.

Deux autres exercices de concertation sont lancés parallèlement :

- le premier, sur le numérique, sera traité dans le cadre de la consultation de la future loi sur le numérique et piloté par le Conseil national du numérique ;
- le second porte sur le management et sur les leviers du changement *via* le rôle des agents publics. Le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique en assure la supervision.

Inscrits dans le même calendrier (d'octobre 2014 à janvier-février 2015), ces trois dispositifs de concertation et de débat participent d'une même approche : il s'agit de conduire un exercice ouvert à la société civile (citoyens et usagers, associations, élus, monde économique, etc., sont invités à participer) et prospectifs (l'horizon fixé est de dix ans). Ils permettront d'enrichir la revue des missions, selon une logique de « va-et-vient ».

Le projet *L'Action publique de demain* vise, après clarification des enjeux, à fixer des objectifs et une méthode de travail débouchant sur une action publique plus efficace qui réponde mieux aux priorités de la France de demain.

Les enjeux : prendre acte des transformations nécessaires de l'action publique

Le rapport *Quelle France dans 10 ans ?*, remis par France Stratégie en juin 2014 au président de la République, fournit des éléments de diagnostic pour amorcer cette concertation. Il jette en effet les bases d'une réflexion sur la refonte d'un État « entreprenant et économe »¹. Il fait le constat que les attentes des Français vis-à-vis de l'État sont, plus que jamais peut-être, ambivalentes : alors que chacun reconnaît qu'il faut laisser plus d'autonomie à la société civile et aux corps intermédiaires, qui ensemble font la nation, les citoyens continuent d'en appeler à l'État, et jamais la part des dépenses publiques dans le PIB n'a été si élevée.

Cette ambivalence tient sans doute pour beaucoup à la relation particulière que notre pays entretient avec son État, entendu comme administration et délivreur de services publics. Bien plus que d'autres nations européennes, la France s'est largement construite autour de lui et par lui. Même s'il n'a plus vocation à assurer seul la régulation de la société, il demeure, plus qu'ailleurs, le garant des principes fondamentaux du pacte social. De plus, la crise économique a renforcé la demande de protection, en soulignant la nécessité d'organiser des solidarités plus effectives et en rappelant le rôle central de la puissance publique dans la cohésion républicaine. Or, dans de nombreux domaines, le « monopole de l'État », qui a commencé à se réduire avec la décentralisation des années 1980, va continuer de s'affaiblir.

En effet, l'approfondissement du processus de décentralisation, l'affirmation de l'échelon européen et la mondialisation transforment inéluctablement notre conception de l'action publique et le rapport que nous entretenons avec elle. Comment celle-ci peut-elle et doit-elle s'adapter à ces évolutions ? Quels sont les instruments à mobiliser ? Comment, au-delà, faire de ces mutations une opportunité pour les citoyens ?

Comment faire des services publics le fer de lance de la reconquête de l'égalité ?

La grande conférence sociale pour l'emploi de juin 2013 a été l'occasion de réaffirmer « le rôle de nos services publics au service de la cohésion sociale, du développement économique durable et de la compétitivité de notre pays » et l'objectif « de rendre un

(1) Les réflexions qui suivent sont en partie extraites du rapport *Quelle France dans dix ans ?*, www.strategie.gouv.fr/publications/france-10-ans.

meilleur service public, plus adapté aux besoins des citoyens, des usagers, des entreprises, tout en améliorant les conditions de vie au travail des agents ». La réflexion doit donc s'engager sur les valeurs du service public et sur ses missions, sur la détermination des besoins collectifs – notamment en termes de qualité du service rendu et d'efficacité –, sur les modes de gestion des services publics ou encore sur leur rôle au service du développement économique.

Certaines institutions, et d'autres pays, se sont livrés à un examen de la pertinence de leur action publique au regard des besoins, évolutifs, de la population. Un de nos objectifs sera ainsi de proposer une méthode d'analyse de ces besoins, notamment à partir d'exemples étrangers. De cette réflexion méthodologique découlera la caractérisation de besoins en déclin, en croissance, ou dont les caractéristiques évoluent. Sur cette base pourront être repensées les interventions publiques.

L'égalité, qui est au cœur de la promesse républicaine, est aussi au centre de notre conception des services publics. La citoyenneté est en danger tant que la promesse républicaine d'égalité est quotidiennement démentie par des discriminations dans l'accès à l'emploi ou au logement, des inégalités dans l'accès au savoir, à la santé ou à la sécurité. Il en va de la responsabilité des services publics. Ceux-ci doivent aujourd'hui accepter que la valeur d'égalité dont ils sont porteurs n'est pas synonyme d'uniformité des organisations et des procédures, et même reconnaître que l'uniformité peut être une négation de l'égalité. Pour être fidèle à ses valeurs, le service public doit donc se transformer profondément. Cela suppose de différencier, beaucoup plus fortement que ce n'est encore le cas, l'allocation des moyens et les modes d'organisation selon les réalités des besoins locaux ou spécifiques ; d'accroître l'autonomie des responsables de terrain dans l'exercice de leurs missions ; et de responsabiliser les services en mesurant leurs résultats. Cette nouvelle conception de l'organisation des services publics se fera selon des modalités qui doivent être mises en débat.

Quel usage des outils numériques dans la délivrance de services publics ?

Le numérique offre l'occasion de progrès importants dans les services publics. La dématérialisation des procédures standardisées conduit, d'une part, à des gains d'efficacité qui permettent de redéployer les agents vers des tâches à plus haute valeur ajoutée. L'investissement dans les outils numériques crée, d'autre part, des conditions d'interventions beaucoup plus ciblées et personnalisées. Pour ces deux raisons, le numérique a, pour les services publics, un caractère transformationnel.

Il permet également que nombre de services qui relevaient de l'État ou des collectivités locales soient aujourd'hui offerts par des associations, des entreprises ou des institutions publiques étrangères. On pense, par exemple, aux services d'enseignement en ligne : ceux-ci mettent les établissements publics français en concurrence directe

avec de nouveaux offreurs de services publics ou privés plus agiles, potentiellement plus aptes à mobiliser des ressources ou plus innovants. Et quand bien même la concurrence n'est pas directe, la multiplication des services en ligne sous des formes conviviales, comme les applications de smartphones, crée un nouveau standard de qualité et de disponibilité que les citoyens, les plus jeunes notamment, prennent pour norme – ils peuvent même contribuer à son amélioration –, et à l'aune duquel ils mesurent la qualité de l'offre de services rendus.

À ce jour, la France n'a pas à rougir de l'investissement de ses services publics dans les nouvelles technologies. Ainsi, pour reprendre la classification établie par les Nations unies pour mesurer l'avancement des pays dans l'e-gouvernement, le niveau de dématérialisation des services publics français était considéré en 2012 comme le 6^e au monde, juste après les États-Unis et juste avant la Suède.

Ce n'est toutefois pas suffisant et les prochaines années seront à coup sûr cruciales. Si l'offre de services publics en ligne est globalement importante, son taux d'utilisation par les usagers reste modeste : il se situe en France aux alentours de 50 %, bien loin de celui de pays comme le Danemark ou l'Islande où il dépasse les 80 %.

Dans ces conditions, il importe de promouvoir, dans tous les services publics, une stratégie dynamique de développement des outils numériques, répondant à plusieurs impératifs : transparence (*open data*), dématérialisation des procédures, mutualisation de l'ingénierie informatique (en particulier dans les collectivités territoriales), simplification et personnalisation (dossier personnel), mais aussi co-construction des services avec les usagers (évaluations, boîtes à idées), par exemple *via* le *big data*. Dans cette optique, l'État, et plus largement les pouvoirs publics, doivent mettre en place des stratégies de « plateforme » pour le développement de nouveaux outils numériques.

Quel rôle d'innovation pour les agents publics ?

Notre fonction publique a joué et joue encore un rôle éminent. Mais elle doit s'adapter au fur et à mesure que les missions de l'État évoluent. Dans cette perspective, la gestion des carrières et des compétences, en particulier, doit s'abstraire de la logique des corps. La fonction publique doit se reconstruire sur la base d'une organisation par grands métiers, en s'appuyant par exemple sur le répertoire interministériel des métiers de l'État, et réduire au maximum les barrières à la mobilité professionnelle en son sein.

