

Réformer l'État... par la société

Pierre Bauby*

**Enseignant et
chercheur en science
politique, spécialiste
des services publics et
de l'action publique*

Avec la nomination dans les gouvernements Valls d'un secrétaire d'État à la réforme de l'État et à la simplification, Thierry Mandon, est remis sur le métier ce qui devient un serpent de mer pour les gouvernements successifs depuis la « circulaire Rocard » de 1990 à la volonté actuelle de « scanner » les politiques publiques, en passant par la fameuse Révision générale des politiques publiques (RGPP) et, depuis 2012, la Modernisation de l'action publique (MAP).

Des milliers d'initiatives, de projets, de groupes de travail sont intervenus depuis vingt-cinq ans et, pourtant, il en ressort une impression confuse que les changements sont infinitésimaux par rapport à l'ampleur des enjeux.

Aujourd'hui, le contexte macroéconomique et financier, français et européen, amène à mettre à nouveau l'accent sur la nécessité de faire des économies, d'utiliser les moyens considérés comme structurellement contraints, avec parcimonie, efficacité et efficience.

Qu'il faille sans cesse réexaminer les objectifs et missions de l'action publique, son périmètre et son adaptation aux évolutions économiques, technologies, sociales, environnementales, ne saurait être considéré comme une innovation, encore moins une révolution. Le principe d'adaptabilité (de



Observatoire
action
publique

L'Observatoire de l'action publique mène un travail de réflexion autour de la modernisation et de l'efficacité de l'action publique. En croisant les regards et en mutualisant les bénéfices des expériences fructueuses, l'Observatoire souhaite faire analyses et propositions pour améliorer la qualité du service, simplifier les procédures, évaluer les mesures, optimiser les dépenses, afin de remettre l'utilisateur au cœur des politiques publiques. L'Observatoire est dirigé par l'universitaire Pierre Bauby.

Réformer l'État... par la société

« mutabilité ») fait partie des trois piliers fondamentaux du service public définis par la doctrine et le Conseil d'État depuis plus d'un siècle : il n'est jamais ni défini, ni organisé de manière figée et atemporelle, mais doit sans cesse évoluer car sa finalité est de répondre aux besoins des usagers, des citoyens, de la société.

Pourquoi donc un tel écart entre ce qui est conçu, voulu et la réalité ? Pourquoi de telles difficultés, voire de réels obstacles aux différentes politiques de réforme ? Par-delà la diversité des initiateurs des réformes, des responsables politiques et des gouvernements qui les ont portées, il semble exister une constante, qui pourrait bien être à la racine de leur inefficience : presque toujours elles ont été conçues puis portées d'en haut, par les gouvernements et ministères. Elles ont le plus souvent été vécues par tous les acteurs de l'action publique, qu'il soient à l'intérieur des autorités publiques (en particulier les personnels) ou utilisateurs (au sens le plus large du mot), comme des contraintes imposées, comme des remises en cause de situations, comme des injonctions venant d'ailleurs, que cet « ailleurs » soit la hiérarchie, les ministères, le sommet de l'État, ou qu'il soit, surtout aujourd'hui, assimilé à « Bruxelles », à l'Europe. Dès lors, elles ont souvent généré des réactions d'opposition ou d'évitement, qui ont entravé les processus de réforme.

Qu'il s'agisse de l'action publique, comme de toute forme d'organisation collective, la réforme et le changement ne sauraient avoir les résultats escomptés que s'ils sont non seulement acceptés, mais intériorisés, portés par tous ceux qui vont la mettre en œuvre et qui vont en avoir les effets. Quelles que soient les capacités et compétences de ceux qui conçoivent les réformes, quelles que soient leurs intentions, la mobilisation des acteurs est décisive. Cela implique de mettre en œuvre un management participatif, afin de mobiliser la richesse des connaissances et expériences qui existe à tous les niveaux. Mais pas seulement... La réussite de toute réforme implique de ne pas s'en tenir à une démarche de contraintes et d'obligations, mais de mettre d'abord l'accent sur les opportunités qui peuvent en résulter soit pour chaque acteur lui-même, soit pour améliorer la qualité de l'action ou du service.

