

Démocratie

# RÉFORMER LES SERVICES PUBLICS : POURQUOI L'AMÉLIORATION PEUT FRAGILISER LA CONFIANCE

Jamel Guemara

29/06/2026

**Il existe un décalage persistant entre les attentes des citoyens et les améliorations que peuvent connaître les services publics. Dans cette contribution de l'Observatoire de l'action et la puissance publiques de la Fondation Jean-Jaurès, Jamel Guemara, consultant international et chercheur indépendant<sup>1</sup>, propose d'y travailler pour combler le déficit de lisibilité de l'action publique et accroître sa cohérence pour les citoyens.**

## Avant-propos

*Par **Émilie Agnoux**, directrice de l'Observatoire de l'action et la puissance publiques de la Fondation Jean-Jaurès*

La situation des services publics inquiète légitimement. L'insatisfaction des usagers est abondamment documentée et relayée. Le narratif dominant donne le sentiment d'une régression permanente. Les critiques des réformes de « modernisation » ou de « rationalisation » de l'action publique menées par les gouvernements successifs en ont analysé les erreurs et les impasses. Pourtant, il y a aussi du mouvement dans le bon sens, mais il est invisibilisé. Dans cette contribution originale, Jamel Guemara propose un éclairage nouveau, creusant l'idée d'une évolution des attentes des citoyens au fil des réformes, et invitant à apprécier de manière dynamique l'action publique et à observer le mouvement dialectique entre citoyens et institutions. Loin d'une dégradation systématique, les services publics connaissent des améliorations dans l'expérience usagère, qui produisent à leur tour des dissonances, des effets de déplacement des perceptions et un effacement rapide des bénéfices obtenus. Bien sûr, ces évolutions sur la forme de l'action publique ne doivent pas masquer des insatisfactions plus profondes sur le contenu et les orientations politiques qui sous-tendent les réformes. L'insatisfaction ne naît pas uniquement d'un manque de simplification des procédures ou de fluidité dans la relation administrative. Elle prend

aussi plus fondamentalement racine dans des choix de critérisation ou d'organisation non neutres sur le plan idéologique. De quoi inviter à la cohérence de l'action publique, mais aussi à plus de nuance dans les jugements portés à l'égard de la puissance publique ?

## Un paradoxe désormais central dans l'action publique

À l'échelle locale, les transformations des services publics en France sont particulièrement visibles et généralement appréciées. Les enquêtes récentes montrent qu'une majorité d'utilisateurs se déclarent satisfaits des services publics avec lesquels ils sont directement en contact<sup>2</sup>. Pourtant, cette appréciation coexiste avec une défiance persistante à l'égard de l'action publique et des institutions politiques<sup>3</sup>.

Si dans de nombreuses communes, les démarches se sont simplifiées et l'accès à l'information s'est amélioré, ces évolutions coïncident néanmoins avec un sentiment de perte de repères chez certains usagers, notamment lorsque les modalités d'accès changent ou que les points de contact se transforment<sup>4</sup>. Ce décalage ne traduit pas une dégradation homogène des services. Il tient à une expérience plus contrastée, parfois plus difficile à interpréter.

Ce paradoxe, observable au plus près des citoyens, révèle un phénomène plus large : des améliorations réelles peuvent coexister avec un sentiment d'incohérence ou de perte de lisibilité. C'est ce décalage – plus encore que les difficultés elles-mêmes – qui fragilise aujourd'hui la crédibilité de l'action publique.

Ce constat se retrouve dans les enquêtes récentes. Alors qu'une majorité d'utilisateurs se déclarent satisfaits des services publics avec lesquels ils sont directement en contact, les enquêtes sur la confiance publique mettent en évidence une appréciation plus réservée de l'action publique dans son ensemble<sup>5</sup>. Ce décalage confirme que les jugements ne portent pas seulement sur la performance des services, mais sur la cohérence de l'expérience d'ensemble.

L'analyse proposée ici porte sur l'action publique au sens large – État, collectivités, opérateurs, établissements publics – dont les distinctions restent peu lisibles pour les usagers.

