

Groupe de travail 5

L'action publique après la crise : combattre les excès du centralisme, réinvestir les territoires, retrouver les citoyens

1. Après la crise, la puissance publique aura plus que jamais un rôle à jouer pour relever le pays

La crise que nous connaissons a rappelé la force de l'action publique et l'engagement de ses agents.

Nous avons tous vu la résilience de notre système de santé, l'efficacité des mesures de confinement, l'activation sans délai de leviers d'ampleur comme le chômage partiel¹. La crise a aussi témoigné de l'engagement des soignants, de nos enseignants et des agents des collectivités qui ont continué à faire fonctionner les services publics de proximité.

Le rôle de la puissance publique sera encore plus décisif après la crise. Pour renforcer notre système de santé, pour relancer notre économie et la rendre soutenable, pour faire notre révolution écologique, pour se protéger des excès de la mondialisation, nous aurons besoin de son initiative et de sa capacité d'action.

Nous devons investir significativement dans les services publics et les agents et en particulier dans les secteurs qui paraissent aujourd'hui insuffisamment dotés. Ces investissements, comme à l'hôpital par exemple, doivent s'accompagner de réformes en profondeur pour répondre aux dysfonctionnements constatés et gagner en efficacité.

2. C'est une occasion unique de transformer un modèle trop centralisé, trop lointain et trop rigide

Notre administration nationale, concentrée à Paris, parfois illisible dans son organisation, est devenue une administration lointaine.

Ce défaut, déjà souligné pendant la crise des gilets jaunes, s'est révélé à nouveau dans la gestion de la crise : d'un côté des administrations centrales parisiennes très nombreuses; de l'autre, des services territoriaux affaiblis, au contact des problématiques des élus et des usagers mais avec peu de marge de manœuvre. Un exemple parmi d'autres : seuls 8 % des effectifs du ministère de la culture sont dans les directions régionales, la plupart des opérateurs et administrations centrales étant à Paris².

Plus largement, à Paris, on compte presque trois fois plus de fonctionnaires (toutes fonctions publiques confondues) qu'en Haute-Loire, dans la Meuse ou dans l'Eure. Il y a même quatre fois plus de fonctionnaires d'État par habitant à Paris que dans ces départements³.

Cette concentration a un impact sur les politiques publiques. Loin des citoyens, l'administration ne peut plus être en phase avec les enjeux locaux, ni suffisamment réactive. Et en partant du haut, les détails concrets qui conditionnent la pertinence d'une mesure pour les citoyens sont négligés. C'est aussi pour cela que certaines réformes prennent tant de temps aussi à se matérialiser concrètement sur le terrain, dans la vie des citoyens suscitant impatience et défiance.

La difficulté de la coordination avec les collectivités, la complexité toujours croissante du millefeuille administratif interroge aussi sur la responsabilité de chaque échelon et sur la lisibilité de l'action publique pour les citoyens. L'éclatement des responsabilités et des compétences, entre l'État et les collectivités (logement, action sociale par exemple) mais aussi au sein de l'État (comme la politique agricole commune, gérée à la fois par le Ministère de la Transition écologique et celui de l'Agriculture), entre différents ministères et mêmes différents départements d'un même ministère, suscite de la lenteur, de la lourdeur administrative et parfois même des incohérences.

¹ Près de 10,2 M de salariés du secteur privé étaient en chômage partiel le 22 avril 2020, soit plus d'un sur deux.

² Rapport de plusieurs inspections, 2018.

³ DGAFP, données 2016.

Notre administration, souvent rigide et peu réactive, enfermée dans des logiques de silos, prête alors le flan à la caricature d'une administration bureaucratique.

La rigidité est d'abord celle des moyens humains et financiers. Certaines règles statutaires rendent notre organisation corsetée par les textes réglementaires et souvent incapable de mobiliser des agents d'un service sur les priorités d'un autre. Nos règles et nos pratiques budgétaires ne permettent pas de se projeter sur le moyen terme. Malgré des avancées récentes, ces règles mais aussi les pratiques laissent encore trop peu de place au management, à l'incitation, à l'autonomie, à la prise d'initiative.