La gestion des ressources humaines doit ainsi faire plus de place à l'expérience, aux compétences acquises, aux responsabilités et aux performances, et moins au niveau de recrutement initial. De plus, la puissance publique a besoin de professionnels qui possèdent des compétences absentes des cadres d'emploi existants, et de mobilités

accrues au sein de la fonction publique de l'État comme avec les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Le contexte de la réforme territoriale et le nécessaire développement des métropoles

Depuis la loi Defferre de 1982, la France est entrée dans une logique de gouvernance à plusieurs niveaux mais sans se doter d'une doctrine construite sur la distribution de leurs compétences. Au fil des années, les chevauchements et les absences de coordination entre niveaux d'administration se sont multipliés.

Cet enchevêtrement n'est pas seulement coûteux et inefficace. Il est aussi source d'opacité pour les citoyens et il nuit à la reddition des comptes par les élus. En outre, la disjonction entre une carte administrative bâtie sur un maillage hérité du XVIII^e siècle et une carte économique et sociale en mutation rapide n'a fait que s'accroître : on assiste à un ancrage de plus en plus affirmé de la croissance dans les grandes métropoles. Cette métropolisation est appelée à se poursuivre. Elle ne doit pas être découragée car ce serait se priver de ressorts de prospérité, mais accompagnée de manière à organiser, au niveau régional, ses effets d'entraînement.

L'impulsion politique à une réforme territoriale d'ampleur a été donnée au printemps 2014. Sa mise en œuvre sera nécessairement longue. Il importe donc d'être au clair sur les objectifs qu'une telle entreprise doit s'assigner. D'ici dix ans, la France doit à la fois réduire le nombre de niveaux d'administration territoriale et clarifier la distribution de leurs compétences.

La confiance des citoyens se nourrit du droit qui est le leur de demander à chaque élu de rendre compte de son action. Les citoyens pourront pleinement exercer ce droit quand il aura été mis fin à l'enchevêtrement des responsabilités et qu'ils sauront qui, exactement, est responsable de quoi. La condition du succès est l'attribution aux différents niveaux de collectivités territoriales de compétences exclusives couvrant des champs suffisamment larges pour limiter les coûts de coordination. Il importe que les responsabilités soient fixées au bon niveau, pour construire des politiques efficaces, répondant aux besoins des populations. Parallèlement, l'État doit vérifier si ses services territoriaux dans un certain nombre de domaines sont toujours nécessaires pour assurer la cohérence globale de l'action publique.

La clarification des compétences ne produira tous ses effets que si elle s'accompagne d'une simplification des structures de l'administration territoriale. Selon l'Insee, la France compte aujourd'hui environ 1 700 « bassins de vie » au sein desquels s'organise la vie quotidienne des habitants. Ces bassins ne sont pas des abstractions : ils sont au contraire les nouveaux échelons de la vie collective. Ils constituent de fait les nouvelles mailles élémentaires de la France contemporaine. Ce n'est pas par hasard

qu'ils correspondent largement aux intercommunalités, dont le nombre (2 145) n'est que légèrement supérieur.

À horizon de dix ans, c'est autour de cet échelon de service collectif, socialement pertinent, qu'il faut structurer l'administration locale, le prélèvement fiscal et la redevabilité des élus. Cela suppose d'accélérer le regroupement des collectivités territoriales en poursuivant l'expansion de l'échelon aujourd'hui intercommunal par le transfert des compétences des communes et en lui transférant, dans un souci de proximité, des compétences aujourd'hui exercées par le département.

L'approfondissement des intercommunalités devra se prolonger par la fusion des communes dans ces nouveaux cadres afin de donner aux intercommunalités une pleine identité démocratique. Plutôt que de choisir des maires qui leur sont proches, mais qui n'ont plus vraiment de capacité d'action autonome sur l'organisation de la vie collective à leur échelon, les Français disposeront d'élus moins nombreux mais pleinement responsables. Le périmètre actuel des communes gardera sa pertinence comme espace de démocratie participative.

Par ailleurs, l'élargissement du périmètre des régions et donc la réduction de leur nombre annoncée par le Premier ministre ne sont pas seulement affaire de simplification. C'est aussi un enjeu de développement et d'équité. Si on ne veut pas que les grandes villes deviennent des isolats soucieux de leur seule prospérité, la concentration des facteurs de développement économique dans les métropoles nécessitera des actions volontaristes pour assurer la diffusion des effets de la croissance sur l'ensemble du territoire. Ces actions ne seront mises en œuvre que si elles résultent d'un équilibre politique entre les résidents des grandes agglomérations et ceux des entités avoisinantes. En d'autres termes, il s'agit de faire coïncider la carte électorale et administrative avec la carte économique afin d'inciter les métropoles à se préoccuper du développement d'ensemble de leur région. On assiste en effet à un ancrage de plus en plus affirmé de la croissance dans les grandes métropoles. C'est vrai à l'échelle internationale comme en France : entre 2000 et 2010, le PIB des métropoles françaises a évolué au rythme annuel moyen de 1,6 % contre à peine 1,1 % pour la moyenne nationale, et celles-ci représentaient en 2010 plus de 50 % du PIB national¹. Économiquement et environnementalement efficaces, les métropoles peuvent être le creuset de la croissance de demain. Cela passe par l'organisation d'écosystèmes territoriaux et de mobilités intrarégionales.

Cela implique également que soient opérés un important renforcement des compétences des régions et une adaptation de leur périmètre par des regroupements ou des ajustements partiels. Ainsi, les régions atteindront toutes la taille critique qui leur permettra

(1) Source : base de données Métropoles et régions, OCDE.

d'exercer des compétences plus nombreuses et plus complexes, mais chacune d'entre elles pourra aussi s'appuyer sur une métropole ou une agglomération dynamique.

Comment renforcer efficacement le rôle des citoyens dans une démocratie complexe ?

Comme de nombreux pays, la France accorde de plus en plus de place à d'autres formes de démocratie que la seule démocratie représentative. L'autonomie des partenaires sociaux a ainsi été accrue et les syndicats de salariés ont gagné en légitimité avec l'établissement de procédures transparentes et régulières de mesure de leur représentativité. Les pratiques participatives ont par ailleurs gagné du terrain, en particulier, mais pas seulement, à l'échelon local. Il reste que leur progression a été significativement plus lente que n'a pu l'être l'approfondissement de la démocratie sociale, et que l'articulation entre ces formes d'engagement et la démocratie représentative demeure mal définie ou imprécise. Elle est en tout cas mal connue.

D'un côté, les partenaires sociaux sont associés à la gouvernance et à la gestion d'organismes sociaux (assurance maladie, caisses de retraite, caisses d'allocations familiales) dont les orientations sont en fait définies par la loi. De l'autre côté, le Parlement adopte – sur l'emploi, par exemple – des lois censées transcrire les accords négociés par les partenaires sociaux. Au lieu de combiner deux légitimités, l'une politique et l'autre sociale, le risque est bien souvent de les affaiblir toutes les deux.

Dès lors, que ce soit dans un objectif démocratique (redonner confiance au citoyen), à fin d'expertise (mieux comprendre les besoins) ou dans un but opérationnel (faciliter la mise en œuvre des politiques), le développement de la concertation et de la participation des citoyens aux décisions politiques peut offrir un rôle accru au mouvement associatif et apporter un complément à la démocratie représentative. Concrètement, les citoyens devraient disposer au niveau communal de pouvoirs de décision sur certaines actions locales (affectation de crédits dans certaines enveloppes budgétaires, choix d'implantation de structures, organisation de services) ; au niveau national, les grandes réformes devraient plus souvent faire l'objet de consultations et débats publics organisés, préalables à la décision politique. Tout ceci doit néanmoins s'opérer dans des conditions et selon des modalités clairement définies.

Quel que soit l'échelon, la France devrait se saisir des formes nouvelles de participation citoyenne que permettent les nouvelles technologies. Les pouvoirs publics ne doivent pas considérer ces formes de participation comme une menace pour la démocratie représentative, mais au contraire comme une manière de l'irriguer en relayant les attentes du public – que celui-ci diffusera quoi qu'il advienne.