Cette faible lisibilité ne se limite pas à compliquer la compréhension du système : elle transforme des différences de fonctionnement en incohérences perçues et rend plus difficile l'attribution des responsabilités. Ce brouillage ne tient pas seulement à la complexité des niveaux d'action. Il se retrouve aussi à des échelles plus proches. Des analyses récentes montrent que la démocratie locale, souvent perçue comme plus lisible, peut elle aussi produire des zones d'opacité<sup>6</sup>.

Les tensions observées dans les déserts médicaux, les transports ou les services de proximité nourrissent un diagnostic d'affaiblissement progressif. Ce diagnostic n'est pas infondé, mais il reste incomplet. Ces écarts tiennent en partie à la diversité des logiques d'action, des contraintes et des rythmes d'intervention. Pour les usagers, cette diversité se traduit par une expérience unifiée, au sein de laquelle les écarts deviennent immédiatement visibles. Dans le même temps, certaines évolutions ont amélioré l'expérience : démarches simplifiées, information renforcée, parcours plus rapides. C'est précisément la coexistence de ces progrès et de difficultés persistantes qui rend la situation plus difficile à interpréter et souvent plus frustrante.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

[Abonnez-vous](#)

## Des progrès réels, mais des expériences inégalement cohérentes

Au cours des quinze dernières années, l'action publique a connu des transformations profondes, notamment sous l'effet de la numérisation. De nombreuses démarches peuvent désormais être réalisées en ligne, parfois en quelques minutes. Des dispositifs comme **FranceConnect** s'inscrivent dans un mouvement plus large de simplification, qui a contribué à réduire des frictions administratives anciennes.

Ces évolutions ont produit des gains tangibles : simplification, réduction des délais, autonomie accrue et rééquilibrage entre *front office* et démarches en ligne. Toutefois, elles ne se déploient ni de manière uniforme ni au même rythme. Dans de nombreux secteurs, les transformations engagées ont permis de simplifier certaines démarches et d'améliorer l'accès à l'information. Ces progrès coexistent toutefois avec des contraintes persistantes liées aux capacités d'accueil, aux disparités territoriales ou aux modalités d'organisation des services. Les améliorations observées dans certains segments de l'action publique ne se déploient donc ni de manière uniforme ni au même rythme, ce qui contribue à produire des expériences contrastées pour les usagers.

Le système évolue de façon différenciée, produisant des configurations parfois contradictoires. Cette hétérogénéité apparaît avec une netteté particulière à l'échelle locale, où la diversité des situations territoriales et des choix de gestion engendre des configurations contrastées.

Elle ne s'explique pas uniquement par des contraintes techniques. Elle peut également être interprétée comme l'un des effets de la décentralisation, qui a renforcé les capacités d'adaptation locale tout en rendant parfois moins lisible la répartition des responsabilités. Selon les situations, ces ajustements peuvent être perçus de manière opposée : comme des réponses adaptées aux réalités locales pour certains, ou comme des traitements inégaux pour d'autres.

Du point de vue des usagers, cette diversité n'apparaît pas toujours comme une richesse. Lorsqu'elle se traduit par des différences de procédures, de délais ou de modalités d'accès, elle peut être vécue comme une variabilité difficile à comprendre, en particulier pour les personnes confrontées à des parcours administratifs complexes ou moins familières des usages numériques. Des différences conçues pour répondre à des contextes locaux spécifiques peuvent alors être interprétées comme des incohérences du système.

## **Ce que mesurent réellement les citoyens : une expérience plus qu'une performance**

Les jugements portés sur l'action publique reposent de moins en moins sur des performances moyennes, et de plus en plus sur la cohérence des expériences concrètes. L'OCDE montre que l'expérience directe des services joue un rôle central dans la formation de la confiance<sup>7</sup>, tandis que la Banque mondiale souligne l'importance des écarts entre intentions, capacités et résultats perçus<sup>8</sup>.

Dans ce contexte, ce ne sont pas les insuffisances globales qui structurent les perceptions, mais les ruptures de parcours et les variations de qualité. Autrement dit, les usagers évaluent une expérience d'ensemble<sup>9</sup>. Certaines situations sont perçues comme incohérentes non pour leur niveau de performance, mais pour leur décalage avec d'autres expériences devenues références.