En outre, si l'État a su passer en mode gestion de crise, le passage au « mode projet » (par exemple sur le déconfinement, mais c'est aussi le cas sur des projets emblématiques du quinquennat) apparaît difficile. De nombreux ministères et directions fonctionnent souvent en silo, et le poids des procédures administratives se fait sentir. Le mode de fonctionnement et le processus de décision s'avèrent souvent uniformes, quel que soit le sujet, qu'il s'agisse d'une réforme-clef ou de gestion courante : dans quasiment tous les cas, remontée de tous les échelons hiérarchiques puis une ou plusieurs réunions formelles d'arbitrage interministériel.

Enfin, concentrée sur la production de normes davantage que sur la production d'un service public, notre administration a accumulé les circulaires, les arrêtés et les procédures, reflet de son centralisme et de la faible confiance qu'elle fait à ses agents, qui viennent souvent entraver la marge de manœuvre sur le terrain et qui sont devenus incompréhensibles pour nos compatriotes. Des agents de terrain aux responsables politiques, nombreux sont ceux qui constatent une forme d'épuisement bureaucratique.

Nombre de ces défis ont bien été identifiés par notre mouvement puis par le Gouvernement. Mais nous avons progressivement renoncé à l'approche plus en rupture imaginée en 2017. Les propositions du programme présidentiel et les propositions CAP 2022 n'ont pas été suivies d'un débat citoyen ni même de décisions très transformantes.

Avec la création des maisons France service sur tout le territoire, avec l'amélioration de la qualité du service et de la relation aux usagers⁴, nous avons commencé à répondre à ce besoin de proximité et de réactivité. Nous avons redonné un visage au service public dans les territoires.

Par le projet de loi « 3D », par les engagements pris dans le sillage d'Action Publique 2022, le Gouvernement s'est engagé dans la simplification des normes, le recentrage de l'action de l'État et une plus grande latitude donnée aux territoires, plutôt qu'une nouvelle répartition complexe des compétences.

Au besoin de renforcer la capacité d'adaptation de l'administration, nous avons commencé à répondre avec la loi de transformation de la fonction publique (recours aux contractuels, rupture conventionnelle) pour adapter la taille et le fonctionnement des organisations aux besoins réels.

Nous avons aussi engagé une déconcentration de la décision au sein des services de l'État, instauré un suivi politique des réformes prioritaires, créé ou renforcé des agences publiques et amorcé une réforme de l'administration territoriale.

Mais malgré ces progrès, nous devons aller plus loin. La puissance publique reste encore empêtrée dans de trop nombreux nœuds, et les citoyens, à la lumière de la situation inédite que notre pays traverse, veulent faire émerger un nouveau modèle d'action publique.

Nous devons faire de la question de l'action publique un sujet politique porté avec ambition et soumis au débat citoyen.

⁴ D'ici fin 2020, tous les services publics en contact avec les usagers afficheront leur qualité de service sous forme de résultats chiffrés transparents.

- 3. Pour être à la hauteur du moment, nous devons porter plusieurs ambitions : faire revenir l'État et les agents publics dans les territoires et sur le terrain ; répartir clairement des compétences entre État et collectivités ; réduire la place de la norme et des procédures ; développer un guichet unique pour certaines politiques prioritaires ; mieux valoriser les agents publics mobilisés sur les missions prioritaires**

Les dernières années ont montré que des actions ciblées ne sauraient suffire et que la transformation de l'action publique ne sera possible qu'en renversant les logiques qui prévalent depuis des décennies. La crise et les investissements inédits qui vont y succéder sont une occasion inédite pour changer notre modèle administratif. Rien ne serait pire que de consentir à des efforts pour renforcer les moyens dont disposent certains secteurs, comme à l'hôpital ou à l'éducation nationale par exemple, sans reposer de manière plus globale l'organisation et le fonctionnement même de nos services publics.