Une contrainte majeure : la soutenabilité des dépenses publiques

En France, la dépense publique primaire (c'est-à-dire hors charges d'intérêts sur la dette publique) est sensiblement plus élevée que celle d'autres pays dont les infrastructures, les services publics ou les performances sociales sont comparables aux nôtres. Trop longtemps, la France a traité par la dépense publique (ou, ce qui est équivalent, par la dépense fiscale) des problèmes qui relevaient d'une démarche plus structurelle. Le logement et l'emploi sont emblématiques de cette approche : l'un et l'autre mobilisent des moyens considérables (respectivement 45 milliards d'euros et entre 64 et 85 milliards, selon qu'on inclut ou non les allègements de cotisations sociales), pour des résultats insatisfaisants.

Cette stratégie de la dépense palliative a très clairement atteint ses limites. La dépense publique doit en priorité cibler les domaines pour lesquels elle n'a pas de substitut. Il faut préserver et même renforcer nos capacités d'investissement matériel et humain, de modernisation des services publics et d'action sociale, et pour cela substituer des mesures structurelles au traitement des problèmes par la dépense, rationaliser l'appareil public et gagner en efficacité. La réforme des rythmes scolaires dans le primaire ou la création de la « contrainte pénale » (initialement « peine de probation ») en sont des exemples. Dans cette perspective, il est raisonnable de viser que, d'ici dix ans, la sphère publique contribue à l'efficacité et à la compétitivité de l'économie en abaissant de deux points supplémentaires la part de la dépense publique primaire dans le PIB. Celle-ci passerait donc de 54,8 % en 2013 à 50,8 % en 2017 et à 48,8 % en 2025. À ce niveau, elle resterait certainement l'une des plus élevées au sein des pays avancés.

Pour l'État, la tenaille entre responsabilités et moyens peut être mortelle : s'il ne sélectionne pas ses priorités, ne modifie pas ses routines et ne gagne pas en efficacité, il ne pourra que constater un écart croissant entre ses devoirs et ses capacités. Il perdra en légitimité, il cessera d'attirer les talents, et il finira par ressembler à la caricature qu'en donnent les contempteurs de la chose publique.

Mais la contradiction entre moyens et demandes peut aussi être l'occasion d'une redéfinition en profondeur, au service de missions plus essentielles que jamais, de modes d'organisation et d'action hérités du siècle dernier, qu'il est grand temps de réformer. Elle peut être aussi pour l'État l'occasion de redéfinir son action en misant sur l'innovation. Les Français demandent en effet une action publique tout à la fois plus efficace, plus mobilisatrice et moins pesante.

Les obstacles qui restent à lever

Ce qui vaut pour la transformation de notre pays en général vaut pour la transformation de l'État et de l'action publique dans son ensemble : on ne peut guère concevoir de programme de transformation qui soit à la fois consensuel, peu coûteux, favorable à l'équité et susceptible d'effets immédiats. Dans ces conditions, tout gouvernement disposant d'un capital politique limité et soumis à une contrainte financière serrée est confronté à des choix difficiles. Il faut aussi prendre en compte des problèmes plus spécifiques, tenant au rôle de l'État par rapport au marché, et à l'importance des incitations au sein de l'État sur sa performance.

Quelle stratégie de réforme et selon quelles modalités ?

Pour être efficace et acceptable, une stratégie de réforme devrait remplir deux conditions. Chaque réforme engagée doit être menée à bien en une seule séquence. Il faut rompre avec cette tradition nationale qui consiste à ouvrir un chantier, à conduire une réforme incomplète, et à remettre sa continuation à la prochaine mandature. C'est un moyen sûr d'être inefficace et de créer de l'insécurité. En outre, chaque séquence doit être conçue de manière à être juste par elle-même. Il ne faut pas sélectionner les actions sur un seul critère d'efficacité sans se soucier de leurs effets distributifs, ni même reporter le traitement de ces enjeux à un deuxième temps. L'équité doit être une préoccupation de tous les instants.

Par ailleurs, il faut reconnaître que, lorsqu'elles visent à accroître l'efficacité de la sphère publique et à mieux cibler les transferts, les économies de dépenses publiques ont surtout des effets à longue portée (même si elles ont aussi des effets immédiats de réduction du déficit). Les 50 milliards d'économies annoncés vont donner une forte impulsion à un mouvement de modernisation qui devra se poursuivre au-delà de 2017 pour que l'efficacité de la dépense publique française se rapproche de celle des meilleurs de nos partenaires. Il ne s'agit ni de réduire la dépense par principe, ni de revenir sur des choix collectifs qui peuvent différer de ceux de nos voisins, mais de s'assurer que ces choix sont servis par un État économe.

Pour impliquer une société tout entière, le débat est indispensable. Il doit d'abord prendre la forme de la concertation avec les partenaires sociaux et celle de la délibération avec les acteurs de la société civile, les élus nationaux et territoriaux, et les acteurs économiques. Il s'agit de passer au-dessus des oppositions pour se projeter dans un avenir commun, au sein duquel conduire et accompagner les réformes. Il faut également impliquer directement les citoyens. C'est à cette condition aussi que cette projection vers l'avenir pourra faire l'objet d'une large appropriation. À cet égard, l'horizon décennal semble approprié : nombre de réformes n'auront de chance de conduire à un résultat que si elles sont poursuivies dans la durée.

Il ne faut pas nécessairement viser le consensus : chacun peut, par rapport aux questions posées, conserver son point de vue et ses préférences. Mais il importe au moins d'établir les éléments fondamentaux du diagnostic, et de partager quelques orientations générales. Cela suppose d'identifier les questions que chacun accepte comme légitimes, même si tous n'y apportent pas les mêmes réponses, et de dessiner les orientations que chacun reconnaît comme fondées, même si tous ne peignent pas l'avenir aux mêmes couleurs. On peut, par exemple, se retrouver autour de l'idée qu'il faut redonner aux services publics des priorités claires et la capacité de les atteindre.

Instruments du changement, responsabilisation et incitations

Les débats sur les politiques publiques dans notre pays souffrent de deux limites. Tout d'abord, la définition des politiques est vue essentiellement comme une question de niveau : jusqu'où développer la solidarité, l'accessibilité des territoires, l'accès aux soins ? Le sujet des instruments pour mettre en œuvre ces politiques est ainsi peu abordé. Ensuite, la question des incitations apparaît elle aussi négligée, qu'il s'agisse des incitations des acteurs privés (ménages et entreprises) à générer de la dépense publique ou sociale, mais également des incitations internes au secteur public, pourtant déterminantes pour sa performance.

Dans ces conditions, on s'impose *a priori* des coûts budgétaires particulièrement élevés, là où les autres pays développés innovent pour trouver des instruments d'intervention publique plus efficaces : développement du signal-prix, comme en Suède, pour les politiques environnementales, de préférence aux approches de type « autoritaire » qui coûtent de deux à dix fois plus à la collectivité et à la compétitivité pour atteindre un même objectif environnemental ; recours aux « enchères inversées » pour allouer les subventions agro-environnementales au Royaume-Uni et ainsi en assurer la meilleure efficacité ; mise en place de mécanismes d'« *Experience rating* » pour l'assurance chômage aux États-Unis ; régulation de l'assurance privée pour alimenter l'assurance maladie en Suisse, etc. Chacune de ces expériences fournit des références, soit pour des approches alternatives, soit pour améliorer le fonctionnement de notre État.

En France, la rigidité des administrations de l'État est de plus en plus en cause, notamment le placage territorial d'un modèle de fonctionnement étatique central qui repose sur le principe de généralité¹, qui ignore le principe de contingence² (« à situation concrète solution concrète ») et qui freine la mise en œuvre des réformes (exemple des rythmes scolaires dans le primaire). En outre, les modes d'organisation internes de l'État ne sont pas les plus efficaces, n'ayant pas prêté suffisamment d'attention à la

(1) Rosanvallon P. (2004), *Le Monde politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil.

(2) Mintzberg H. (1979), *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*, traduit en français sous le titre *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Éditions d'Organisation.

responsabilisation de tous les niveaux de gestion, qui parfois ne sont même pas identifiés comme tels. Une confiance quasi absolue semble donnée aux mécanismes de gestion les plus centralisés, ignorant les problèmes informationnels et incitatifs qui y sont associés.