En matière de réforme de l'État, cela implique non seulement de « mettre l'utilisateur au cœur » de celle-ci, mais de partir de ses besoins et de ses évolutions. C'est inverser la démarche traditionnelle, en développant une démarche stratégique consistant à réformer l'État... par la société. Cette démarche implique de mener de front et en interrelations une série d'initiatives, d'ouvrir douze

Réformer l'État... par la société

pistes, d'explorer douze pistes, d'engager douze chantiers – on pourrait dire « douze travaux d'Hercule », ce dont tente de rendre compte le schéma ci-dessous :



1. D'abord organiser l'expression systématique et permanente des besoins individuels et collectifs. L'action collective, l'action publique, les services publics n'existent que pour répondre aux besoins de chaque habitant, de chaque citoyen, de chaque collectivité humaine. Pour reprendre ici l'essence du principe de subsidiarité, nous faisons ensemble ce qu'il est plus avantageux de faire ainsi qu'individuellement ; cela implique la définition d'un intérêt commun (on pourrait dire d'un « intérêt général », qui ne soit pas la somme des intérêts individuels de chacun, mais dans lequel chaque intérêt individuel se retrouve, se reconnaisse). Cette convergence des intérêts individuel et collectif implique la participation de chacun et des rapports non-hiérarchiques de coopération.



On a trop tendance aujourd'hui, au niveau de l'État comme de chaque autorité publique, à considérer que « les besoins, on les connaît » et à se dispenser de ce prérequis à toute forme d'action collective. Mais qui peut prétendre à une connaissance générale et universelle des besoins dans la diversité des situations humaines économiques, sociales, géographiques ou culturelles ? Rien ne peut remplacer l'organisation systématique et permanente des besoins et des aspirations. Tout raccourci en la matière est appauvrissement.

2. Dans cette dynamique, nous disposons aujourd'hui d'un outil extraordinaire, dont auraient rêvé les Athéniens, fondateurs de la démocratie : les technologies de l'information et de la communication permettent une expression démocratique directe et permanente des aspirations et besoins de chacun, de ses opinions et demandes, d'en proposer des synthèses, de les faire connaître et de les mettre en débat, d'organiser des espaces publics interactifs. Il ne s'agit pas ici seulement de faciliter les relations de l'utilisateur et de l'administration, de réduire les formulaires, les délais ou les coûts (le « e-gouvernement »). C'est à une véritable révolution copernicienne que doivent être invités l'État et les administrations, afin de changer de logique : passer des normes et des règles élaborées par les seules élites politico-administratives, puis imposées de haut en bas, à l'interactivité, inventer et mettre en œuvre une réelle « e-gouvernance ».

3. Nous continuons à vivre sur l'héritage de 1789, qui considérait – à juste titre à l'époque – que les corps intermédiaires étaient des entraves à l'égalité et à la démocratie. Il a fallu attendre près d'un siècle pour légaliser les syndicats et jusqu'en 1901 pour les associations. Mais ce vieux logiciel continue à structurer les pensées et les comportements de bon nombre d'acteurs à tous les niveaux. Là encore, il faut inverser la démarche et régénérer la société civile, qui doit être conçue, dans toute son autonomie et ses capacités d'initiative, non comme un obstacle mais comme un moyen essentiel d'organiser la réponse aux besoins. Il ne s'agit pas, comme le conçoit aujourd'hui le parti conservateur britannique de David Cameron, de vanter une *big society*, qui serait une alternative à l'action publique et la continuation sous de nouvelles formes de l'ultra-libéralisme thatcherien, mais de considérer la complémentarité, l'« additionnalité » que peuvent avoir action publique et initiatives



de la société civile. Compte tenu de son histoire spécifique, la France a un lourd handicap à surmonter en la matière...

4. Dans le même esprit, il convient de mettre en cause l'hégémonie de la démocratie représentative sur toute forme de participation. La France dispose de par son histoire et la sédimentation de ses institutions d'un atout considérable : l'existence près de 500 000 élus – près d'un Français sur 100 ! Pour autant, cette même histoire a trop souvent amené ces élus à se considérer comme les seuls représentants légitimes des citoyens, les seuls à même de définir puis de porter l'intérêt commun, l'intérêt général. Cette problématique, qui peut conduire à des formes de confiscation, finit par devenir contre-productive, tant aucun élu, quelles que soient ses compétences, ne peut prétendre tout connaître de la diversité des situations et aspirations. Les élus ont un rôle irremplaçable, du fait de leur légitimité démocratique, pour proposer des orientations et des arbitrages hiérarchiques et temporels, puis assurer leur mise en œuvre. Mais ils rempliront de manière d'autant plus efficace le cœur de leur fonction qu'ils auront été renseignés en amont par la participation démocratique. Il faut apprendre à conjuguer le rôle des élus et la démocratie participative.