Cette dynamique apparaît notamment dans des situations du quotidien fortement médiatisées, comme les hausses récentes des prix du carburant, où l'action publique est directement associée à des contraintes immédiates. Elle se retrouve également dans des secteurs comme l'énergie, où l'évolution des règles du marché de l'électricité et les incertitudes entourant le financement du système contribuent à rendre moins lisible, pour les usagers, le lien entre organisation du service public et niveau des prix<sup>10</sup>.

## Des dynamiques similaires observées à l'international

Ces mécanismes ne sont pas propres à la France. Ils apparaissent dans de nombreux pays engagés dans des transformations administratives.

Au Canada, des progrès significatifs ont été réalisés en matière de simplification administrative, notamment à travers la numérisation des démarches fiscales ou l'accès à certaines prestations en ligne. Dans le même temps, des services impliquant des processus plus complexes – comme l'immigration ou certaines prises en charge de santé – restent marqués par des délais importants<sup>11</sup>.

Cette situation est renforcée par la superposition de réformes portées à la fois par le niveau fédéral et par les provinces, que les citoyens vivent de manière simultanée, qu'il s'agisse de fiscalité, de prestations sociales ou de services publics essentiels. Ces différents niveaux d'intervention obéissent à des logiques, des rythmes et des contraintes distincts, mais sont perçus comme un ensemble du point de vue des usagers. Ce contraste ne traduit pas une défaillance globale du système, mais une montée en visibilité des écarts entre segments du service public, qui contribue à reconfigurer les attentes des usagers.

Au Royaume-Uni, les avancées portées par le *Government Digital Service* ont permis d'améliorer significativement l'accessibilité et la lisibilité de nombreuses démarches administratives. Ces gains coexistent toutefois avec des tensions persistantes dans d'autres secteurs, notamment le système de santé ou certains services locaux, où les contraintes de capacité et les délais restent élevés. Dans ces contextes, les citoyens sont conduits à comparer des expériences très performantes avec d'autres beaucoup plus incertaines, ce qui renforce la perception d'écarts au sein même du système public<sup>12</sup>.

## Des transformations qui produisent leurs propres attentes

Lorsqu'une démarche devient simple et rapide, elle cesse progressivement d'être perçue comme une amélioration pour devenir un standard implicite<sup>13</sup>. Les attentes ne précèdent plus l'action publique : elles se construisent à partir des expériences que celle-ci rend possibles. Les citoyens comparent désormais avec leurs meilleures expériences récentes, y compris en dehors du secteur public.

Dans le même temps, des mesures d'ajustement régulières – comme la revalorisation de certaines prestations sociales – témoignent de la capacité de l'action publique à évoluer. Elles ne suffisent toutefois pas à stabiliser les perceptions, dès lors qu'elles s'inscrivent dans un environnement où

les attentes se recomposent plus rapidement que les capacités d'ajustement.

Ce mécanisme crée un écart structurel entre des attentes en constante évolution et des capacités de mise en œuvre plus différenciées.

De manière simplifiée, ce mécanisme peut être représenté ainsi :



## Les implicites : des engagements produits sans être formulés

Les réformes ne produisent pas seulement des effets visibles. Elles génèrent également des engagements implicites. Ainsi, la possibilité d'effectuer certaines démarches en ligne en quelques minutes installe progressivement l'idée que d'autres procédures devraient offrir un niveau de simplicité comparable. De la même manière, une première expérience fluide dans un parcours donné crée une attente de continuité pour l'ensemble des interactions ultérieures.

Lorsque cette continuité n'est pas assurée, ce n'est pas tant la complexité intrinsèque de certaines démarches qui est remise en cause que l'écart avec une expérience satisfaisante, devenue référence. Ces implicites ne sont pas explicités, mais ils structurent de manière déterminante les jugements portés sur l'action publique.

À ces attentes implicites s'ajoutent celles produites par les engagements publics formulés dans le

débat politique. Annonces de réforme, objectifs affichés ou promesses électorales contribuent à définir ce que les citoyens estiment légitime d'attendre. Lorsqu'ils ne se traduisent pas par des effets compréhensibles ou stabilisés, ces engagements renforcent la perception d'un écart entre ce qui est annoncé et ce qui est effectivement vécu.