Ces lacunes générales expliquent aussi que l'État, en tant qu'administration, se trouve aujourd'hui incapable de définir une doctrine chaque fois que l'analyse des problèmes de responsabilisation et d'incitation devrait être le principal critère de choix. C'est vrai pour la place à donner aux partenariats public-privé, pour le partage des tâches entre les « opérateurs » de l'État et l'administration, ou en matière de déconcentration. Cela vaut aussi pour une utilisation efficace des Autorités administratives indépendantes et pour la définition de leur cadre de mission. Plus généralement, il s'agit d'éviter les déceptions renouvelées à propos de mesures horizontales qui semblaient de bon sens mais qui, au final, se traduisent par de simples reports de charge (dans le temps ou sur d'autres agents) et par un renforcement des comportements attentistes.

Or la clé du succès réside justement dans la mise en place d'un cadre responsabilisant, incitatif, crédible et de confiance, pour que les sources de productivité ou de redéploiement soient révélées, cette stratégie permettant d'éviter les comportements attentistes de certains ministères et d'associer les fonctionnaires en amont du processus. Au Canada, dans les années 1990, l'association des ministres et *deputies* (fonctionnaires de rang le plus élevé dans les ministères) a ainsi permis de limiter les comportements tactiques entre le politique et l'administration (le politique pouvant être tenté de faire peser sur l'administration la responsabilité d'un échec et *vice versa*).

Surtout, il convient d'offrir des incitations aux ministères en autorisant le redéploiement d'une fraction des « coupes » qu'ils réalisent. Cela leur permettrait de mieux financer leurs nouvelles priorités et de les faire entrer de plain-pied dans une démarche stratégique.

Les leviers du changement : l'évaluation, l'expérimentation, la revue des dépenses

Pour atteindre un objectif de politiques publiques efficaces, l'État moderne doit être modeste. D'une part, il n'est pas infallible : les réformes n'atteignent pas nécessairement leur but, les institutions ne délivrent pas nécessairement les services qu'attendent les citoyens. D'autre part, il doit reconnaître qu'il ne sait pas toujours mieux ce qui est souhaitable. Il doit accepter de s'engager dans des démarches de construction en partenariat avec les autres acteurs publics et privés, afin de déterminer les meilleurs moyens de répondre à ses missions.

Pour impulser une dynamique de changement plus profonde et durable, trois leviers d'action sont alors à mobiliser.

L'évaluation

L'évaluation des politiques publiques a beaucoup progressé ces dernières années, mais elle souffre encore de certaines faiblesses. Outre qu'elle est loin d'être généralisée, les méthodes et les objectifs peuvent différer et les prismes à l'aune desquels les politiques publiques sont évaluées sont disparates¹. Nous avons probablement trop tendance à centrer nos méthodes d'évaluation sur la question de l'utilisation des moyens ou celle de l'organisation des politiques. Mais l'évaluation de la pertinence et de l'impact des réformes est encore trop peu développée. Enfin, les évaluations restent souvent réalisées par des parties prenantes à la définition ou à la mise en œuvre des politiques. La garantie d'indépendance de l'évaluateur est une condition indispensable à la crédibilité de la démarche évaluative².

L'expérimentation

L'expérimentation contrôlée est la meilleure manière de déterminer si une réforme est porteuse d'amélioration dans le contexte spécifique où elle est appelée à intervenir. C'est aussi la meilleure manière de convaincre des citoyens suspicieux. Dans les dix ans à venir, l'État devrait recourir plus systématiquement à de telles expérimentations, sur l'ensemble des territoires, pour une durée maximale déterminée.

Il s'agit donc, comme l'a récemment écrit la Fondation Condorcet³, de « changer de dispositif, en reconfigurant l'échelon d'encadrement, normatif, de telle sorte que l'initiative et l'expérimentation soient usuelles, aisées, et non l'exception ». L'objectif est de permettre à l'action publique de s'adapter aux caractéristiques des populations sur les territoires, de manière à réduire les inégalités réelles d'accès à l'éducation, la santé, l'emploi et le logement. Il faut concevoir un cadre national plus incitatif en matière d'innovation, qui s'adapte aux réalités locales, et qui soit accompagnateur. Il s'agit donc d'apprendre à conjuguer principe de généralité et principe d'adaptation, tout en conservant la nécessaire fonction de mise en cohérence, de contrôle et de « pilotage de croisière », indispensable dans toute grande structure, publique comme privée.

(1) On distingue traditionnellement cinq critères d'évaluation pour une politique publique : efficacité (niveau d'atteinte des objectifs), pertinence (adéquation de la politique au problème posé), impact (effets), cohérence (relation entre les mesures ou dispositifs et le problème), efficience (adéquation des ressources affectées à l'atteinte des résultats attendus).

(2) Voir Conseil d'analyse économique (2013), « Les évaluations des politiques publiques », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 1, février.

(3) Voir le compte rendu du comité de la fonction publique du 10 avril 2014 de la Fondation Condorcet.

Partant, il est important de dégager le plus clairement possible les principes alternatifs qui ressortent des expérimentations. Premièrement, il faut miser sur les démarches remontantes d'un droit à l'initiative, à l'expérimentation et à l'auto-organisation (le « *bottom up* »), et non sur les applications descendantes d'une réglementation nationale (le « *top down* » classique). Deuxièmement, la modernisation de tout le processus de formation et de gestion des ressources humaines s'impose (concours, création de bases de données larges, accompagnement professionnel impliquant *coaching*, formation, bilan des missions, évaluation professionnelle). Troisièmement, le décloisonnement des fonctions et des compétences apparaît comme un facteur de performance et d'amélioration de la qualité de service.

La revue stratégique des dépenses publiques

L'évolution des missions de l'État doit s'appuyer sur des revues stratégiques des dépenses publiques. En effet, pour atteindre des objectifs ambitieux de réduction des dépenses, il est souhaitable de préférer les arbitrages stratégiques entre dépenses aux baisses uniformes de toutes les dépenses (méthode dite du « rabet »). Le rabet est certes plus simple à mettre en place, apparemment plus égalitaire, mais il est susceptible de produire d'importants effets pervers : il réduit la qualité du service public et la confiance des citoyens sans distinguer les programmes efficaces de ceux qui sont les moins utiles. Il convient donc de revoir un nombre aussi élevé que possible de dépenses et d'opérer des arbitrages stratégiques entre les postes, d'impliquer pleinement l'administration dans le processus, et d'informer les citoyens sur les choix qui sont faits et qui engagent pour partie l'avenir du pays. Par ailleurs, une telle revue stratégique des dépenses suppose de mobiliser des méthodes permettant d'identifier les domaines d'économies. Le champ de la revue doit viser aussi à éviter le report sur d'autres dépenses. Les opérations de réductions budgétaires peuvent aller de pair avec la sanctuarisation – assumée – de certaines dépenses considérées comme efficaces et prioritaires.

In fine, il n'y a pas seulement à évaluer l'ambition des politiques publiques et à améliorer l'organisation de l'État, il faut aussi revoir l'architecture de l'intervention publique, pour la rendre plus innovante, plus adaptée aux réalités d'aujourd'hui et de demain. En la matière, la France souffre d'un retard certain. La revue des missions et les processus de concertation dans lesquels s'inscrivent les travaux sur l'action publique de demain, qui sont conduits dans un premier temps comme deux exercices parallèles, devront donc se retrouver en confrontation dans une boucle itérative.

* * *

L'État doit impérativement prendre sa part à la modernisation de notre pays. Il doit absolument trouver les voies d'une action publique à la mesure des défis auxquels le pays est confronté. Il ne peut rester à l'écart de mutations techniques qui modifient les attentes des citoyens autant que les structures des organisations. Il doit prendre toute la mesure des transformations induites par la décentralisation et la réforme territoriale. Sa mutation organisationnelle et une plus grande capacité d'adaptation sont indispensables à l'accomplissement de ses missions.

Si des mesures immédiates sont nécessaires, cette mutation doit s'inscrire dans une perspective longue, inhérente à la démocratie de la confiance et reflétant des choix collectifs et le contrat social qui nous lie les uns aux autres.

Comment enclencher concrètement ce processus de modernisation ? Comment établir les coopérations et la confiance nécessaires pour que l'action publique dans dix ans soit celle que nous voulons ? Tel est l'objet du processus de concertation qui s'engage.

Après un premier atelier, qui vise à présenter le processus des trois concertations (action publique de demain, numérique, leviers du changement), d'autres suivront, à Paris et en région, sous forme de réunions thématiques et transversales.