5. En parallèle avec la constitution de ce réseau d'élus, la France a construit une fonction publique qui continue à être une référence pour beaucoup d'États et dont les statuts rendent compte. En France, c'est l'État qui a construit la nation et, qu'il se soit agi de l'Ancien Régime comme de la reconstruction après la Seconde Guerre mondiale, cela a impliqué la création puis le développement d'une haute fonction publique compétente et efficace. Mais le phénomène tend à une sur-centralisation des fonctions et responsabilités sur une élite que l'on tend à retrouver aussi bien dans l'administration que dans les activités économiques ou la vie politique. Une telle concentration tend, elle aussi, à devenir contre-productive en monopolisant les expertises sur une frange de responsables qui risquent de devenir incompetents à force d'être omnipotents. Remettre la haute fonction publique et l'« énarchie » à sa place – toute sa place liée à ses compétences, mais rien que sa place au sein d'une société de plus en plus complexe – devrait permettre de libérer des capacités d'initiative de la société nécessaires à la réforme de l'État.



6. Comme tout pouvoir, l'État tend à aller au bout de ses pouvoirs et à les étendre au risque de chapeauter la société et de l'appauvrir. Même après plus de trente ans de « décentralisation », la France reste le grand pays le plus centralisé d'Europe. Autant cette sur-centralisation a pu être un atout, en particulier lorsque des années 1950 aux années 1970 il a fallu reconstruire l'économie, moderniser l'agriculture ou relever les défis de la décolonisation, de la construction européenne et de la mondialisation, autant elle est devenue un obstacle qui reste d'actualité. Développer non seulement une nouvelle répartition des compétences entre les niveaux territoriaux d'organisation, mais plus fondamentalement les corps intermédiaires et les contre-pouvoirs, est devenu une condition nécessaire. Ce qui fait la pertinence et la force d'un pouvoir, c'est sa légitimité, qui ne tient pas seulement à son caractère démocratique, mais aussi à la reconnaissance de sa capacité à prendre des mesures contraignantes au nom de l'intérêt commun ou général. La force de tout pouvoir se mesure à l'existence de contre-pouvoirs.

7. Le quasi-monopole de la compétence et de l'expertise qui est celui de l'État et de la haute fonction publique conduit le plus souvent à considérer que dans chaque domaine et activité il n'y a qu'une solution optimale, définie en règle générale sur la base d'une rationalité technico-économique dominante. Or il n'existe jamais qu'une seule solution possible ou réaliste. C'est de l'entrechoc des besoins, idées, aspirations et projets que peut émerger l'intérêt général. Encore faut-il que des alternatives puissent émerger pour faire l'objet de la délibération collective, puis des arbitrages de ceux dont c'est la fonction. Pour chaque projet, il serait judicieux de développer une démarche allant dans le sens d'une pluralité d'expertises. À cet effet, il faudrait permettre aux personnes et collectifs concernés de disposer de droits de tirage pour développer des contre-expertises, relevant de méthodologies adaptées.

8. Dans nombre de domaines de l'action publique ont été conçues et développées des formes de concertation, afin de permettre la participation des personnes concernées. Dans nombre de cas, ces « commissions » de concertation restent assez confidentielles, pas ou peu transparentes, et la population y participe peu, tant elles n'ont guère d'autre pouvoir que celui de l'évocation de questions. La France vit en la matière dans une sorte de « cercle vicieux » : les commissions



de concertation ayant peu de pouvoirs, la participation y est faible ; du coup elles sont considérées comme peu représentatives et elles ne sont que peu réunies. Pour rompre ce cercle vicieux et engendrer une dynamique participative, il n'existe sans doute pas d'autre voie que de confier certains pouvoirs à ces commissions, par exemple en expérimentant sur certains projets qui suscitent des oppositions des droits de veto suspensifs pour un certain laps de temps, permettant d'analyser s'il existe des alternatives et d'en organiser le débat public.

