

REPENSER L'ACTION PUBLIQUE APRÈS LA COVID-19

Jérôme Larue

17/03/2021

Quelles conclusions tirer de la crise sanitaire sur le renouvellement de la relation entre l'État et les collectivités territoriales ? Comment doit-on repenser l'État ? Jérôme Larue, membre de l'Observatoire de l'efficacité de l'action publique de la Fondation, tire un bilan et dresse des perspectives dans une note introduite par les deux directeurs de l'Observatoire.

Introduction, par Bassem Asseh et Olivia Fortin

C'est en période de crise qu'on peut mesurer la solidité ou les fragilités de nos structures collectives. La crise sanitaire que nous traversons depuis maintenant un an a plongé notre pays dans une situation inédite. Faire face collectivement à une épidémie inconnue éprouve de manière exacerbée la résistance de chacun des rouages de l'action publique, mais également l'articulation et la fluidité des chaînes de décision.

L'État et les collectivités territoriales ont l'action publique en partage et doivent chacun pouvoir prendre leur part. Pourtant, sont apparues à cette occasion des dissonances et parfois même une rupture de confiance entre les échelons. Que penser du manque de concertation entre acteurs à chaque prise de décision ? Que penser des réquisitions faites par l'État sur des masques commandés par des échelons locaux, comme s'il existait une concurrence entre les acteurs ?

Si la première responsabilité de l'État est de protéger les citoyens, chaque échelon doit pouvoir contribuer à apporter des réponses de court, moyen et long terme aux défis qui se posent à nous. Pour cela, chaque partie prenante doit être en capacité de jouer pleinement son rôle : pour l'État, définir la vision d'ensemble et en coordonner la réalisation et, pour les collectivités, faire et déployer. C'est ainsi que nous serons prêts, collectivement, pour faire face à une prochaine crise d'une ampleur similaire ou supérieure. Car lors de la prochaine, nul n'aura l'excuse de l'inédit !

Quelles conclusions tirer de la crise sanitaire sur le renouvellement de la relation entre l'État et les collectivités ?

Sans doute trois leçons principales : d'abord, il est urgent de repenser les rapports institutionnels, dans une approche stratégique, opérationnelle et démocratique de l'action publique ; ensuite, la coopération des acteurs est un facteur essentiel de l'efficacité de l'action publique ; enfin, il est nécessaire de repenser les modalités de la décision.

Le constat n'est plus à faire : la Covid-19 a tout autant dévoilé une crise organisationnelle profonde de l'État lui-même que l'incompréhension et la réserve structurant la relation de l'État aux collectivités locales. Cette levée du voile révèle l'urgence à faire évoluer nos dispositifs institutionnels. Ces sujets ne sauraient se résumer à des querelles d'experts ou de hauts fonctionnaires : derrière la décentralisation et la gouvernance multi-niveaux, c'est la question de notre fonctionnement démocratique qui est posée et, corrélativement, celle de la confiance de nos concitoyens en l'action publique.

La Covid-19 a démontré l'inadaptation du modèle étatique centralisé face à la gestion stratégique et opérationnelle de la crise. Cet échec est symptomatique d'un État qui n'a jamais vraiment pensé son évolution depuis 1982 et garde en mémoire sa force opérationnelle dont il est aujourd'hui dépourvu. Affaiblis en capacité d'ingénierie territoriale au gré des processus d'« agencification » et par les vagues successives de réformes budgétaires (RGPP notamment), enserrés dans une posture d'« État stratège » piloté depuis Paris, les services déconcentrés de l'État ont vu leur légitimité et leur performance remises en question, dans un contraste saisissant avec le dynamisme et l'agilité des collectivités locales, notamment au plus fort de la crise dans l'achat de masques ou dans l'organisation de la riposte économique.

Malgré les appels présidentiels au renouveau d'un couple maire-préfet (sûrement en réaction au volontarisme affiché des présidents de région), les efforts de cartographie télévisuelle du gouvernement et les tentatives d'adaptations locales de la réponse sanitaire (confinements locaux, couvre-feu à horaires variables), c'est bien, très globalement, une approche uniforme de la gestion de crise qui a été retenue. L'État a démontré son incapacité à adapter – si ce n'est à penser – ses moyens d'action aux réalités locales. Les protocoles sanitaires dans les écoles, la très tardive association des collectivités à la détermination des lieux de dépistage ou encore la difficile discussion territoriale sur la question de la vaccination en sont des exemples frappants.

