

ACTION PUBLIQUE, SERVICES PUBLICS : COMMENT CHANGER LA VIE ?

Bassem Asseh

10/12/2020

Pendant longtemps, le débat sur la modernisation des services publics a été dominé par des lectures marquées par le productivisme : allègement de la masse salariale, réduction du poids des dépenses publiques, privatisation et pratiques de sous-traitance... Mais la crise sanitaire donne à voir avec force les écueils d'une politique dont les conséquences sociales, démocratiques et environnementales sont grandes. Comment dès lors penser l'efficacité de l'action publique par son efficience sociale et écologique ? Sur quelles nouvelles pratiques managériales bâtir un modèle d'action publique plus robuste et résilient ? Olivia Fortin et Bassem Asseh dressent les grands enjeux de l'action publique d'aujourd'hui et de demain, à l'occasion du lancement de l'Observatoire de l'efficacité de l'action publique de la Fondation Jean-Jaurès.

Il nous faut passer d'une évaluation par la performance à une évaluation par l'impact réel pour les citoyens. Il est temps d'abandonner une vision qui limite l'appréciation de l'action publique à une lecture quantitative (nombre de bénéficiaires, de kilomètres de routes, etc.) pour englober dans un même questionnaire tout à la fois les questions de pertinence, d'utilité, de qualité, de cohérence et d'adhésion par les citoyens et usagers. Il s'agit d'élargir la conception de l'efficience, c'est-à-dire du rapport entre les résultats et les moyens mobilisés, aux externalités sociales, sociétales et environnementales, et non plus aux seuls moyens budgétaires et humains mobilisés. Comment limiter les effets non souhaitables des politiques publiques ? Comment mieux intégrer dans le bilan d'une action les retombées sociales et environnementales ? Changer de pratiques implique de changer nos concepts et nos outils de pilotage, de mesure de la performance et de valorisation – au sens de la qualification de la valeur – de l'action publique.

C'est au regard de ces enjeux que nous avons souhaité créer un observatoire pour penser autrement l'efficacité de l'action publique. Pour ouvrir ce projet, voici cinq enjeux structurants posant chacun une série de questions qui pourront nourrir les prochains travaux.

Questionner le sens de la dépense publique

Cette approche de l'efficacité de l'action publique que nous proposons d'explorer n'exclut en rien une gestion respectueuse des deniers publics. L'allocation des moyens doit, en revanche, être mise en rapport avec l'atteinte d'autres objectifs non strictement quantitatifs, en tenant compte des coûts de toutes natures.

La dépense publique est-elle un facteur de résilience sociale et environnementale ?

Il s'agit dès lors de mesurer l'impact de la dépense publique dans le maintien de la qualité de vie des habitants. Décrétée improductive, perçue par le prisme du poids qu'elle fait porter sur les acteurs privés, la dépense publique est pourtant un levier pour tenir la promesse républicaine d'égalité d'accès aux services publics et aux droits sociaux. Par temps de crise, elle permet d'atténuer les conséquences sociales et économiques pour les habitants.

L'expérience de nos voisins anglo-saxons est, en la matière, édifiante. Dans le sillage de la crise économique de 2008, les villes britanniques ont subi de très fortes baisses de dotation, voyant parfois leur budget réduit de moitié. Douze ans plus tard, l'espérance de vie recule presque partout dans l'Angleterre rurale et populaire. Si la crise économique est en partie responsable de cette situation, celle-ci est amplifiée par les choix mis en place pour y répondre. Ainsi, dans la banlieue de Manchester particulièrement touchée par ce phénomène, on compte parmi les rares villes à avoir amélioré leur espérance de vie deux municipalités singulières : Wigan et Preston. La première est connue pour avoir engagé, en concertation avec les habitants, une réorientation de sa dépense municipale autour du maintien des politiques sociales et de santé sur le territoire. La seconde est la première ville anglaise à avoir adopté le *community wealth building*, une stratégie de relocalisation de la dépense publique. À l'heure où nos territoires se préparent à affronter une crise économique majeure dans le sillage de la crise sanitaire, ces exemples doivent nous interpeller.

Quels sont les impacts de nos choix en matière de modes de gestion des services publics ?