Dominique Bureau, délégué général
du Conseil économique pour le développement durable

Marie-Cécile Naves, chargée de mission, France Stratégie



ANNEXE 2

LA DÉMARCHE : CHAMP DU RAPPORT ET ATELIERS DE CONCERTATION

Le projet *L'Action publique de demain* visait, après clarification des enjeux initiaux, à fixer des objectifs et une méthode de travail débouchant sur une action publique plus efficace, capable de répondre aux priorités de la France de demain. Le rapport *Quelle France dans dix ans ?*, remis par France Stratégie en juin 2014 au président de la République, fournissait déjà des éléments de diagnostic, en jetant notamment les bases d'une réflexion sur la refonte d'un État « entreprenant et économe ». Le nouvel exercice ne pouvait toutefois revêtir la forme d'une simple liste de solutions ou recommandations clés en main pour des acteurs que l'on jugerait incapables de construire leurs politiques, ni, *a fortiori*, se substituer à la revue des missions pour établir les priorités. Il ne s'agissait pas non plus de débattre de manière abstraite des grands principes (égalité, continuité, mutabilité) qui demeurent la norme supérieure, mais de définir un cadre d'action pour les mettre en œuvre dans le contexte actuel et ainsi orienter la transformation de l'action publique, à horizon de dix ans.

L'objectif était ainsi d'identifier les évolutions structurantes et communes à l'ensemble de l'action publique, et de dégager les principes directeurs pour organiser la modernisation de l'action publique. Dans cette optique, nous n'avons pas souhaité nous limiter à un simple exercice en chambre et, en dépit de délais serrés, nous avons voulu soumettre nos précédentes analyses à une confrontation d'idées large, approfondie et exigeante, afin d'en tirer une vague de propositions pertinentes et répondant aux préoccupations du plus grand nombre de nos concitoyens et des acteurs de terrain. De novembre 2014 à février 2015, France Stratégie a ainsi organisé une phase de consultation articulée autour d'une série d'échanges et de débats qui ont associé partenaires sociaux, *think tanks*, associations de la société civile, élus nationaux et territoriaux, experts français et étrangers, acteurs économiques et sociaux, et représentants des administrations.

Cette démarche participative a pris la forme d'ateliers-débats qui ont réuni plusieurs centaines de personnes et ont permis à plus de 70 intervenants de faire valoir leurs analyses et propositions. Quatre ateliers nationaux, chacun consacré à un grand thème,

ont été organisés sur une demi-journée. Trois autres ateliers régionaux, à Nantes, Grenoble et Sénart, ont été ouverts à un plus large public, en collaboration avec un ou plusieurs partenaires régionaux. Ils ont accueilli des experts, des responsables publics et des acteurs économiques locaux. Ces ateliers se sont attachés à la méthode de construction et de modernisation de l'action publique, selon les axes d'investigation suivants : attentes du public (solidarité et monde économique) ; déclinaison des étapes des réformes, de la conception à la mise en œuvre (*design* de l'action publique et conduite de la modernisation) ; aspects transversaux (participation du public, management public).

On trouvera ci-dessous les thématiques abordées lors de chacun de ces sept ateliers et le nom des intervenants¹ ayant généreusement accepté de nous faire partager leurs expériences, connaissances et acquis sur ces thèmes.

Atelier de lancement – France Stratégie, 12 novembre 2014

« Les missions de l'action publique : contraintes, besoins et opportunités pour demain »

Cette première demi-journée fut l'occasion de présenter l'architecture générale des « Assises de la gestion publique », ainsi que la cohérence entre la « revue des missions » engagée, d'une part, et les trois grands axes de concertation (missions de l'action publique, numérique, management des agents et leviers du changement), d'autre part. Il s'agissait aussi de préciser les diagnostics sur les attentes des usagers et sur les contraintes de soutenabilité financière à prendre en compte, l'ensemble de ces éléments constituant le cadre pour penser l'action publique de demain.

Quelles missions et quelle organisation de l'action publique à l'horizon de dix ans ? Réflexion autour de trois axes : les besoins, la technologie, et l'organisation

Serge Bossini, directeur, adjoint à la secrétaire générale du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)

Thierry Mandon, secrétaire d'État à la réforme de l'État et à la Simplification

Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie

Henri Verdier, directeur d'Etalab

(1) Les fonctions indiquées sont celles qu'ils occupaient au moment de leur participation aux ateliers.

Les missions de l'action publique : contraintes, besoins et opportunités pour demain

Boris Cournède, économiste senior, OCDE

Martial Foucault, directeur du Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF)

Anne-Marie Idrac, ancienne ministre et présidente de la RATP et de la SNCF

Renaud Lassus, chef de service, Direction générale du Trésor

Maria Manuel Leitão Marques, professeure à l'université de Coimbra, ancienne secrétaire d'État à la Modernisation administrative et présidente du Bureau de la réforme du service public du gouvernement portugais

Martin Vial, ancien administrateur-directeur général du groupe Europ Assistance

Atelier 1 régional – Nantes, 27 novembre 2014**« L'action publique et le développement économique »**

Moderniser notre économie, redresser sa compétitivité et soutenir l'investissement, pour qu'elle soit plus créatrice d'emplois : les réformes à mettre en œuvre pour remplir de tels objectifs se situent d'abord du côté du marché du travail et de la fiscalité. L'action publique n'en est pas moins directement concernée car certaines politiques publiques – qu'il s'agisse d'éducation ou d'innovation, par exemple – sont déterminantes pour l'efficacité économique et sont productrices de normes, aux niveaux national, régional et local.

***Quelles attentes des acteurs socioéconomiques à l'égard de l'action publique au service du développement économique du pays et des territoires ?
Quelles réponses des acteurs publics ?***

Pascal Bolo, vice-président de Nantes Métropole

Christophe Clergeau, premier vice-président de la région Pays de la Loire

Henri-Michel Comet, préfet de la région Pays de la Loire

Grégoire Delrue, directeur de Fondes France Active Régionale

Bruno Hug de Larauze, président de la Chambre de commerce et d'industrie des Pays de la Loire

Philippe Rétière, président de la Fédération des Maraîchers nantais

Laurent Stephan, dirigeant de 4Mod Technology

Expérimentations innovantes au service du développement économique durable

Jocelyn Angelliaume, service économique de la Chambre des métiers
(collège institutions)

Ingrid Berthé, directrice associée d'Alphacoms

Sébastien Bolle, CFE CGC (collège syndicats salariés)

Karine Gingreau, responsable Stratégie emploi/entreprise à la Direction de l'emploi et de l'innovation sociale, Nantes Métropole (collège institutions)

Gilles Rampillon, dirigeant de S3A et vice-président du Centre des jeunes dirigeants, section Nantes Atlantique

Florent Solier, directeur de la commande publique de la ville de Nantes
(collège institutions)

André Sobczak, directeur de la Chaire PME et Responsabilité globale de l'école de management Audencia (collège académique)

Comment renforcer la coopération publique/privée pour une meilleure gestion territoriale des compétences et un renforcement de l'attractivité des métiers ?

Loïc Anger, dirigeant de la PME Besné Mécanique

Christophe Mabit, directeur des ressources humaines et de la communication de STX
(chantiers navals)

Béatrice Rouillé, chargée de la coordination *Compétence 2020* à Pôle Emploi

Willy Vasse, directeur délégué de l'unité territoriale 44 de la Direccte Pays de la Loire

Atelier 1 national – France Stratégie, 2 décembre 2014

« Comment adapter l'action publique de demain aux attentes des usagers ? Universalisme et différenciation des services publics »

La simplification et la transparence de l'administration font l'objet d'une demande forte, dans un but de rationalisation de fonctionnement mais aussi d'amélioration des relations avec les usagers : ces derniers sont nombreux à attendre un service public davantage adapté à leurs besoins, en particulier au niveau local. Cela contribue à la restauration de la confiance dans les institutions. La question se pose aussi du rôle des usagers eux-mêmes, des associations, voire du secteur marchand dans la délivrance des services publics.

Le rôle des citoyens et de la société civile dans la coproduction de services (aux) publics

Pierre Bauby, président de l'Observatoire de l'action publique de la Fondation Jean Jaurès

Anne-Marie Idrac, ancienne ministre et présidente de la RATP et de la SNCF

Nicolas Matyjasik, chercheur à l'Institut de gestion publique et du développement économique (IGPDE)

Comment diversifier le contenu de l'offre et la délivrance des services (aux) publics ?