9. Malgré des initiatives des dernières décennies pour promouvoir l'évaluation des politiques publiques, la France continue à souffrir d'un véritable déficit en la matière, encore aggravé en matière de pertinence, d'adaptabilité, d'efficacité et d'efficience des services publics. Les initiatives qui existent restent essentiellement du ressort de la haute administration ou des corps d'Inspection et de contrôle. La participation des usagers-citoyens dépasse rarement certains sondages d'opinion. L'évaluation est en fait un outil extraordinaire pour mieux connaître les réalités, les effets des politiques et des réformes, mais aussi les attentes qui restent insatisfaites ou les demandes non satisfaites, les mécontentements et plaintes. Mettre en œuvre de réelles évaluations implique deux conditions : qu'elles soient multi-critères, tant une politique publique ou un service public relève toujours d'une pluralité d'objectifs, et qu'elles soient participatives avec toutes les parties prenantes (*stakeholders*), en particulier les usagers-citoyens et les personnels.

10. Un des objectifs de l'évaluation est de pouvoir rendre compte de ce que font l'État, les autorités publiques, les administrations – ce que l'on appelle *accountability*. L'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 précise en effet que « tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». Là encore, la France est loin d'être exemplaire, tant l'État a eu tendance à se considérer comme « supérieur » à une société « immature »... Organiser l'*accountability* suppose de changer le regard de l'État : les rapports de l'État et la société ne sauraient être hiérarchiques, mais fondés sur des rôles et fonctions différents, qui impliquent échanges et coopérations. L'État et les autorités publiques ont un rôle irremplaçable pour assurer l'équilibre et la cohésion – économique, sociale, environnementale,



générationnelle, temporelle – de la société, car si elle était laissée à elle-même, cela générerait des polarisations et exclusions – la guerre permanente de chacun contre chacun et contre tous – potentiellement destructrices de la société elle-même. Mais l'État et les autorités publiques n'ont de légitimité pour accomplir ces missions que pour autant que les citoyens les leur reconnaissent.

11. La réforme de l'État ne peut se faire en vase clos, à l'intérieur de celui-ci. Elle implique la participation active de chacun et de tous, car l'« État c'est tous ». Cette participation est bien sûr rythmée par les échéances électorales ; mais, d'une part, celles-ci apparaissent de moins en moins suffisantes pour un nombre croissant de citoyens, d'autre part elles supposent que les débats publics viennent les féconder. Compte tenu de la nature de l'État, de ses fonctions, les débats publics quant à sa réforme ne sauraient relever d'une clause supplémentaire ou facultative, mais être considérés comme des conditions mêmes de sa réalisation. Il faut donc informer, mettre en débats publics, organiser des agora, des consultations populaires, en utilisant toutes les potentialités des technologies de la communication, sur les objectifs et moyens, chaque aspect essentiel de la réforme et plus généralement de toute décision publique, afin que ce soit l'occasion de refonder l'action publique et sa légitimité.

12. Les personnels et organisations syndicales, présents dans chacune des démarches abordées ci-dessus, doivent également faire l'objet d'un chantier spécifique, tant existe un déficit de participation de leur part aux processus de réforme. La participation des personnels et organisations syndicales est une condition du succès de toute réforme, tant ils font vivre au quotidien l'État, les services publics, les administrations. Il existe là un gisement de connaissances et de compétences pour la réforme qui a trop souvent été ignoré. Mais, comme de manière plus générale, cette participation implique de reposer sur la finalité de leurs fonctions, qui est de répondre aux besoins individuels et collectifs. Il faudrait refonder le dialogue social sur la finalité de la réponse aux besoins, donc d'amélioration de la qualité, de l'efficacité, de la réactivité aux demandes sociales et non en commençant pas des enjeux d'organisation.



Réformer l'État... par la société n'est pas une nouvelle forme du « nouveau management public » (NPM, *new public management*), tel que développé à partir des années 1970 dans une problématique ultra-libérale de banalisation et de réduction de l'action publique, ni l'importation

Réformer l'État... par la société

du concept de *big society* de David Cameron, demandant à la société de se prendre en charge elle-même, ni un nouvel avatar de la RGPP, fondée sur des logiques comptables de baisse des moyens publics.

La démarche et la stratégie ici proposées visent à refonder et rénover l'action publique, le rôle de l'État et des autorités publiques, en proposant d'inverser – ou à tout le moins de compléter – la démarche habituelle de haut en bas par la mise en mouvement de la société, l'impulsion d'une stratégie dynamique de long terme, afin de co-construire l'action collective pour la France, l'Europe et le monde du XXI^e siècle.



Observatoire
**action
publique**

AVERTISSEMENT : La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.