Et ce constat est encore plus saillant dans un modèle où l'action publique ne peut plus se penser depuis le « lointain ». Dans une approche devenue écosystémique de l'action publique où

l'activation opérationnelle s'appuie sur les « forces vives » du territoire, la connaissance du tissu associatif, économique, local, implique une proximité avec les acteurs.

Dans ces conditions, comment tirer les leçons de la crise que nous vivons pour contribuer à faire évoluer la qualité de la réponse publique aux attentes citoyennes en temps de crise, mais aussi et surtout en période normalisée ?

Penser l'efficacité de l'action publique implique de quitter une posture institutionnaliste et de privilégier une approche plus fonctionnelle de l'action publique. Tentons-en ici une définition : il s'agit pour nos institutions d'être en capacité d'identifier les besoins des citoyens, d'y apporter des éléments de réponse directe ou de développement de leur capacité à faire, dans des modalités connues de tous, transparentes, ouvertes à débat et opposables. En ayant le souci des solutions maximisant les impacts positifs (sociaux, économiques) directs et indirects (environnementaux, par exemple) pour contribuer au bien-vivre ensemble, dans des conditions soutenables et adaptables.

Cette vision plus fonctionnaliste de l'action publique nous amène à poser deux questions essentielles : d'abord, celle du rôle et des fonctions de l'État lui-même, ensuite, celle d'une nouvelle décentralisation, affirmée et ouverte.

De l'introspection à la mue : repenser l'État pour améliorer son action

Trop souvent à la recherche d'une omnipotence perdue, l'État doit penser sa mue. Rappelons-nous cette controverse de campagne présidentielle en 1997 sur les finances publiques, à laquelle la gauche répondait ainsi : « Il ne faut pas moins d'État, ni plus d'État, il faut mieux d'État. » Ce « mieux d'État » doit nous amener à réinterroger les fonctions qui lui sont conférées. Mise en débat dans les systèmes fédéraux, cette question reste trop largement, en France, un impensé politique.

Cela passe d'abord par une phase d'acceptation de la notion même de décentralisation et du fait que l'État aujourd'hui n'est plus l'acteur de référence sur tout. L'État doit être fort où on l'attend et appliquer par logique de subsidiarité son propre démembrement au bénéfice des prérogatives des collectivités locales. C'est la condition indispensable du retour d'un État fort.

Bien entendu, l'État comme source de droit est une absolue nécessité. Et dans la gestion de crise, son action a été décisive pour poser un cadre juridique régulateur, légitime, malgré son caractère urgent et exceptionnel. Tout comme elle a été essentielle pour coordonner, *via* la coopération

européenne, les solutions de sortie de crise, l'accès partagé aux vaccins, ainsi que l'activation des mécanismes financiers et monétaires nécessaires à une relance keynésienne. Mais ces deux exemples sont flagrants : l'opérationnalisation des centres de vaccination comme la mise en œuvre effective du plan de relance ne peuvent que passer par l'activation de coopérations avec les acteurs du territoire, au risque d'une inefficacité.

Au-delà, l'État de demain devra renforcer deux fonctions essentielles : la fonction de stratège – préparant l'avenir – d'une part, et la solidarité, d'autre part.

La fonction stratégique, qui pense le long terme, est prioritairement anticipatrice et doit s'inscrire dans une approche prospective des événements. L'État du XXI^e siècle doit savoir aborder les grands défis, être porteur des grandes transitions et anticiper les crises pour préparer au mieux les conditions de la résilience. Sur ces derniers sujets, l'impréparation stratégique de la France face à une épidémie sanitaire est flagrante : défaut de gestion des stocks stratégiques – pensons, par exemple, aux masques –, défaut de structuration de filières économiques souveraines – par exemple, en matière de recherche pharmaceutique –, impréparation à la transition numérique et même difficultés d'organisation interne dans le management de crise. Cet état de fait doit nous amener à réinvestir massivement dans la recherche et le développement publics, qui s'affirment désormais comme de véritables fonctions régaliennes prioritaires dans une économie mondiale de la connaissance.