David Alary, directeur de la TSE-université Toulouse 1 Capitole

Pierre Donnadiou, proviseur du lycée Pierre-Paul Riquet, Toulouse

Philippe Lemoine, président directeur général de LaSer et président de la Fondation Internet nouvelle génération (FING)

Margault Phelip, directrice adjointe d'Emmaüs Connect

Frédérique Weixler, directrice de projet à la Direction générale de l'enseignement scolaire

Services publics ou services aux publics ? Quelle régulation de l'offre ? Comment construire les partenariats entre public et privé ?

Bruno Crépon, chercheur à la Paris School of Economics (PSE)

Alberto Holly, professeur honoraire de l'université de Lausanne (HEC)

Michel Mougeot, professeur à l'université de Franche-Comté

Martin Vial, ancien administrateur-directeur général du groupe Europ Assistance

Atelier 2 national – France Stratégie, 16 décembre 2014

« Quels moyens et quelle gouvernance pour la réforme de l'action publique ? L'économie politique de la réforme »

La rénovation de l'action publique ne peut prendre son sens que si elle s'appuie sur une vision partagée des enjeux à moyen terme, éclairant les choix d'orientation de l'action, de répartition des rôles entre acteurs publics et d'allocation des ressources. Il faut donc se poser la question des instruments utilisés, des transformations des modes d'organisation et de gouvernance qui en découlent, et de la qualité des incitations mises en place à chaque niveau de responsabilité, ce qui appelle notamment à un recentrage tant « géographique » que « stratégique » de l'action publique.

Quelles modalités d'organisation pour les institutions publiques ?

Anna Ekström, responsable de l'Agence des établissements d'enseignement suédois

Anne-Marie Idrac, ancienne ministre et présidente de la RATP et de la SNCF

Marie-Cécile Naves, cheffe de projet à France stratégie

Comment impliquer les agents publics dans la réforme de l'action publique ?

Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et droits indirects

Marion Guillou, présidente du conseil d'administration d'Agreenium,
ancienne présidente directrice générale de l'INRA

Comment construit-on l'action publique ? La question des instruments

Antoine Bozio, chercheur associé à la PSE et directeur de l'IPP

Peter Orszag, vice chairman of Corporate and Investment Banking,
chairman of the Public Sector Group, and chairman of the Financial Strategy
and Solutions Group at Citigroup

Martin Vial, ancien président de La Poste et ancien directeur général du Groupe Europ
Assistance

Atelier 2 régional – Grenoble, 23 janvier 2015

« Repenser l'action publique et le service public »

La France connaît des transformations démographiques et territoriales majeures, qui sont appelées à se poursuivre. Or, où qu'ils demeurent, les individus attendent des services et des ressources de qualité, adaptés à leurs besoins – éducation, emploi, santé, dépendance, garde d'enfants, accès à internet, etc. Cela concerne à la fois l'accessibilité de ces services, leur contenu et leur mode de délivrance. Dès lors, la participation citoyenne à la décision et à la définition des politiques publiques doit se développer.

Qualité et accessibilité des services publics

Matthieu Angotti, directeur du Centre communal d'action sociale (CCAS) de la Ville
de Grenoble

Jean-François Carenco, préfet du Rhône

Hélène Clot, responsable de la mission évaluation des politiques publiques à la Métro de
Grenoble

Philippe Imbert, responsable du département clientèle de Véolia Eau

Éric Piolle, maire de Grenoble

Mélanie Vienot, directrice adjointe de l'Union nationale des Points d'information et de médiation multi-services (PIMMS)

La fabrique de l'action publique

Nathalie Arnould, design manager au service des collectivités de la Cité du design de Saint-Étienne

Manu Bodinier, cofondateur d'AequitaZ

Pierre Houssais, directeur de la prospective et du dialogue public du Grand Lyon

Julien Mercurio, responsable de la mission Démocratie participative, égalité femmes-hommes et lutte contre les discriminations de la Région Rhône-Alpes

Alexandre Pennaneac'h, chargé de mission au Laboratoire des usages et pratiques innovantes (LUPI®)

Guy Saez, chercheur au Laboratoire PACTE

Stéphane Vincent, directeur du *do tank* La 27^e Région

Atelier 3 régional – Sénart, 29 janvier 2015

« L'action publique garante des solidarités »

Les risques sociaux, anciens et nouveaux, que le modèle social français cherche à contrer, doivent être appréhendés au mieux afin de garantir l'égalité entre tous. Or l'augmentation continue de la dépense publique ne peut plus être la seule réponse à l'extension et à la diversification de ces risques. L'accès de chacun aux prestations auxquelles il a droit pose la question d'une nouvelle conception des services publics et de leur réorganisation sur le territoire, ainsi que celle de la gouvernance des solidarités nationales.

Replacer les principes de solidarité au cœur de l'enjeu de développement territorial : l'exemple du territoire de Sénart

Michel Bisson, président de la communauté d'agglomération de Sénart

Christine Boubet, directrice générale adjointe du Conseil général de Seine-et-Marne, chargée de la Solidarité

Bernard Gazier, professeur à l'université Paris-I

Sandra Hoibian, directrice du département Conditions de vie et aspirations des Français, Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC)

Alain-Michel Ngouto, sous-préfet de Seine-et-Marne, chargé de la Politique de la ville, de la cohésion sociale et de la rénovation urbaine

Jeanine Trinquecostes-Dupriez, vice-présidente du syndicat d'agglomération nouvelle de Sénart en charge des solidarités

Didier Turba, vice-président du Conseil général de Seine-et-Marne chargé des Finances

Vers une nouvelle gouvernance des politiques de solidarités : comment mieux écouter et intégrer l'utilisateur ?

Arthur Anane, directeur général de la Rose des Vents

Camille Bachschmidt, chargée de la sous-direction Professions sociales, emploi et territoires, Direction générale de la cohésion sociale

Mathieu Crépon, conseiller technique de l'association Espoir

Isabelle Médou-Marère, directrice générale de la Fédération nationale des Associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) Île-de-France

Sophie Vivien, directrice générale Relais Jeunes 77

Virginie Thobor, maire adjointe de Lieusaint

Les outils de lutte contre les inégalités sociales et territoriales : focus sur les enjeux du recours au numérique pour les usagers et les agents

Agnès Basso-Fattori, directrice générale de la Caisse d'allocations familiales de Seine-et-Marne

Sébastien Chauvet, président de la Fédération des Centres sociaux et socioculturels de Seine-et-Marne et administrateur national

Jean-Pierre Guérin, vice-président du Conseil général de Seine-et-Marne chargé de la Vie associative et du soutien aux initiatives citoyennes

Caroline Guyot, université Paris-Est Créteil

Benjamin Jeanjean, dirigeant de la web-agency The Gobeliers

Jeanne Rebuffat, directrice de la communication du syndicat d'agglomération nouvelle de Sénart

Atelier 3 national – France Stratégie, 4 février 2015

« Quel management public dans la réforme de l'action publique ? »

Penser et préparer le *design* de l'action publique de demain suppose de s'attarder sur les enjeux d'organisation et de ressources humaines : la réforme du management public apparaît comme l'un des vecteurs essentiels de la rénovation des trois fonctions

publiques. Afin d'améliorer le service rendu, ainsi que les relations avec les différentes catégories d'usagers, dans un contexte – notamment budgétaire – très contraint, instaurer et diffuser des pratiques managériales à la fois plus performantes et respectueuses des agents sont des clés de l'innovation. L'évaluation des nouvelles pratiques managériales doit en outre occuper une place importante dans nos réflexions. Le management public doit par ailleurs s'adapter aux contextes professionnels et aux contextes locaux – les besoins des usagers étant différents d'un territoire à l'autre. Il s'agit *in fine* de faire de la réforme du management public une opportunité et une clé essentielle du succès de la réforme de l'action publique.

Les fonctions publiques et leur environnement : quels enjeux pour le management public ?

Véronique Peaucelle-Delelis, directrice du Secrétariat général pour l'administration, Centre de formation au management du ministère de la Défense

Lyna Srun, directrice générale adjointe du Centre national de la Fonction publique territoriale, chargée du développement de la formation

Jean-Luc Tavernier, conseiller d'État

Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle au ministère du Travail, de l'Emploi et du Dialogue social

Les nouvelles pratiques managériales. Quelles collaborations innovantes ? Quelles incitations au changement ? Comment garantir la qualité de vie au travail ?