D'autre part, il est nécessaire de mesurer plus finement les conséquences des choix en matière de maintien en gestion publique comme en matière de délégation au secteur privé. À quel moment le recours à la délégation de service ou à la régie publique apporte-t-il une solution plus soutenable pour les usagers, citoyens et contribuables ? Différentes doctrines existent en la matière. En Espagne, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas, des acteurs publics locaux et nationaux rompent

avec ce courant de transfert des compétences vers le privé qui agit en lame de fond depuis des dizaines d'années. En Angleterre, on assiste, par exemple, à un mouvement de remunicipalisation des opérateurs de transports dans des villes et à l'échelle nationale, suite au constat de rupture d'égalité d'accès au service et de baisse de qualité significative. En France, de nombreuses collectivités s'engagent dans cette voie. Pionnière en la matière, Grenoble a municipalisé la gestion de l'eau dès les années 2000, suite à un précédent contrat avec la multinationale de l'eau Suez entaché de corruption. Comment évaluer l'impact de ces retours en gestion publique ? En matière de coût du service, de satisfaction, d'égalité d'accès, de résilience ?

Améliorer les services publics, c'est aussi parfois en confier une partie de l'exécution à des acteurs privés, déjà présents sur les territoires. Par exemple, depuis l'été 2020, un réseau de plus de 5000 buralistes propose à leurs clients de payer leurs impôts ou certaines factures du quotidien directement dans les bureaux de tabac. Quels sont les gains et les coûts de ces choix en matière de qualité de services, en matière de maintien des commerces de proximité, etc. ?

Comment dépenser, non pas moins, mais mieux ?

Au-delà, il s'agit de penser l'acteur public en tant qu'acteur économique, acheteur de services, investisseur dans des innovations. En somme, il s'agit de réinvestir politiquement des choix qui sont d'apparence techniques : en investissant, par exemple, dans des innovations technologiques qui pourraient bénéficier à tous les acteurs publics, comme l'appelle de ses vœux la démarche Public Money, **Public Code** ; en se donnant les moyens réglementaires et techniques de véritablement acheter local ; en conditionnant les projets de développement économique à des exigences en matière de responsabilité sociale et environnementale.

Réinvestir les services de proximité

Il nous faut également renouveler notre approche de l'utilisateur. Celui-ci ne doit pas être perçu comme un consommateur de prestations ou un simple bénéficiaire. Cela laisse supposer qu'il est dans une situation de sollicitation qui le place en position d'infériorité vis-à-vis des services d'instruction, trop souvent perçus comme distants et anonymes. La relation entre l'administration publique et l'utilisateur doit être fondée sur un pied d'égalité, au regard des droits qui sont les siens comme de sa qualité de citoyen.

Comment redonner une place à l'utilisateur dans la refonte des services ?

Ce n'est pas à l'utilisateur de s'adapter à l'organisation (éclatée, spécialisée et souvent éloignée) des

services mais à l'administration de se mettre en situation de traiter la totalité des questions auxquelles une même personne se trouve confrontée. Il s'agit d'abord de réinvestir des modèles d'organisation institutionnelle qui favorisent un lien de proximité. En ce sens, les mairies d'arrondissement ou de quartier sont d'exceptionnelles opportunités.

Il en va de même de la dématérialisation des procédures. Au prétexte de faciliter les démarches, l'administration poursuit trop souvent comme seul objectif la réduction de ses personnels et de ses implantations. Pourtant, le gain financier à court terme d'une dématérialisation des demandes des usagers (fermeture des guichets, réduction des effectifs) se voit ainsi **contrebalancé** par l'accroissement des inégalités à l'accès aux droits.

Des innovations locales et des nouvelles formes d'engagement proches du terrain offrent de nombreuses pistes pour penser les services de proximité de demain, par exemple des services publics mobiles à l'image du **bus de la solidarité** (un dispositif d'accès au droit ayant pour objet la lutte contre l'exclusion). Ailleurs, les équipements publics ont agrandi leur plage d'ouverture, et donc leur accès, en mettant en place des temps en gestion « autonome », où l'équipement est géré par des collectifs et associations, sans présence d'un agent public.

Comment mesurer les effets des mesures de rationalisation ?

C'est au regard de tout cela que l'utilité première des services de proximité doit être réaffirmée. Rien ne peut remplacer l'échange direct et le contact humain quand il est bien assuré. Le service public est le garant de la cohésion sociale comme de celle des territoires, à commencer par les secteurs les plus en déficit de lien social (quartiers populaires, zones rurales, etc.).

