

L'action publique de demain

Quelles missions pour quels besoins ?

ATELIER DE LANCEMENT ET DE DÉBAT
12 NOVEMBRE 2014

MISE DE JEU

Sommaire

1. Le contexte : des exercices parallèles de réflexion et de concertation
2. Les enjeux : prendre acte des transformations nécessaires de l'action publique
3. Une contrainte majeure : la soutenabilité des dépenses publiques
4. Les obstacles qui restent à lever
5. Les leviers du changement : l'évaluation, l'expérimentation, la revue des dépenses

1. 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.

2. 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.

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

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 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. Porteurs de la valeur d'égalité, ceux-ci doivent aujourd'hui accepter que celle-ci 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 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.

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

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 la progression de ces pratiques participatives 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.

3. 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.

4. 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 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.

(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.

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.

5. 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

(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), efficacité (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.

expérimentations, sur l'ensemble des territoires, pour une durée maximale déterminée.

Il s'agit donc, comme l'a récemment écrit la Fondation Condorcet¹, 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.

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.

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

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 « rabot »). Le rabot 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.

Document préparé par

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

Marie-Cécile NAVES, chargée de mission, France Stratégie