Thierry Courtine, Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)

Michel Derdevet, secrétaire général d'ERDF

Danielle Toupillier, directrice générale du Centre national de gestion de la Fonction publique hospitalière

Participants et contributeurs

Nous remercions toutes les personnes qui ont participé à l'exercice *L'action publique de demain*, en répondant aux demandes d'audition de nos équipes, en nous transmettant une contribution écrite ou en prenant la parole à l'occasion d'un des ateliers-débats organisés à Paris ou en région :

Medhi Allal, Direccte – **Guillaume Allègre**, OFCE – **Daniel Allieux**, agglomération de Sénart – **Mathieu Angotti**, Centre communal d'action sociale (CCAS) de la Ville de Grenoble – **Didier Arnal**, UDES – **Bénédicte Arnould**, ENA – **Nathalie Arnould**, Cité

du design – **Akin Attia**, Préfecture de Seine-et-Marne – **Maya Bacache-Beauvallet**, Telecom Paris Tech – **Romain Badouard**, université de Cergy-Pontoise – **Amir Badr**, 7 de table – **Manuel Bamberger**, Fondation Condorcet – **Benoît Banzept**, CFTC – **Xavier Barat**, Défenseur des droits – **Sarah Barbeeri**, Préfecture du Rhône – **Sylvie Barnezet**, Grenoble métropole – **Pierre Bauby**, Fondation Jean Jaurès – **Michel Bauer**, Michel Bauer Consultants – **Christophe Bayle**, Société d'étude, de maîtrise d'ouvrage et d'aménagement parisienne (SEMAPA) – **Alain Bazot**, UFC-Que choisir ? – **Dominique Beaujouan**, agglomération de Sénart – **Sabine Beauvais-Delouvrier**, agglomération de Sénart – **Corinne Bebin**, maire adjointe de Versailles – **Shahnaz Behnami**, Filimage, MEDEF – **Mehdi Benchoufi**, Club Jade – **Hicham Benichi**, UPMF, Grenoble – **Céline Benoit-Tahmazian**, Grenoble-Alpes Métropole – **Luc Bérille**, UNSA – **Bastien Bernard**, Direction des services de la navigation aérienne – **Annabelle Berthaud**, Grenoble-Alpes Métropole – **Arnaud Bertrand**, Ernst & Young et Associés – **Marie-Laurence Bertrand**, CGT – **Jean-Luc Besançon**, Comité de liaison des Unions de quartier de Grenoble (CLUQ) – **Mathilde Besse**, Ville de Grenoble – **Laurent Bigorgne**, Institut Montaigne – **Michel Bisson**, président de l'agglomération de Sénart – **Aline Blanc-Tailleu**, Société française de l'évaluation – **Loïc Blondiaux**, université Paris I – **Manu Bodinier**, AequitaZ – **Guy Bories**, Centre de formation et d'apprentissage EVE – **Serge Bossini**, Secrétariat général à la modernisation de l'action publique – **Omar Bouazouni**, Conseil national économique et social d'Algérie – **Esther Bouquet**, Union nationale des Points d'information et de médiation multi-services (PIMMS) – **Bernard Bourgeois**, CCPG – **Benoît Bourrat**, Union nationale des Points d'information et de médiation multi-services (PIMMS) – **Monique Boutrand**, CFDT – **Michel Bouvier**, Fondation internationale des finances publiques – **Antoine Boziot**, Institut des politiques publiques (IPP) – **Georges Braoudakis**, Association France-Dépression – **Pierre-Louis Bras**, MASS – **Michel Brault**, CFDT – **Jean-Paul Bret**, Communauté d'agglomération Pays voironnais – **Claude Béguin**, Union de quartier Mutualité-Préfecture – **Jocelyne Cabanal**, CFDT – **Véronique Cabri**, conseil indépendant – **Jean-François Carencio**, préfet du Rhône – **Dominique Carotine**, agglomération de Sénart – **Didier Cartaut**, conseil citoyen de Moissy-Cramayel – **Gérard Casset**, agglomération de Sénart – **Gilles Castagnac**, Centre de ressources pour les musiques actuelles – **Noémie Charlier**, université Paris-Est Créteil – **Iamia Chebani**, MSA – **Patricia Chenel**, Préfecture du Rhône – **Véronique Chetaneau**, département de Seine-et-Marne – **Astrid Clergeau**, Michel Bauer Consultants – **Hélène Clot**, Mission Évaluation des politiques publiques – **Vincent Comparat**, ADES – **Pascale Coton**, CFTC – **Anne-Marie Couderc**, MEDEF – **Théo Courcoux**, AURG – **Jérôme Creel**, OFCE – **François Cremieux**, Hôpital Bichat Claude Bernard 5AP-HP) – **Bruna Cresci**, citoyenne – **Christian Cumin**, CFTC – **Philippe Cuntigh**, université Joseph Fourier – **Boucha Daoudi**, IEP de Grenoble – **Michelle Daran**, PACTE-IEP de Grenoble – **Annie Darand**, Préfecture de l'Isère – **Brigitte Dasté**, Conseil de développement Pays voironnais – **Patrick Debouvry**, association Travail

Entraide – **Aline Degay-Duplessis**, CFDT – **Fabienne Degoulange**, RESO77 – **Stéphane Delanoë**, Ville de Paris – **Éric Dellanoy**, Nous Citoyens – **Julien Délémontex**, cabinet du secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la Simplification – **Jacques Delpla**, École d'économie de Toulouse – **Gérard Demarcq**, CFE-CGC – **Danièle Desclerc-Dulac**, Collectif inter-associatif pour la santé – **Joëlle Desgranges**, agglomération de Sénart – **Maryse Dessagnat**, DGFIP – **Michel Destot**, député – **Benoît Dick**, Centre de formation universitaire en apprentissage EVE – **Michel Dieudonné**, CCI France – **Jacqueline Doneddu**, CGT – **Patrick Doutreligne**, Fondation Abbé Pierre – **Danielle Dufourg**, Direction départementale de la cohésion sociale de l'Isère – **Cyril Dufresne**, Métropole de Grenoble – **Isabelle Dunod**, Mission Développement Prospective Savoie – **Nathalie Dupont**, agglomération de Sénart – **Renaud Durand**, préfecture de l'Isère – **François Ecalé**, Cour des comptes – **Michel Emery**, CAF du Doubs – **Lucile Falgueyrac**, Association internationale des techniciens experts et chercheurs – **Jean-Luc Fallou**, Stratorg – **Olivier Faron**, CNAM – **Éliane Favereaux**, citoyenne – **Grégoire Feyt**, Laboratoire PACTE-Territoires, Grenoble – **Patricia Fizet**, Terres de France – **Mireille Flam**, Centre européen des employeurs et des entreprises – **Claude Foulon**, Agri Agro Environnement – **Carole Garnier**, Région Rhône-Alpes – **Floriane Garnier**, université Paris-Est Créteil – **Dominique Gauthier**, Roland Berger – **Carole Genolac**, PEEP – **Mathilde Gérard**, université Paris-Est Créteil – **Claire Gerault-Hibert**, Conseil général de Seine-et-Marne – **Xavier Gerbaux**, PIMMS de l'Isère – **Delphine Gerbeau**, Gazette des communes – **Claude Giberne**, IGP – **Sylvie Gilavert**, Service de maintien à domicile (SMAD), Lieusaint – **Marina Girod de l'Ain**, Ville de Grenoble – **Vincent Godebout**, Solidarités nouvelles face au chômage – **Gaëtan Gorce**, sénateur de la Nièvre – **Mireille Gouyer**, UT38 DIRECCTE – **Jacques Armand Grand**, EMESS – **Jérémy Grangé**, Laboratoire PACTE, Grenoble – **Frédéric Grivot**, CGPME – **Christian Grolier**, Force ouvrière – **Marie-Claude Grotti**, Parlement européen – **Michel Guervalais**, UNSA Fonction publique – **Khalidou Gueye**, agglomération de Sénart – **Vincent Guillon**, Observatoire des politiques culturelles – **Jean-Paul Guillot**, Association Réalités du dialogue social – **Bernard Hagelsteen**, Groupe Vinci – **Saïd Hammouche**, Mozaik RH – **Denis Hourde**, Communauté urbaine d'Arras – **Pierre Houssais**, Grand Lyon – **Philippe Imbert**, Veolia Eau – **Yannick Jacquier**, Association BipBip – **Alain Jaillet**, université Cergy-Pontoise – **Boris Jamet Fournier**, cabinet du secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la Simplification – **Manuel Ibot**, agglomération de Sénart – **Véronique Jazat**, CFDT – **Daniel Jouland**, citoyen – **Brigitte Jumel**, CFDT – **Jérôme Kerembrun**, Novo Ideo – **Virginie Kergoat**, Maison de l'emploi et de la formation de Sénart – **Cyrille Kerutz**, Ville de Grenoble – **Mahrez Kheriji**, Union de Quartier Villeneuve – **Aline Kozma**, citoyenne – **Mario Labat-Resano**, Bibliothèque nationale de France – **Liane Labrie**, citoyenne – **Vivien Labrie**, citoyen – **François Lamy**, Filimage – **Jérôme Lartigau**, ENA – **Didier Lassauzay**, CGT – **Johann Laurency**, Force ouvrière – **Chantal Le Guéziac**, La Poste – **Véronique**