La fonction de solidarité aura, peut-être, avec la crise, retrouvé toute l'attention qu'elle mérite. Car le modèle social français, et ce n'est pas une nouveauté, semble prouver une efficacité dans la capacité à amortir les crises et à offrir à nos concitoyens un filet de sécurité. Les outils déployés par l'État pour accompagner les entreprises ou encore, plus tardivement, le monde de la culture, témoignent de cette « résilience sociale » héritée de la Seconde Guerre mondiale. Mais ne nous y trompons pas : au « quoi qu'il en coûte », les signaux annonciateurs d'une crise européenne majeure des finances publiques sont là. Il est à craindre que cela ne se traduise par une logique d'« ajustement structurel » similaire à celle connue au sortir de la crise de 2008. À une incitation à la dépense de relance pourrait succéder, immédiatement et sans crier gare, une restriction majeure des finances publiques, avec des effets potentiellement dévastateurs pour le modèle social français. Pour reprendre l'expression d'Edgar Morin, un exercice démocratique de « crisologie », c'est-à-dire de compréhension conceptuelle des mécanismes de la crise, de ses effets et des réactions à y apporter dans le moyen et le long terme, est absolument indispensable si la gauche souhaite éviter la vague destructrice susceptible d'en découler.

Enfin, cette mue de l'État dans ses fonctions doit se coupler d'une rénovation organisationnelle et

managériale, où la confiance domine la procédure dans les relations de travail – la procédure pousse à la précaution et bride l’initiative – et où l’agilité, la réactivité et l’adaptabilité sont les facteurs clés de l’efficacité. Alors que l’hybridation des parcours entre secteur privé et secteur public avait été prônée sous Nicolas Sarkozy comme levier de renouvellement et de modernisation de l’action publique, le retour d’expérience des acteurs de terrain vient singulièrement questionner la nécessité d’une culture managériale partagée entre les collectivités locales et l’État, en particulier avec l’administration territoriale de l’État.

Écrire une nouvelle page pour une décentralisation aboutie et une source d’adhésion

Cette mue indispensable de l’État doit être pensée conjointement avec celle de la décentralisation, tant dans son contenu que dans la façon dont elle est vécue par les institutions.

Pour être opérationnel et cohérent, le renforcement des capacités stratégiques de l’État doit s’accompagner d’un renforcement de l’autonomie décisionnelle et opérationnelle des collectivités. Ce sont en réalité les « tabous » de la décentralisation qui ressortent ici, et notamment celui de la capacité à s’associer et à coopérer avec les acteurs locaux dans l’objectif commun de déployer ensemble une politique publique. Et, en la matière, c’est une question de convergence des acteurs publics qu’il faut traiter, en bâtissant sur la confiance une relation où, si l’État dispose de la stratégie, les collectivités locales maîtrisent la tactique, c’est-à-dire cette nécessaire adaptation au contexte.

Car c’est du terrain, par la captation des signaux faibles, par le droit d’initiative, que passe la bonne adaptation de l’action publique. La souplesse dans le droit, et le droit à la souplesse, c’est fondamentalement l’avenir de l’action publique : ni centralisée ni décentralisée par dogme, mais prenant appui sur les forces et apports de chacun comme vecteur d’efficacité, dans une logique de complémentarité.

Pour cela, il faut faire confiance aux territoires et libérer les initiatives en acceptant notamment le droit à la différenciation et à l’expérimentation. Les Français demandent plus de proximité, plus de réponses adaptées au terrain. Jusqu’à présent, la décentralisation n’est pas complète : la norme d’État reprend d’un côté ce que le législateur a accordé d’un autre. Il faut un véritable pouvoir normatif au niveau local. C’est une conviction forte : l’action publique ne peut être égalitaire sans être différenciée, une action publique identique en tout territoire, c’est une action publique qui ne corrige pas. Le droit à la différenciation, le droit à l’adaptation, c’est aussi un acte de justice

économique, sociale et territoriale pour enrayer les dynamiques qui se creusent. Bien entendu, il faudra en poser les garde-fous, en ayant peut-être des obligations minimales, et en renforçant l'évaluation et le contrôle pour éviter des décrochages dans certains territoires du fait de choix politiques trop abrupts. Mais la prudence ne doit pas empêcher l'audace.