Le problème n'est donc pas uniquement que l'action publique promet trop, mais qu'elle produit des engagements implicites qu'elle ne peut pas toujours stabiliser dans la durée. Cette dynamique se retrouve dans certaines évolutions récentes des dispositifs sociaux. Ainsi, la réforme des retraites adoptée en 2023, présentée comme nécessaire à l'équilibre du système, a suscité une contestation sociale d'ampleur, révélant que les objectifs poursuivis, leur nécessité et leurs effets attendus faisaient l'objet d'interprétations et d'appréciations divergentes au sein de la société.

De même, les modifications introduites dans le calcul des aides personnalisées au logement (APL), avec une actualisation plus fréquente fondée sur les revenus récents, ont permis d'ajuster plus finement les droits aux situations individuelles. Elles ont toutefois rendu les montants perçus plus variables et parfois plus difficiles à anticiper pour les bénéficiaires. Au-delà de ses effets techniques, cette évolution montre comment une réforme peut être jugée non seulement à l'aune de ses objectifs, mais aussi de sa lisibilité et de sa capacité à offrir des repères suffisamment stables aux usagers.

## Quand les écarts deviennent des incohérences

Ce décalage ne se manifeste pas uniquement par des difficultés ponctuelles. Il se traduit par des expériences discontinues, au cours desquelles les usagers peuvent passer d'une situation fluide à une situation beaucoup plus incertaine. Cette hétérogénéité s'explique en partie par la diversité des acteurs impliqués dans la production des services publics. Toutefois, ces distinctions institutionnelles sont rarement perçues comme telles par leurs usagers.

Du point de vue des usagers, l'action publique forme un ensemble unique. Cette variabilité des expériences ne tient pas uniquement aux caractéristiques des services eux-mêmes. Si certains usagers bénéficient pleinement de la simplification permise par la dématérialisation, d'autres peuvent se trouver confrontés à une perte de repères liée à la réduction des interactions humaines ou à la complexité perçue des dispositifs numériques. Les écarts observés entre situations comparables sont dès lors interprétés non comme des différences légitimes, mais comme des incohérences<sup>14</sup>.

Des dispositifs comme Parcoursup illustrent de manière particulièrement nette ces tensions : s'ils

ont permis de mieux structurer l'accès à l'enseignement supérieur et d'améliorer certains aspects de la procédure, ils restent perçus par une partie des usagers comme complexes ou insuffisamment clairs, alimentant un sentiment d'incertitude, voire d'arbitraire.

Cette dynamique est d'autant plus marquée qu'elle s'inscrit dans des environnements de forte circulation des expériences individuelles. Les situations singulières, autrefois localisées, sont désormais largement diffusées et mises en comparaison, notamment dans les environnements numériques<sup>15</sup>. Ce processus tend à amplifier la visibilité des écarts et à stabiliser des jugements collectifs à partir d'expériences parfois fragmentaires.

## **La cohérence comme enjeu central de l'action publique**

Ce qui fragilise la perception de l'action publique n'est donc pas seulement le niveau de performance, mais la difficulté à produire un cadre d'ensemble suffisamment lisible et cohérent. Dans des environnements où les expériences circulent et se comparent rapidement, des écarts localisés peuvent produire des jugements globaux.

La comparaison avec le secteur privé peut sembler atténuer cette exigence, dans la mesure où des variations de qualité y existent également. Toutefois, la logique qui organise ces variations n'est pas la même. Les acteurs privés proposent des services segmentés, adressés à des publics différenciés, ce qui leur permet d'absorber une partie des écarts par la diversité de leur offre. L'action publique, quant à elle, structure un cadre commun d'attentes et de référence, fondé sur des principes de continuité, d'égalité et de lisibilité.

C'est précisément ce cadre commun qui rend les écarts plus visibles et moins acceptables, et qui justifie une exigence plus forte de cohérence. Cette exigence peut toutefois sembler difficile à tenir, compte tenu de la diversité des acteurs publics, des territoires et des situations. Elle ne suppose pas une uniformité des réponses, mais la capacité à rendre ces différences compréhensibles, explicites et suffisamment prévisibles pour les usagers.