Le Jeune, Centre communal d'action sociale (CCAS) de la Ville de Grenoble – **Bernard Le Masson**, Accenture Strategy – **Vincent Le Taillandier**, Association des Cités du Secours catholique – **Odette Leduc**, CFTC – **Gilbert Legrand**, agglomération de Sénart – **Daniel Lenoir**, CNAF – **Catherine Lesterpt**, DGAS – **Pierre Lhoste**, IBM France – **Dominique Libault**, Haut Conseil du financement de la protection sociale – **Bruno Lohy**, Conseil citoyen de Savigny-le-Temple – **Danielle Lutz**, Direction départementale de la protection des populations (DDPP) Isère – **Marion Luu**, Conseil général de l'Isère – **Clément Mabi**, université de technologie de Compiègne – **Béatrice Mabillon-Bonfils**, université de Cergy-Pontoise – **André Marcon**, CCI France – **Josseline Marie**, Association Empreintes – **Magali Marlin**, La 27^e région – **David Marques**, Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) – **Alphonse Martinez**, Préfecture de l'Isère – **Olivier Marty**, DGAFP – **Valérie Marty**, Fédération des Parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP) – **Anne-Marie Maür**, AURG – **Nathalie Meira**, mairie de Lieusaint – **Lynda Melki**, Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) de Seine-et-Marne – **Catherine Mercier**, CCI France – **Julien Mercurio**, Mission égalité femmes-hommes, Région Rhône-Alpes – **Muriel Métivet**, Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) – **Damien Michaud**, Jeune chambre économique de l'Isère – **Hélène Milet**, Conseil général de l'Isère – **Monique Mizelle**, Mairie de Savigny-le-Temple – **Josette Modino**, Association d'entraide des Usagers de l'administration des services publics et privés (ADUA) – **Michel Mondrak**, médecin généraliste libéral – **Catherine Mongenet**, Mission France université numérique (DGESIP) – **Frédéric Monlouis-Félicité**, Institut de l'entreprise – **Sylvain Moraillon**, Association d'entraide des Usagers de l'administration des services publics et privés (ADUA) – **Serge Morel**, Préfecture de l'Isère – **Delphine Morin**, Préfecture de l'Isère – **Yoann Morin**, Laboratoire PACTE, Grenoble – **Herrick Mouafo**, Modus Operandi – **Janig Mouro**, LAHGGLO, Les Associations des habitants du Grand Grenoble – **Nathalie Moyon**, citoyenne – **Jérôme Nanty**, Groupe Transdev – **Michel Neugnot**, Conseil régional de Bourgogne – **Hamid Niati**, Mairie de Lieusaint – **Zainil Nizaraly**, Force ouvrière – **Henri Oberdorff**, université de Grenoble-Alpes – **Pascale Olliviero**, Centre communal d'action sociale (CCAS) de Lieusaint – **Patrick Oria**, Mairie de Sens – **Claudie Ormeaux**, agglomération de Sénart – **Benoît Oudin**, Conseil général de l'Essonne – **Gizemnur Ozdinc**, UPMF, Grenoble – **Chloé Paque**, Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) – **Benoît Parent**, Agence d'urbanisme de la région grenobloise – **Alain Parisot**, Union nationale des syndicats autonome (UNSA) – **Jean-Marc Pasquet**, Novo Ideo – **Pascal Pavageau**, Force ouvrière – **Thierry Pech**, Terra Nova – **Florence Peleau-Labigne**, agglomération de Sénart – **Yolène Pelorce-Dietrich**, Grenoble-Alpes Métropole – **Alexandre Pennaneac'h**, Cité du design – **Paul Peny**, Caisse des dépôts (CDC) – **Michel Perrin**, Fédération des Centres sociaux et socioculturels de Seine-et-Marne – **Jean-Pierre Péry**, Direction départementale des finances publiques de l'Isère – **Raymond Petersen**,

Fédération des Centres sociaux et socioculturels de Seine-et-Marne – **Jacques Petit**, Conseil de développement de Lyon – **Alphonse Phan**, Mairie de Sens – **Pascal Pichard**, Préfecture de l'Isère – **Luc Pierron**, MGEN – **Éric Piolle**, Maire de Grenoble – **Éric Plantard**, université de Marne la Vallée – **Franck Plasse**, agglomération de Sénart – **Sébastien Podevyn**, secrétariat d'État à la Réforme de l'État et à la Simplification – **Françoise Poitevin**, Métro de Grenoble – **Jacques Pomonti**, Association française des utilisateurs de télécommunications (AFUTT) – **Grégoire Potton**, cabinet du secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la Simplification – **Georges Radjou**, BIRD – **Axel Rahola**, Capgemini Consulting France – **Pierre Ramos**, CLCV – **Claude Raoul**, CFTC – **Paul Raoult**, Fédération des Conseils de parents d'élèves (FCPE) – **Carole Raymond**, Communauté de communes Paimpol-Goëlo – **François Réalini**, Communauté d'agglomération de Sénart – **Dominique Reignier**, Cabinet Kairos – **Anne Reimat**, université de Reims – **Marc Resche**, UQCV/LAHGGLO, Grenoble – **Bénédicte Richoux**, Conseil général de l'Essonne – **Gaël Roustan**, Mairie de Grenoble – **Jean-Charles Ruet**, Communauté d'agglomération de Sénart – **Guy Saez**, Laboratoire PACTE, Grenoble – **Julie Sahakian**, Grenoble École de Management – **Ivan de Sainte Foy**, Gendarmerie nationale – **Bernard Saint-Girons**, Conférence des présidents d'université (CPU) – **Patricia Sala**, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE) – **Richard Samuel**, préfet de l'Isère – **Pierre-Louis Serero**, RSA COOP – **Joëlle Seux**, Agence d'études et de promotion de l'Isère (APEI) – **Éric Séveyrat**, journal *L'Essor* – **Philippe Sibeud**, Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) de Seine-et-Marne – **Marie-Christine Simiand**, LAHGGLO – **Catherine Sueur**, Radio France – **Jean-Pierre Suez**, Observatoire des politiques culturelles – **François Taddei**, Centre de recherches interdisciplinaires – **Joseph Tedesco**, Oliver Wyman – **Martine Thuillier**, ministère des Droits des femmes – **Jacques Toledano**, 4D & AMD – **Élise Trebbia**, cabinet du secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la Simplification – **Laurent Tur**, Préfecture de l'Isère – **Guy Turbet-Delof**, Solidaires – **David Valence**, Mairie de Saint-Dié-des-Vosges – **Nadège Vezinat**, université de Reims Champagne-Ardenne – **Serge Viala**, Caisse d'allocations familiales (CAF) de Seine-et-Marne – **Mélanie Viénot**, Union nationale des Points d'information et de médiation multi-services (PIMMS) – **Christian Viet**, MENSIA Conseil – **Ludovic Viévard**, FRV100 – **Jérôme Vignon**, Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale – **Marion Vilaca**, Emmaüs Connect – **Stéphane Vincent**, La 27^e Région – **Véronique Volpe**, Conseil régional d'Île-de-France – **Emmanuelle Wargon**, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) – **Thierry Weishaupt**, Réseau Éducation et solidarité – **Nadia Wolff**, Grenoble-Alpes Métropole – **André Xiberas**, Union de Quartier VO-VM, Grenoble.