Au-delà de la question institutionnelle, il faudra mettre au cœur de la décentralisation de demain trois objectifs indispensables pour renforcer l'efficacité de l'action publique : recréer de la confiance, recréer de l'attachement et s'ouvrir aux citoyens. Car si la crise a rappelé à tous combien le service public est un commun à préserver, la défiance vis-à-vis des institutions – et donc de leur action – qui préexistait reste bien réelle.

La confiance en l'action publique dépend aussi grandement de l'érosion des services publics dans les territoires. La fermeture des maternités, la suppression des guichets de poste ou encore l'éclosion des bornes numériques remplaçant les conseillers physiques sont autant de cicatrices dans la relation entre les citoyens et l'action publique. Il est aisé de décider de loin des décisions dont on ne souffrira pas au quotidien l'application et dont on ne sera finalement pas forcément tenu pour responsable. La proximité renforce l'attention et l'imputabilité des choix d'action publique. Aussi faut-il encourager le développement des compétences au niveau local, sans attendre qu'elles soient en situation critique pour transférer la difficulté, car la subsidiarité est aussi vectrice de responsabilisation et de confiance renforcée.

Cette confiance en l'action publique locale passera aussi par le rétablissement de la confiance en l' élu et réciproquement. Il y a là une dialectique indispensable. Il faut améliorer la représentativité, ce qui nécessite l'amélioration du statut des élus en France. Cette question n'est pas populaire, mais elle est indispensable si nos concitoyens souhaitent avoir des élus représentant toutes les franges de la population et soucieux de faire de la politique non pas un projet de vie, ou une carrière, mais un engagement pendant une période donnée. Cela passe essentiellement par deux axes : avoir un système d'indemnité cohérent avec les responsabilités assumées, car l'exercice à temps plein des mandats est une réalité – neuf pays européens obligent d'ailleurs cette exclusivité – et proposer un dispositif de reconversion et d'aide au retour professionnel. À ce titre, la mobilisation du CNFPT dans l'accompagnement mérite d'être réfléchie, car le retour à la vie professionnelle reste encore trop complexe, décourageant ainsi cette profession, voire certaines catégories d'âge de s'y engager.

L'attachement est aussi majeur. Le service public doit retrouver sa place de bien commun dont chacun peut être fier et que chacun défendra. Cela passera aussi par une action publique plus ouverte et plus transparente. Combien de fausses affirmations assénées au quotidien sur l'action

publique ou la dépense publique qui sapent méthodiquement la confiance et l'attachement en l'action publique. Pour détricoter cette vision schizophrénique – qui consiste à dire que les impôts sont trop élevés, par la faute d'un pouvoir public trop dispendieux, trop étendu, et qui réclame par ailleurs plus d'intervention au quotidien –, il faut rapprocher le service du public, donner à voir de son action et le service rendu. Le retour informationnel collectif mais surtout individuel doit être renforcé pour que le service public ne soit plus transparent, mais, bien au contraire, valorisé. Trop souvent le terme de « public » érode la puissance de celui de « service ».

D'autres pistes mériteraient bien plus d'attention qu'on ne leur en accorde réellement, et nous ne ferons que les mentionner : revoir les modes de scrutins actuels au sein des collectivités locales, renforcer la désignation au suffrage universel direct, revoir les mécanismes de gouvernance des exécutifs et des assemblées, s'inspirer aussi du modèle corse qui dissocie la présidence de l'exécutif de la présidence de l'Assemblée. La question de la fiscalité locale est aussi incontournable et mériterait de sortir de l'ornière du pouvoir d'achat dans laquelle elle est souvent reléguée. L'impôt est au cœur de notre système démocratique, et renforcer la confiance en l'action publique, c'est renforcer le consentement à l'impôt. L'affectation des impôts entre les différents acteurs publics pourrait être repensée. Par exemple, en lieu et place des taxes foncières, profondément injustes et encourageant l'artificialisation des sols, l'impôt sur le revenu pourrait revenir pour partie aux communes et intercommunalités, avec une couche indispensable de péréquation. Ainsi, un lien entre le principal impôt direct payé par nos concitoyens et l'action publique de proximité serait recréé.