I / Faire revenir l'État et les agents dans les territoires et sur le terrain

Au lieu de penser la déconcentration comme un rééquilibrage, nous devons changer d'approche et acter que les moyens de l'action publique doivent être situés dans les territoires, hormis certaines fonctions de stratégie et de pilotage. Par ailleurs, la crise a montré, avec le développement massif du télétravail dans la plupart des administrations, que nous pouvons travailler différemment, à distance et grâce aux outils numériques, et que le regroupement dans la capitale de l'ensemble des centres de décisions et des administrations est loin d'être indispensable.

Nous devons donc déconcentrer radicalement les grandes administrations. C'est une attente politique de la part de nombreux agents. Il s'agit également d'un enjeu stratégique de résilience de notre puissance publique dans le monde qui vient. **Sur les 500 000 agents publics présents en Ile-de-France, dont près de 200 000 à Paris, au moins 200 000 postes peuvent être situés dans les territoires.**

Nous pouvons aller plus loin et pour soutenir la vitalité de nos territoires, implanter certains services nationaux ou opérateurs qui n'ont pas tous besoin d'être situés dans la capitale ou en région parisienne: **pourquoi ne pas situer le siège de Pôle emploi, de la Caisse nationale d'assurance maladie, de l'Office français de la biodiversité en région ?**

Pour lutter contre notre approche bureaucratique, **il faut par ailleurs et dans le même mouvement procéder à un renforcement des équipes sur le terrain au détriment des effectifs dans les fonctions centrales.** Les avancées dans ce domaine ces deux dernières années ont été trop timides. La crise, et l'aspiration notamment de très nombreux Franciliens à rejoindre la province ou des villes de taille moyenne, doit nous encourager à relancer de manière beaucoup plus volontariste ce chantier – par exemple en nous fixant un objectif quantitatif conséquent (entre 10 et 20% des effectifs centraux vers des fonctions opérationnelles).

II/ Simplifier et clarifier les compétences entre État et collectivités

Tout en restant dans le cadre institutionnel français, qui est un cadre unitaire, nous devons simplifier le paysage devenu aujourd'hui illisible pour les citoyens et déresponsabilisant pour les élus, en allant dans certains secteurs au bout de la décentralisation engagée depuis plusieurs décennies, **en rassemblant les compétences et en donnant la pleine responsabilité d'une politique à des acteurs bien identifiés.** Il s'agit d'une question de transparence démocratique.

Alors qu'aujourd'hui l'État, les conseils départementaux et régionaux, les villes et intercommunalités sont impliqués dans le logement, l'habitat, l'hébergement, l'aide à la construction, nous pourrions choisir d'aller

⁵ D'après un sondage mené auprès de 3000 personnes (du 2 au 8 avril 2020 - 19 % d'indépendants, 81 % de salariés) par Deskeo, 62 % des sondés voudront faire plus de télétravail après le confinement.

plus loin en **confiant par exemple aux communes et intercommunalités toutes les compétences en matière de logement et d'hébergement**. À l'inverse, à l'heure où nous devons renforcer un modèle social universel, nous pourrions, dans le champ de la solidarité, **construire un nouveau pilier au niveau national** plus clair et plus intégré et mettant fin à la très grande dispersion des moyens et des compétences dans ce champ.

Mais la décentralisation et le transfert de compétences ne constituent pas la réponse à tout.

La différenciation territoriale, qui permet d'adapter la norme au terrain, peut devenir un outil puissant pour prendre en compte les spécificités d'un territoire. Cette différenciation peut d'abord se traduire par une plus grande possibilité, pour les préfets, de déroger à certaines règles nationales, d'adapter certaines normes aux enjeux locaux. La différenciation territoriale peut aussi être le fait des collectivités, et nous pouvons lui faire une plus grande place en réunissant les conditions juridiques et financières aux expérimentations et dérogations locales, par exemple en matière de développement économique et de fiscalité des entreprises.

III/ Réduire la place de la norme et des procédures

Pour que cette plus grande proximité et cette plus forte capacité d'adaptation aient un impact sur le service public, il faut en parallèle mener un **combat pour gagner en efficacité à tous les niveaux**.

En matière de qualité du service rendu, avant tout. À ce titre, la refonte de **l'organisation administrative des hôpitaux** et de notre administration de santé est indispensable – déconcentration, suppression des doublons, simplification de la prise de décision pour faciliter le métier des soignants, améliorer le service public et gagner en efficacité.