La plupart des orientations prises ces dernières années en matière territoriale sont allées dans le sens contraire : création de grandes régions éloignées des citoyens, incitation à l'émergence de structures intercommunales étendues et aux compétences élargies réduisant à peu de chose le rôle des communes, fermetures de nombreux services publics de proximité au niveau des villes moyennes, disparition de certains services déconcentrés de l'État.

Le coût de ces mesures de rationalisation est immense. Pour de nombreux citoyens, les services de proximité sont l'incarnation la plus concrète et quotidienne de l'intervention publique, leur disparition progressive est considérée comme une marque supplémentaire de relégation. Ce phénomène nourrit une défiance grandissante des habitants à l'égard de l'action publique. La crise des « gilets jaunes » en est l'une des plus fortes expressions.

Redonner des capacités aux agents publics

Un poste de dépense fait particulièrement débat : celui de l'emploi public. Statut trop protecteur, agents trop nombreux, phénomène d'absentéisme, bureaucratie, etc., l'emploi public fait l'objet de nombreuses critiques. Dévalorisé aux yeux de nombreux citoyens, décideurs et agents eux-mêmes, le métier d'agent public mériterait pourtant plus d'honneur et plus de soin.

Comment repenser les organisations pour rétablir la cohérence de nos actions ?

Au niveau de l'État, comme malheureusement des territoires, les politiques publiques sont trop souvent gérées en silo par des administrations ou des services qui ne se parlent pas, ou trop peu. La répartition complexe des compétences entre acteurs publics n'est pas seule responsable de cette situation. Les administrations sont encore trop enfermées dans un fonctionnement vertical, qui ne permet pas l'appréhension transversale des problématiques et l'élaboration de réponses adaptées à la complexité. De plus, la gouvernance établie privilégie l'émulation et le succès individuel plutôt que la réussite collective. Les cadres ne sont donc pas incités à collaborer.

Les organisations publiques doivent permettre un meilleur dialogue entre les objectifs poursuivis en matière de politique publique. Par exemple, comment favoriser aujourd'hui une autre approche des services de restauration scolaire prenant en compte tout à la fois les objectifs en matière d'éducation au goût et à l'alimentation équilibrée pour la santé, de développement des filières bio et locales, de participation active des parents à la gestion de ce service, d'implication des personnels dans une démarche qualité ?

Cette nouvelle approche doit aussi être l'occasion de faire apparaître de nouveaux comportements chez les élus. Ces derniers éprouvent trop souvent le sentiment de ne plus être en capacité de jouer leur rôle (excès de normes, manque de moyens, dispersion des compétences, etc.), ce qui renforce encore le discrédit de l'action publique. Comment pourraient-ils exercer plus d'initiatives et de responsabilités ? En la matière, la démarche « territoire zéro chômeur longue durée » peut être citée comme prometteuse en permettant d'impliquer les élus, qui connaissent mieux que quiconque leur territoire, pour favoriser le retour à l'emploi de chômeurs de longue durée désireux de retrouver une utilité sociale.

Comment rompre avec des pratiques managériales inadaptées ?

Depuis les années 1990, le *New Public Management* s'est imposé dans les administrations publiques,

tendant de calquer des impératifs de production et de rentabilité sur le secteur public. Trente ans de pratiques managériales importées du secteur privé n'ont pas laissé que des traces positives dans les administrations. Là encore, l'impact des méthodes managériales prônées (et le plus souvent bien mal appliquées) a un coût immense : mal-être au travail et absentéisme, exclusion des personnels considérés comme inaptes, externalisation des missions jugées les moins qualifiées dévalorisant certaines catégories de personnel...

Le domaine de la santé a été l'un des plus durement touchés. À l'hôpital, la crise sanitaire a fait office de révélateur des fragilités d'un modèle de gestion fondé sur l'optimisation des ressources humaines – parfois jusqu'à leur épuisement. Au-delà, le manque de rentabilité des établissements de santé de petites tailles entraînant leur fermeture a rendu difficile l'accès au soin dans de nombreux territoires.

Comment penser un management propre à l'acteur public qui embrasse les spécificités de ce secteur ? Le développement d'un management plus aligné avec ses valeurs socles – l'intérêt général, la continuité du service, l'égalité de traitement et la neutralité – semble être une condition première pour améliorer le fonctionnement et l'agilité de nos organisations.