La question posée n'est donc pas tant celle du niveau de service que celle de la capacité à produire, dans la durée, des repères compréhensibles et relativement stables.

## **Quatre leviers pour rendre l'action publique plus lisible et**

## soutenable

L'enjeu n'est pas seulement de réformer davantage, mais de mieux aligner ce qui est annoncé, ce qui est effectivement possible et ce qui est vécu. Quatre leviers apparaissent particulièrement déterminants : rendre explicite ce qui peut réellement être garanti, observer les parcours tels qu'ils sont vécus, stabiliser les dispositifs dans le temps, et anticiper les attentes que les réformes contribuent elles-mêmes à produire.

**Rendre explicite ce qui peut être garanti** suppose d'accepter de clarifier les niveaux de service et les priorités, au risque de rendre visibles des arbitrages parfois sensibles, par exemple en assumant des délais différenciés selon la complexité des situations ou les contraintes territoriales. Une telle explicitation permet de réduire les malentendus et de stabiliser les attentes, mais elle peut entrer en tension avec des représentations d'égalité perçues comme uniformes.

**Observer les parcours tels qu'ils sont vécus** implique de dépasser les logiques organisationnelles internes pour analyser les enchaînements réels d'expériences, notamment aux interfaces entre services, où se concentrent souvent les points de rupture les plus visibles pour les usagers. Cette approche permet d'identifier les incohérences concrètes du point de vue des citoyens, mais suppose de mobiliser des données d'expérience encore inégalement structurées.

**Stabiliser les dispositifs dans le temps** apparaît également comme un enjeu central, même si cette exigence entre en tension avec des cycles de réforme souvent courts et des logiques de visibilité immédiate, qui conduisent à modifier fréquemment des règles ou des interfaces encore en cours d'appropriation. Cette stabilisation est pourtant une condition essentielle de lisibilité pour les usagers comme pour les agents.

Enfin, **anticiper les attentes produites par les réformes** suppose d'intégrer, dès leur conception, les effets d'entraînement qu'elles génèrent sur l'ensemble du système, en particulier lorsque des améliorations localisées redéfinissent implicitement les standards attendus ailleurs. À défaut, des avancées ponctuelles peuvent créer des attentes non soutenables et alimenter, à terme, de nouveaux écarts.

## De la dynamique du décalage à une grille d'action

Le schéma présenté ci-dessus (« Comment se forme le décalage ») ne se limite pas à décrire un enchaînement de causes et d'effets. Il peut aussi se lire, une fois les leviers intégrés, comme une séquence d'intervention pour l'action publique.

En amont, l'enjeu est d'anticiper les attentes que les réformes contribuent elles-mêmes à produire, afin d'éviter qu'une amélioration localisée ne soit interprétée comme une promesse généralisée. Lorsque les attentes se reconfigurent, il devient déterminant de rendre explicite ce qui peut réellement être garanti, afin de contenir la formation de standards implicites non soutenables. Lorsque ces attentes se heurtent aux capacités réelles de mise en œuvre, l'observation des parcours tels qu'ils sont vécus permet d'identifier les points où les écarts deviennent visibles. Enfin, lorsque ces écarts risquent de se transformer en frustration ou en défiance, la stabilisation des dispositifs devient essentielle pour restaurer des repères convaincants et durables.

L'enjeu n'est donc pas seulement d'améliorer les services publics, mais d'intervenir au bon moment dans la chaîne qui transforme une amélioration ponctuelle en décalage structurel. Les leviers présentés ne relèvent pas de registres indépendants : ils s'inscrivent dans la dynamique même du décalage.

Le schéma peut ainsi être relu comme une séquence d'intervention pour l'action publique :



## Tenir dans la durée ce qui est donné à attendre

Au fond, la question est simple : l'action publique est-elle capable de tenir, dans la durée, ce qu'elle donne à attendre ? Cette question ne renvoie pas uniquement à des enjeux de moyens, mais à la capacité à maintenir une cohérence dans le temps comme dans l'espace entre territoires, situations et points de contact avec l'action publique.