En matière de procédures internes, la revue du processus de décision (en faisant des arbitrages interministériels l'exception plutôt que la règle), la suppression de certains échelons hiérarchiques en administration centrale, un choix plus clair dans nos organisations entre agences et administrations, la relance effective d'un chantier de simplification des normes, sont indispensables.

Dans le même but de simplification, nous pouvons appliquer une *sunset clause* aux nouvelles réglementations publiques : tout nouveau dispositif ou nouvelle règle créée ne l'est que pour une période déterminée et devient caduc à une échéance donnée, sauf si une évaluation concluante a lieu entretemps.

Enfin, au-delà même des clarifications et des simplifications, nous pourrions renoncer à la norme comme outil central de l'action publique et ne l'utiliser que comme outil en dernier ressort - par exemple en donnant une nouvelle dimension au **recours au nudge au sein de l'État** qui parviendrait à des résultats décisifs sans procédures contraignantes (recouvrement financier, protection des populations, santé publique), en développant en interne les principes de confiance et d'autonomie.

IV / Développer un guichet unique pour les politiques publiques prioritaires

Ces transformations doivent se traduire dans la qualité et la lisibilité de nos services publics ; l'administration doit davantage **se mettre à la place des citoyens, par exemple** en créant un **référent unique pour certains services publics**. Ce n'est pas au citoyen de savoir quel organisme consulter pour savoir quelle démarche il doit entreprendre, auprès de quel service étatique il doit remplir ses obligations ou faire valoir ses droits : c'est à l'administration de faire ce travail, puis d'orienter le citoyen.

Il est par exemple possible de penser un vrai **service public de l'écologie**, en conseillant les citoyens sur leurs choix énergétiques, de mobilité, de rénovation de leur logement, d'alimentation en leur permettant d'accéder facilement à tous les dispositifs, alors qu'aujourd'hui le paysage est largement fragmenté entre de très nombreux acteurs.

LREM / « Penser l'après » - Que doit faire la puissance publique après la crise ?

Cela doit être le cas également dans le **champ des solidarités** ou l'éclatement des dispositifs et des « guichets » nuit à l'accès effectif aux droits pour de très nombreux citoyens. A l'image des maisons France Services, nous devons aller plus loin et construire un premier niveau d'accès au service public plus intégré, avec des agents publics polyvalents qui accompagnent et aident sur l'ensemble des démarches. Concrètement, sur l'ensemble du territoire et pas uniquement en milieu rural, nous devons créer des services publics universels qui regroupent aujourd'hui les fonctions exercées par Pôle emploi, CAF, CCAS, départements ,etc.

Ces nouveaux guichets pourront s'appuyer sur une numérisation accrue des processus internes à l'administration comme de certaines démarches administratives. Mais les outils numériques doivent venir en appui des agents et des usagers, sans exclure les territoires encore insuffisamment couverts ou les citoyens insuffisamment équipés. Nous devons construire et penser non pas la substitution mais la complémentarité entre l'action des agents publics et des outils numériques.

V/ Mieux valoriser les agents publics mobilisés sur les missions prioritaires

La revalorisation des rémunérations des agents qui ont été en première ligne pendant la crise et qui ont montré, s'il fallait le rappeler, leur rôle décisif, doit devenir un objectif politique. Si des mesures générales et transversales, qui conduiraient à saupoudrer et diluer tout effort, doivent être écartées, des secteurs prioritaires doivent être identifiés au regard par ailleurs des écarts de rémunération observés par exemple avec nos partenaires européens. C'est en particulier le cas des soignants et des enseignants.

De même, ce n'est qu'en instaurant un management qui fait confiance aux agents et leur laisse une plus grande latitude de décision quand ils sont sur le terrain, que le service public retrouvera toute sa qualité. Enfin, il nous faut réfléchir à une unique fonction publique, ou en tout cas à une harmonisation de la gestion des ressources humaines dans chaque région pour ouvrir les parcours professionnels des agents, qui pourra favoriser la mobilité des agents et leur connaissance d'environnements divers.