Face aux défis environnementaux et sociaux qui s'annoncent, comment penser la délivrance de services publics dans un contexte de forte incertitude ? À l'échelle individuelle, l'engagement public, la polyvalence, la capacité d'adaptation face à des contextes changeants sont des qualités qui feront l'efficacité des agents. Des pratiques managériales plus horizontales peuvent permettre aux agents d'acquérir ces compétences, en mettant en place par exemple des systèmes d'entrepreneuriat interne ou une responsabilisation à chaque niveau pour stimuler la prise d'initiative et en finir avec le micromanagement. C'est aussi une autre relation qui doit être construite entre les élus et leur administration basée sur la confiance et le respect du rôle de chacun.

Sur le plus long terme, se pose la question des trajectoires professionnelles : mieux anticiper les futurs besoins et métiers, mieux accompagner les agents dans le développement de nouvelles compétences, mieux penser les reclassements pour tenir compte du caractère éprouvant de certains métiers. À l'échelle des organisations, les chantiers sont d'ampleur et nous poussent à imaginer d'autres façons de gérer les ressources humaines. En la matière, les pratiques de réaffectation expérimentées par de nombreuses communes pendant la période de confinement sont des ferments à investir. Plus ancrée, la question culturelle est centrale : comment déconstruire les jugements de valeur des métiers dit polyvalents et la survalorisation de l'expertise ?

Innover pour améliorer la vie des gens

Face à ces défis de maîtrise budgétaire, d'amélioration du travail, de maintien des services, l'innovation peut être un levier intéressant, à condition de le manier avec discernement.

Comment éviter le solutionnisme en matière d'innovation ?

Une innovation n'est pas toujours utile, nécessaire ou même souhaitable. Les acteurs publics peuvent être enclins à dupliquer des bonnes idées venues d'ailleurs sans chercher à vérifier leur pertinence sur leur territoire. Ces automatismes sont souvent des échecs et coûtent chers. Le premier bilan de StopCovid – l'application de traçage de contacts déployée en mai 2020 – offre un exemple édifiant en la matière. Après deux mois et demi d'activité, l'application avait été téléchargée par moins de 3% et seuls 72 utilisateurs de StopCovid avaient été avertis d'un risque de contact avec une personne contaminée. Si l'application a été développée gracieusement, son fonctionnement et la maintenance des serveurs coûtait entre 200 000 euros et 300 000 euros par mois.

Des méthodes existent pour combler ce déficit de conception et améliorer les effets de ces innovations publiques. Celles-ci proposent de mieux prendre en compte les usages, tester des premières idées rapidement avant de les déployer à grande échelle, réduisant ainsi le risque de mauvais investissements. Comment s'en inspirer pour améliorer notre recours aux dispositifs innovants ?

Au-delà, les innovations comportent leur lot de risques et d'effets indésirables. Comment mieux mesurer les coûts sociaux mais aussi les coûts financiers à long terme ? Comment intégrer, par exemple, les coûts de la maintenance, plus précisément : combien coûte la réparation d'une technologie embarquée optimisant la dépense énergétique des bâtiments publics ? Il s'agit aussi de confronter les innovations à notre système de valeur. Par exemple, en matière d'e-santé, sommes-nous prêts à risquer la sécurité des données des patients d'hôpitaux pour améliorer la recherche médicale ?

Quels nouveaux concepts pour piloter l'action publique autrement ?

Innover, c'est aussi développer de nouveaux concepts, comme celui de la **Ville du quart d'heure**, le concept phare de la campagne d'Anne Hidalgo développé par Carlos Moreno. Ce concept vise à penser des politiques publiques pour permettre à chaque habitant de trouver tout ce dont il a besoin dans un rayon d'un kilomètre à pied : se loger dignement, travailler, produire dignement,

être en mesure d'accéder à son bien-être, s'approvisionner, apprendre, s'épanouir.

D'autres modèles pourraient utilement nous aider à repenser l'efficacité de nos politiques publiques. Le modèle économique du *donut* mis au point par Kate Raworth propose de considérer la performance d'une économie selon sa capacité à répondre aux besoins des gens sans dépasser le plafond écologique de la Terre. En avril 2020, la ville d'Amsterdam s'appuie sur cette théorie pour construire son plan de relance.