Les citoyens n'attendent pas un service parfait. Ils attendent un cadre d'action dont les règles, les conditions d'accès, les délais et les modalités d'intervention demeurent suffisamment stables et lisibles pour pouvoir être compris et anticipés.

Lorsque les améliorations restent dispersées, hétérogènes ou insuffisamment alignées avec les attentes qu'elles contribuent elles-mêmes à produire, elles peuvent générer l'effet inverse de celui recherché, en rendant l'action publique plus difficile à lire.

## Restaurer une crédibilité qui se construit dans l'expérience

L'enjeu n'est pas seulement d'améliorer les services publics, mais de rendre soutenable, dans la durée, ce qu'ils donnent à attendre. La crédibilité de l'action publique ne se décrète pas. Elle se construit dans l'expérience et se fragilise, dès lors que ce qui est donné à attendre ne peut plus être tenu de manière lisible et cohérente. À défaut, les réformes ne disparaissent pas. Elles s'accumulent, sans produire de transformation clairement perceptible.

1. **Spécialiste des réformes de l'État et de la gouvernance publique.**
2. Direction interministérielle de la transformation publique (DITP), *Baromètre des services publics 2025 - Synthèse des résultats*, ministère de l'Action publique, de la Fonction publique et de la Simplification, juin 2025 (page 5). L'enquête indique que 69% des usagers se déclarent satisfaits des services publics avec lesquels ils sont en contact, alors que seuls 11% se disent insatisfaits.
3. Cevipof, *Baromètre de la confiance politique - Vague 16*, février 2025. L'enquête met en évidence un niveau élevé de défiance à l'égard de la sphère politique et des institutions représentatives, contrastant avec les niveaux de satisfaction observés à l'égard de certains services publics.
4. Défenseur des droits, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*, février 2025. Le rapport souligne que les transformations des modalités d'accès aux services publics, bien qu'elles produisent des gains de simplicité pour une majorité d'usagers, peuvent également générer des difficultés d'appropriation et d'orientation pour certains publics, en particulier les plus éloignés des usages numériques.
5. Direction interministérielle de la transformation publique (DITP), *Baromètre des services publics 2025 - Synthèse des résultats*, juin 2025 ; Cevipof, *Baromètre de la confiance politique - Vague 16*, février 2025. Le rapprochement de ces deux enquêtes met en évidence un contraste entre la satisfaction exprimée à l'égard des services effectivement utilisés et le niveau de confiance accordé aux institutions politiques. Ce rapprochement ne permet pas une comparaison statistique directe, mais éclaire le décalage analysé dans cette note entre expérience vécue et perception globale de l'action publique.
6. Yvon Rosconval, *Et si les communes étaient en partie responsables de la crise démocratique ?*, Fondation Jean-Jaurès, 23 avril 2026.
7. OCDE, *Drivers of Trust in Public Institutions*, 2024. Cette enquête met en évidence le rôle central de l'expérience directe des services publics dans la formation de la confiance des citoyens.
8. Banque mondiale, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017. Ce rapport souligne l'importance des écarts entre intentions publiques, capacités administratives et résultats perçus.
9. OCDE, *Trust in Government: Policy Responses*, 2024. Cette étude met en avant le rôle structurant de l'expérience usager dans les perceptions de l'action publique.
10. Matthieu Deprieck, *Paroles de Français à la pompe : la colère contre l'État monte plus vite que les prix*, Fondation Jean-Jaurès, 10 avril 2026.
11. Gouvernement du Canada, *State of Service Report 2023-2024* ; Auditor General of Canada, rapports récents sur les délais de traitement de certains programmes fédéraux.

12. UK Government, *Government Digital Service Strategy* ; National Audit Office, rapports sur les services publics et la transformation numérique.
13. OCDE, *The OECD Digital Government Policy Framework*, 2020, décrivant la montée des standards d'attente liés à la numérisation des services publics.
14. Oliver James, *Evaluating the Expectations Disconfirmation Approach to Citizen Satisfaction with local public services*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009.
15. Helen Margetts et al., *Political Turbulence: How Social Media Shape Collective Action*, Princeton, Princeton University Press, 2016.