Renforcer l'action publique par les énergies citoyennes

Enfin, l'action publique est parfois plus que bousculée par la capacité des citoyens à se saisir des solutions. Observons avec quelle célérité des tiers lieux se sont reconvertis en ateliers de création de masques ou en points uniques de *click & collect*. Combien d'initiatives citoyennes ou associatives ont offert des solutions aux soignants (prêt de véhicule, garde d'enfant, etc.) ? Cette force d'initiative et d'engagement de nos concitoyens est un atout formidable sur lequel il faut capitaliser. L'action publique est aussi l'action commune, elle a besoin de toutes les énergies.

La vitalité des initiatives portées par le territoire pendant la crise est porteuse d'un nouveau paradigme d'une action publique qui fonde son efficacité sur l'ouverture, la coopération entre acteurs et la contribution à l'intérêt général.

C'est d'abord le droit à l'initiative, avec la fin de l'Administration avec un A majuscule, qui se caractérise par la transition progressive d'une action publique prescriptive à une action publique

qui non seulement impulse mais qui accompagne et « met en capacité ». Il s'agit de s'appuyer non seulement sur les moyens d'action traditionnels mais aussi sur la mobilisation des acteurs.

Cela implique de dépasser la centralisation décisionnelle pour évoluer vers une action publique d'écosystème. La stratégie ne peut plus reposer sur de seuls documents pensés en chambre, mais sur la convergence de l'ensemble des acteurs locaux, dont les citoyens, autour de logiques, de valeurs, de projets communs. Les projets alimentaires territoriaux en sont un bon exemple, organisant l'autonomie alimentaire d'un territoire, entre acteurs, en repensant aussi les cultures, les besoins communs et les vides à conquérir.

Troisième aspect de ce paradigme, l'action publique est entrée de plain-pied dans l'ère du « co ». Avec toute la variété de gradients qui peut exister dans la logique participative, tant sur la question du pouvoir accordé – pouvoir d'expression, pouvoir d'affectation (comme dans le cas des budgets participatifs, par exemple) – que sur celle du degré de sollicitation et d'implication – consultation, concertation, co-construction, et y compris la co-délivrance (pensons à ces aînés qui conduisent les enfants à l'école le matin sous forme de pédibus).

Pour donner encore plus de corps à tout cela, la décentralisation de demain doit porter des ambitions fortes d'association des habitants et acteurs des territoires. En systématisant les concertations et la participation (et les votes d'appréciation avant le vote par les conseils et assemblées), en renforçant le pouvoir d'interpellation des habitants, en leur reconnaissant un droit à la contribution et en facilitant la présentation devant les conseils et assemblées de projets non issus des exécutifs en place.

L'analyse de la gestion de crise renforce donc la nécessité d'une refonte rapide des relations entre l'État et les collectivités et d'une nouvelle ère décentralisatrice et citoyenne.

L'heure est à l'audace, les fragilités révélées par la crise sont le fruit des impensés et des résistances intellectuelles et psychologiques. N'en faisons plus une question de pouvoir ou une bataille d'institutions. C'est une question de qualité de service, d'intérêt général, de confiance démocratique.

Références bibliographiques

- Olivier Borraz, Henri Bergeron, Patrick Castel et François Dedieu, *Covid-19 : une crise organisationnelle*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020
- *Penser le monde d'après, le retour d'expérience sur la gestion de la crise sanitaire*, **Association des administrateurs territoriaux de France**, juin 2020

- Nicolas Kada (dir.), *Les Tabous de la décentralisation*, Paris, Berger-Levrault, 2015
- Romain Pasquier, Sébastien Guigner et Alistair Cole (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020
- Nicolas Matyjasik et Marcel Guenoun (dir.), *En finir avec le New Public Management*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2019