Pour conduire cette transition vers une action publique soutenable socialement, économiquement et écologiquement, il pourrait aussi être utile de faire évoluer notre logiciel commun : la comptabilité. Un des modèles actuellement en phase d'expérimentation est celui du CARE (Comptabilité adaptée au renouvellement de l'environnement). Il s'agit d'une comptabilité qui permet de rendre visibles tant la qualité de la gestion financière que celle des effets sociaux ou environnementaux. Pour le moment, ces travaux sont encore au stade de la recherche. Son adoption par des institutions publiques pourrait permettre une transformation profonde de la manière dont nous évaluons l'action publique.

Démocratiser le débat sur les objectifs et la qualité de l'action publique

Ces nouvelles manières de piloter l'action publique doivent s'accompagner d'une meilleure implication des citoyens à toutes les étapes de la conception et du suivi des politiques publiques.

Comment renouveler l'adhésion des citoyens aux objectifs d'action publique ?

Il nous faut mieux prendre en compte l'adhésion des citoyens à l'action publique, c'est-à-dire leur validation en toute connaissance de cause des objectifs poursuivis, des modalités d'actions et des moyens qui y sont consacrés. Cette adhésion est la clé de leur consentement au financement, fiscal ou tarifaire. C'est donc un élément fort de la légitimité de l'action publique.

En France, l'expression de l'adhésion des citoyens à un programme d'action publique se limite trop souvent aux temps électoraux. Au regard de la défiance croissante entre les citoyens, les professionnels de la politique et l'administration, la place des citoyens dans la fixation des objectifs en matière d'action publique est centrale. Plusieurs exemples pourraient être explorés. La Suisse a, par exemple, fait le choix de l'usage de référendums réguliers. Les citoyens se sentent-ils plus

concernés par l'action publique ? La qualité et la performance de l'action publique y sont-elles meilleures ?

Comment mieux impliquer les citoyens dans l'amélioration des services ?

Il s'agit également de renforcer la dimension participative de l'élaboration des politiques et de la gestion des services publics. Les modalités de la participation citoyenne offrent une large gamme d'outils qu'il conviendrait de mieux articuler avec les enjeux d'efficacité qui sont les nôtres : comment rendre compte des effets bénéfiques de l'implication des habitants sur la qualité des services publics ? Comment cela transforme-t-il les organisations, le métier d'agent public, les modalités de gestion des services publics tels qu'on les connaît ? Plusieurs dispositifs mériteraient d'être analysés sous cet angle.

En Europe, des villes dites municipalistes profitent du retour en régie de certains services publics pour repenser leur gouvernance et impliquer plus étroitement les habitants dans leur gestion. À **Naples**, par exemple, la gestion de l'eau a été remise en régie publique et comporte désormais un conseil des citoyens. Comment ces comités d'usagers, de citoyens ou encore les commissions extra-municipales créés au sein de services publics locaux peuvent-ils faire levier pour améliorer ces services ?

Comment donner une place aux citoyens dans l'évaluation ?

Au-delà des temps de concertation et de participation citoyenne lors de l'élaboration de nouvelle politique publique, peut-on aussi imaginer une évaluation plus démocratique de l'action publique ? Une étude réalisée en automne 2020 par l'Ifop montre que les Français sont favorables à plus d'évaluation des politiques publiques et veulent s'impliquer davantage en la matière. Cela soulève des enjeux de transparence : comment rendre réellement accessibles les données et les analyses évaluatives sur les politiques publiques, l'*open data* ne pouvant à elle seule répondre à cette demande ? Comment faire des citoyens des acteurs engagés et avertis de l'évaluation des politiques publiques ? Et, surtout, comment leur garantir une réelle participation à la prise de décision pour que leurs propositions ne connaissent pas le même sort que celles de la Convention pour le climat ?

Les questions soulevées dans cette note pourraient fournir une trame pour les travaux réalisés dans le cadre de cet observatoire. Ce dernier permettra à des collectivités territoriales promouvant la même éthique de partager leurs expériences et leurs pratiques en matière d'action publique. Il donnera la parole à celles et ceux qui font le service public au quotidien – élus, agents, partenaires

locaux et nationaux. Il s'appuiera sur des études de cas portant sur des modalités alternatives de délivrance de service, en France et à l'étranger, pour mieux en comprendre les effets. Il se donne pour horizon la création d'un nouveau référentiel de la soutenabilité (budgétaire, environnemental et social) de l'action publique avec pour feuille de route la réappropriation et la réinterprétation des grands thèmes de l'efficacité.